

Hildegardo Córdova (Editor)

ESPACIO: teoría y praxis

Capítulo 21



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1997



CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN GEOGRAFÍA APLICADA (CIGA)

Hildegardo E. Cabrería Aguirre
Teoría
ESPACIO
TEORÍA Y PRAXIS

Primera edición, noviembre de 1997

Cubierta: AVA diseños

Cuidado de la edición: Miguel Ángel Rodríguez Rea

Diagramación: Yoryina León Mejía

Espacio: teoría y praxis

Copyright © 1997 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel. Apartado 1761, Lima 100, Perú.

Telefax 460-0872 Teléfs. 460-2870, 460-2291 anexos 220 - 356

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Derechos reservados

ISBN 9972-40-088-3

Impreso en el Perú - Printed in Peru

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: UN EJEMPLO DE ESPACIO POLÍTICO-JURÍDICO

René Ortiz Caballero*

El Derecho no es una 'cosa' sino un 'espacio'
donde suceden cosas. FERNANDO DE TRAZEGNIES

Más allá de la consabida estructura de normas e instituciones con poder coercitivo, al Derecho difícilmente se le atribuye otra apariencia. A veces, se le suele adscribir elementos de naturaleza política, económica o, genéricamente, cultural; sin embargo, es difícil imaginar o concebir un "espacio jurídico" si no es con relación a esas normas e instituciones y a las cosas materiales que les sirven de objetos. Así, por ejemplo, un predio, ubicable por sus linderos, es la circunstancia material de la que se permite predicar el derecho de propiedad, regulado en el Código Civil; también el territorio, delimitado por sus fronteras, es el objeto tangible sobre el cual ejerce soberanía el Estado, de acuerdo con el art. 54° de la Constitución Política del Perú. En ambos casos, existe un espacio, un lugar, sobre el que ciertos sujetos —el ciudadano o el Estado— realizan legítimamente determinadas acciones posesorias; por ejemplo, construir una casa o una carretera, respectivamente, de modo que podamos afirmar: ¡ejercen su derecho!

Lo expuesto, sin embargo, no es sino una imagen pálida e incompleta de lo que significa un espacio jurídico y por ello, nos permitimos proponer el tema de la *autonomía universitaria* como un tópico idóneo para el propósito anunciado en la convocatoria al coloquio y que corresponde con la cita que encabeza y da sentido a nuestra ponencia.

* Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Derecho, PUCP.

Aspecto político de la universidad

Para hablar de la autonomía universitaria, es preciso reconocer antes la naturaleza política de la universidad en cuanto institución generadora y transmisora del saber. Desde sus orígenes occidentales, por lo menos, la universidad, y también la sociedad civil y el poder político son conscientes de que el conocimiento y su desarrollo implican el ejercicio de una dosis importante de poder en el contexto social:

Sólo puede haber ciertos tipos de sujetos de conocimiento, órdenes de verdad, dominios de saber, a partir de condiciones políticas, que son como el suelo en que se forman el sujeto, los dominios de saber y las relaciones con la verdad¹.

Como administradora del conocimiento sobre su zona de influencia, la universidad se sabe dueña de un cierto espacio de libertad, donde se ponen en juego una serie de relaciones que no son ajenas al poder político —y la historia universitaria peruana no es una excepción—. La universidad vive, pues, comprometida con su entorno. En palabras de Marcos Kaplan:

la Universidad no deja de ser parte del proceso de *reproducción y cambios sociales*, y operar como instrumento de *selección y distribución* de estudiantes, profesores e investigadores y de los lineamientos contenidos en sus actividades. La Universidad organiza los *controles del saber*, en cuanto a la producción, contenido, distribución y uso. Realiza una "indexación" de la legitimidad del conocimiento y de sus productores².

Y este ejercicio político inherente al ser de la universidad no se circunscribe a lo meramente académico, según prosigue el Dr. Kaplan:

Todo ello implica una *jerarquización de poderes*, universitarios pero también extra-universitarios. La Universidad tiene así un papel crucial en la co-producción y en la co-reproducción de *jerarquías cognoscitivas y sociales*; en la estratificación de la sociedad, de la cultura y el poder³.

¹ Sobre la relación entre conocimiento y poder apelamos a Michel FOUCAULT, *La verdad y las formas jurídicas*, México D.F.: Gedisa, 1983. La cita en la p. 32.

² KAPLAN, Marcos, *La educación superior mexicana y los retos del siglo XXI*. México D.F.: ANUIES, 1989, p. 43.

³ Loc. cit.

Una primera manifestación jurídica de este rol político que no debemos pasar por alto es el carácter público de la universidad y la naturaleza también pública de la función encomendada a ella.

Según la doctrina jurídica, frases como "servicio público" o "función pública" no tienen más de un siglo y medio de antigüedad debido a que debieron esperar primero la consolidación de los Estados-naciones, conjuntamente con el auge del liberalismo, para, luego, tomar conciencia de la necesidad de compatibilizar los intereses individuales con los intereses públicos⁴. Gracias a los Estados nacionales, los súbditos del Antiguo Régimen son elevados a la dignidad de ciudadanos, es decir, sujetos a quienes se les reconoce una esfera individual y social de derechos públicos subjetivos⁵. Es esta esfera social y sus distintas facetas la que ha llevado a concebir el servicio público de maneras también muy diferentes:

Para unos, "servicio" era una organización de medios; para otros, una actividad o función. El término "público", según las diversas tendencias doctrinales, correspondía a la condición del sujeto titular de servicio (persona pública); a la naturaleza de las facultades jurídicas empleadas para su funcionamiento (poder público); al fin al que se dirigía el servicio (fin público o una especie de fin público); al régimen jurídico al que estaba sometido (régimen jurídico-público; e incluso a los destinatarios del mismo (el público)⁶.

Al margen, por ahora, de las discusiones jurídicas tendientes a determinar cuándo una institución tiene carácter público o no, queremos dejar sentado que cada uno de los criterios citados en la nota han aportado en favor del carácter público de la institución universitaria: Su personalidad jurídica ha sido definida en la ley, se le han dado poderes públicos como el de otorgar títulos profesionales a nombre de la Nación, se ha estimado la educación superior como un fin público de la más alta importancia para

⁴ Sobre este particular y abundante bibliografía en: Rogelio LLERENA, *Universidad y estudiante. Naturaleza jurídica de la relación estudiantil. Hacia un Derecho Universitario*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1976, p. 128.

⁵ COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: CIVITAS, 1993, tomo I, p. 31.

⁶ BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*. Madrid: CIVITAS, 1992, vol. I, p. 273.

el desarrollo del país y se le ha dado muchas veces un régimen jurídico especial, difícilmente asemejable a una institución privada. En suma, distinguiendo en el Derecho Administrativo entre administraciones territoriales e institucionales, la universidad resulta siendo una administración institucional que, por voluntad legislativa, no permanece vinculada a la administración del Estado⁷.

Conscientes de esta naturaleza pública, la universidad occidental y el Estado han recorrido una misma historia, definiendo roles y competencias con resultados diversos. Es de notar, en este sentido, que los distintos modelos universitarios que conoce la historia occidental son, por encima de los principios educativos que los inspiran, una prueba de esta naturaleza política y de los distintos efectos que tiene en el todo social⁸. Así, pues, qué pueda o qué deba hacer la universidad, cuáles sean sus límites, y cuál su misión en el marco de una sociedad organizada políticamente, son algunas de las interrogantes que el legislador o, inclusive, el constituyente han resuelto con el auxilio de los universitarios las menos de las veces y a espaldas de ellos las más. Y todo esto ha derivado finalmente en un concepto que, para la razón práctica, se ha vuelto un principio de acción: la AUTONOMÍA UNIVERSITARIA⁹.

La autonomía universitaria es, pues, por naturaleza un tópico político y como tal una faceta ineludible en cualquier intento de descripción de la institución universitaria; adicionalmente, resulta indispensable si reparamos en que la personalidad jurídica de la universidad privada es de naturaleza incierta: no es un órgano del Estado ni tampoco una asociación civil u otra forma de entidad privada sin fin de lucro; además, quizás su autonomía nos recuerde a una institución medieval y esto no es arbitrario pues es uno de los establecimientos medievales que ha perdurado con más éxito en

⁷ BOQUERA OLIVER, José María, *op. cit.*, p. 409.

⁸ Un breve estudio de las experiencias inglesa, francesa, alemana y norteamericana, en esta perspectiva, en la obra citada de Marcos KAPLAN, *La educación superior mexicana y los retos del siglo XXI*, pp. 15-24.

⁹ Sobre la autonomía universitaria y su regulación en América Latina no existen estudios recientes. En su defecto, véase: GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Legislación universitaria de América Latina*, México D.F.: UNAM, 1973; y, del mismo autor, *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad.*, México D.F.: UNAM, 1977.

Occidente¹⁰. Sin embargo, la universidad contemporánea no reproduce simplemente un estilo medieval sino que ha evolucionado jurídicamente hasta insertarse en el mundo moderno a través de la esfera pública del Derecho Administrativo, según veremos más adelante.

De camino a la definición de la autonomía universitaria

Sobre la autonomía universitaria no existen, curiosamente, varios pareceres sino un problema común de indefinición que ha motivado más de un despropósito –por ejemplo, la extraterritorialidad– pero también, afortunadamente, a varias reuniones internacionales de universitarios, preocupados por su fundamentación o extensión si bien con éxito diverso.

A manera de ejemplo, hace 60 años el Dr. Manuel Gómez Morín, entonces Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México¹¹, expuso, en un momento difícil para la universidad mexicana, sobre la misión social de la universidad y sobre la necesidad de ser autónomos para poder hacer docencia, investigación y trabajo crítico plenamente, pero no definió explícitamente la autonomía aunque sí nos proporcionó sus rasgos fundamentales. Igual esfuerzo detectamos en las conclusiones de la Cuarta Conferencia General de la Asociación Internacional de Universidades (Tokyo, 1965)¹², donde se aprobó una recomendación en cinco puntos que describen lo que importa la autonomía universitaria sin pretender con ello, ni ser en estricto, una definición. Entre los pocos que definen la autonomía universitaria, encontramos a dos autores latinoamericanos que coincidie-

¹⁰ Jamil SALMI, citando a Clark KERR, refiere:

Aproximadamente unas ochenta y cinco instituciones establecidas en el Mundo Occidental hacia mil quinientos veinte, existen aún hoy con formas reconocibles, con funciones similares e historias ininterrumpidas, incluyendo la Iglesia Católica, los Parlamentos de Irlanda y de Gran Bretaña, algunos cantones suizos, y setenta universidades (*Reformas en educación superior: Experiencias internacionales*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994, p. 7. [Cuadernos de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas, N° 11]).

¹¹ "La Universidad de México. Su función social y la razón de ser de su autonomía". En GÓMEZ MORÓN, Manuel, *1915 y otros ensayos*. México D.F.: Ed. Jus, 1973, pp. 87-128. Véase una reproducción parcial del texto en PINTO MAZAL, Jorge, *La autonomía universitaria*, México D.F.: UNAM, 1974.

¹² Una síntesis en GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Legislación universitaria de América Latina*, p. 177.

ron en concebirla como "la capacidad de la Universidad" de darse su propia legislación, de gobernarse, de planificar su actividad académica, etcétera¹³. En el Perú, por nuestra parte, el estado de la cuestión es semejante. Rogelio LLERENA¹⁴ se pronuncia pero para definir la autonomía en general y no la universitaria pues respecto de ella no encontramos sino referencias como la de su vinculación con el carácter universalista del quehacer universitario:

La autonomía universitaria [...] ha significado el reconocimiento de un medio ambiental de libertad, indispensable a una visión integral de la vida y del conocimiento, no limitada por particularismos e intereses parcelarios.¹⁵

Examinadas las definiciones glosadas, debemos cuestionar no los referentes específicos –contenidos– sobre los cuales la mayoría de los universitarios coincidimos y que dan sentido a la autonomía universitaria sino el referente general que da pie a la supuesta definición. La autonomía, como la libertad, no es definible en estricto¹⁶ ni mucho menos es una capacidad, posibilidad, habilitación o facultad. Forzando un intento de definición, puede afirmarse que es un estado o situación de independencia a partir del cual las capacidades o habilitaciones son susceptibles de ser pensadas y, sobre todo, realizadas. Nótese que todas las potencialidades son posibles gracias a la libertad pero no forman parte de ella, ni siquiera es posible lógicamente establecer una relación de causalidad entre la autonomía y los poderes que conforman la capacidad; de allí que carezca en estricto de definición y que cada entidad pueda reconocer para sí diferentes grados, formas, especies o matices de autonomía, sin que ello desnaturalice la misma autonomía.

Por lo expuesto, la primera precisión que conviene hacer respecto de la autonomía universitaria es su *correspondencia con el sentido general del*

¹³ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Legislación universitaria de América Latina*, p. 175, y *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*, p. 23. También, PINTO MAZAL, Jorge, *La autonomía universitaria*, p. 7.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 182.

¹⁵ *Ibid.*, p. 180.

¹⁶ MAC GREGOR, S.J., Felipe E., *Sociedad, ley y universidad peruana*. 2a. ed. corr. y aum. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1988, p. 164.

término autonomía, "introducido por Kant para designar la independencia de la voluntad de todo deseo u objeto de deseo y su capacidad de determinarse conforme a una ley propia, que es la de la razón"¹⁷. Atendiendo a esta suerte de definición, la autonomía no es un conjunto determinado o determinable de potestades o capacidades; en consecuencia, la arraigada definición jurídica de autonomía como "potestad de darse sus propias normas", debe mantenerse en suspenso, por lo menos, en cuanto concierne a nuestro marco teórico pues ella no responde realmente al sentido general de la palabra aunque sí es una posibilidad gracias precisamente a ella.

En segundo lugar, la *autonomía*, como manifestación especial de la libertad, *sólo puede ser referida o predicada en un contexto determinado y en relación a un fin previsto*. Esto es así debido a que la libertad por sí misma no tiene contenido o materia —carece de definición, según lo visto— y sólo es posible reconocerla en ciertos seres —los humanos entre otros— cuando ejercitan su voluntad independientemente, en aparente descarte de todas aquellas influencias o accidentes que su entorno pone a su alrededor, y cuya detección paradójicamente sólo puede hacerse resaltando sus fronteras, esto es, los espacios de forzosidad o de obligatoriedad, moral o legal, que con sus silencios o "permisividades" describen los tiempos y espacios propicios para un actuar autónomo. Nótese que inclusive esta metáfora de los espacios peca de limitada por estática porque la libertad implica inmediatamente habilitación, facultad o poder, pero sobre todo se manifiesta en el hacer o actuar, incluyendo el omisivo, "visibles" sólo a cada instante, es decir, temporalmente.

En tercer lugar, conviene recordar que si bien la universidad occidental ha luchado por su independencia institucional desde sus orígenes medievales, *el término "autonomía" aparece en nuestro idioma recién el siglo XVIII*¹⁸, luego de que Immanuel Kant le diera contenido principalmente en su trabajo titulado *Introducción a la Metafísica de las Costumbres*. Hasta

¹⁷ ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de filosofía*. 2a. ed. rev. y aum. México D.F.: F.C.E., 1974, p. 126.

¹⁸ Es oportuno recordar que la voz "autonomía" y sus derivados no fueron recogidos por el afamado *Diccionario de autoridades*, de 1726. Cf. Real Academia Española, *Diccionario de autoridades*. 3a. reimp. de la 1a. ed. Madrid: Gredos, 1976.

antes del siglo indicado, los universitarios recurrieron a otra figura jurídica, el *fuero universitario*¹⁹, para cautelar ese espacio que hoy llamamos autonomía, pero hubo de desaparecer conjuntamente con los demás elementos y privilegios feudales conforme fueron surgiendo y asentándose los Estados nacionales en Europa occidental.

Estamos, pues, ante un término tributario de la ideología liberal, imperante en los tiempos modernos. Según el pensamiento de la época y la obra kantiana, que quizás simplifiquemos con exceso, se tiene que todas las personas, como seres racionales, realizan actos voluntarios y todo acto de voluntad requiere de una ley o imperativo ante la razón para su existencia, pudiendo ser autónoma o heterónoma dicha ley, según sea el propio ser actuante un legislador de sí mismo o provenga la ley de una fuente legislativa ajena al actor. Este carácter de "legislador de sí mismo" —paso indispensable pero no suficiente para entender cómo los seres racionales pueden ser radicalmente libres— es el que se popularizó extendiéndose a muchos otros ámbitos como el jurídico.

En cuarto lugar y como consecuencia de la difusión anotada, *la acepción kantiana de autonomía ha sido proyectada del ámbito de la moralidad —humana e individualmente humana por naturaleza— al de las instituciones y al de las relaciones interinstitucionales*, de suerte que se entienda por "autonomía", la capacidad de darse a sí mismo la legislación que le regule, con mayor o menor independencia de otros poderes superiores, como el Estado, por ejemplo; en otras palabras, es así como se llega al significado hoy reconocido usualmente y que descubriéramos inicialmente.

Hacia una definición espacial de la autonomía universitaria

Delimitado contextualmente el término *autonomía*, corresponde ahora hacer lo propio con la frase *autonomía universitaria*. En expresión unánime de los autores, la autonomía universitaria surge del ser y la función social de la Universidad²⁰, por un lado, y de las complejas relaciones que ha

¹⁹ Cf. La voz "fuero académico o universitario" en Guillermo CABANELLAS, *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires: Arayú, 1953, tomo II, p. 231.

²⁰ Sobre este aspecto remitimos al lector al trabajo del Dr. Manuel GÓMEZ MORÓN, *op. cit.*, por tratarse del testimonio más antiguo, extenso y rico en detalles sobre el tema.

tenido la Universidad con el poder político²¹, por el otro, reconocido que fuera desde antiguo el poder ejercido en la sociedad por los gestores de la ciencia, la cultura y la educación²².

En consonancia con lo anterior, la autonomía es, en primer término, un requisito indispensable en el quehacer universitario porque el fruto principal de la tarea universitaria, el conocimiento, es siempre inacabado y perfectible y esto sólo es percible cuando permitimos que la crítica se ejerza sin respiro y limitada únicamente por los límites que nos impone la razón o la evidencia. Este rasgo era destacado por el Dr. Gómez Morín, al establecer la diferencia básica existente entre la tarea universitaria y otros quehaceres sociales:

Y como la Universidad no está encargada de construir, de curar, de elaborar productos, de crear instituciones o regulaciones económicas, fines para los cuales sí necesitaría aceptar tesis exclusivas, sino que está destinada a investigar, a estudiar, a criticar, necesariamente debe proclamar como base de su trabajo, la perfectibilidad del conocimiento y la necesidad ineludible de la rectificación.²³

Esa rectificación sólo será posible si se deja libertad para la crítica, el estudio y la investigación, por encima de los intereses políticos, económicos o genéricamente ideológicos, los cuales requieren de *tesis exclusivas* para sus propósitos.

Es oportuno destacar que la autonomía universitaria, como la libertad en general, no es simplemente proclamada sino que se la circunscribe a un fin y a una función social específicas. Como diría años atrás el catedrático español Tomás-Ramón Fernández: "La autonomía de la Universidad es, pues, autonomía para la ciencia y no para otra cosa"²⁴.

²¹ Una visión panorámica del cariz político que tiene la autonomía universitaria en América Latina en GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*.

²² Baste recordar a este respecto la opinión que tenía Thomas Hobbes, filósofo liberal inglés del s. XVII, sobre la necesidad de someter el saber al poder político, a fin de evitar cualquier mengua al poder del soberano. Cfr. *Leviathan, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*.

²³ GÓMEZ MORÓN, Manuel, *op. cit.*, p. 95.

²⁴ *La autonomía universitaria: ámbito y límites*. Madrid: Civitas, 1982, p. 50.

Sin embargo, sobre el tema de los fines es menester extendernos porque es por causa de ellos que surgen las discrepancias entre los universitarios, movidos las más de las veces por razones ajenas al quehacer académico. Ante todo y para situar lo dicho en el contexto latinoamericano, debemos recordar que si bien los principales ataques a la autonomía universitaria han provenído de los "gobiernos conservadores de variados matices" y de los grandes grupos económicos, como consecuencia del peligro que corrían los intereses por ellos creados ante la amenaza que representaba la conciencia crítica de las universidades²⁵, también los reparos han nacido de sectores y gobiernos latinoamericanos progresistas, quienes detectaron focos conservadores y tradicionalistas en las universidades buscando protección tras la autonomía universitaria²⁶.

En el Perú, la cuestión de los fines tampoco está resuelta, aunque sí se la reconoce como ineludible. Llerena²⁷, en este sentido, nos ofrece una síntesis de los diferentes fines universitarios registrados en la historia occidental reciente, pero no opta ni postula un fin en particular porque ve la cuestión como algo más complejo expresable en la "idea directriz de la empresa universitaria"²⁸.

El padre Felipe Mac Gregor, S.J.²⁹, por su parte, sitúa el problema de los fines en términos del sentido último de las relaciones de la Universidad con la visión del mundo y, superando nociones desarrollistas, resuelve la cuestión con la siguiente pregunta y respuesta:

¿Existe la Universidad para hacer mejores científicos, tecnólogos o para hacer mejores hombres que sean científicos, tecnólogos o tecnócratas?

Idealmente la respuesta es clara: todos afirmamos que la Universidad es para formar a los hombres; pero los universitarios ven que la realización del fin o los fines de la Universidad están comprometidos

²⁵ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*, p. 27.

²⁶ *Ibid.*, pp. 30 y 31.

²⁷ LLERENA QUEVEDO, J. Rogelio, *op. cit.*, p. 93.

²⁸ *Loc. cit.*

²⁹ Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1963-1977.

seriamente porque sus propios dirigentes no conocen toda la dimensión de la tarea universitaria, o porque el sistema de organización no corresponde a la tarea propia de la Universidad o porque la economía de la Universidad está copiada de la empresa productora o de un servicio estatal³⁰.

En suma, es evidente la vinculación entre el tema de la autonomía y el de los fines universitarios, de modo que no quepa hablar del primero sin referirlo al segundo; sin embargo, también es patente su carácter problemático y la distancia que hay que poner entre ambos. Nótese a este respecto que enseñar e investigar no son, pues, fines propiamente sino funciones universitarias; recuérdese que "fin" indica término, consecución perfecta, cumplimiento o finalidad, es decir, todo aquello que se obtiene o se espera obtener luego de realizar una serie de actos pensados y dispuestos para tal logro. La enseñanza y la investigación son precisamente las actividades que debe llevar adelante la universidad para alcanzar su finalidad pero antes, quizás, para ser universidad. Enseñar e investigar no son fines sino "funciones", es decir, operaciones propias de la institución, lo que la universidad está, o debe estar, en capacidad de hacer mejor que las demás entidades³¹.

Lorenzo Zolezzi y Enrique Bernaldes³², al tratar nuestro tema en el contexto latinoamericano de los años setenta, sí percibieron la distinción entre fin y función y por ello agregaron que a través de esas funciones la Universidad establecía sus relaciones con la sociedad y con el Estado, siendo en este cuadro de relaciones que debía enmarcarse la cuestión de la autonomía universitaria. Desde allí, los indicados autores reconocen que la autonomía fue un elemento necesario al asumírsele como garantía para la realización del proyecto de reforma universitaria de 1919, y esto fue positivo en tanto y en cuanto coadyuvara a abrir y democratizar la universidad³³.

³⁰ MAC GREGOR S.J., Felipe E., *op. cit.*, p. 161.

³¹ Sobre los términos "fin" y "función", véase ABBAGNANO, Nicola, *op. cit.*, pp. 550 y 568.

³² ZOLEZZI, Lorenzo y Enrique BERNALDES, "Significado histórico de la autonomía universitaria en el Perú". En *La autonomía universitaria en América Latina*. México D.F.: UNAM, 1979, vol. II, p. 443.

³³ *Ibid.*, p. 447.

El problema que advertimos en la ponencia de Zolezzi y Bernal, empero, reside en que se acentúa demasiado el carácter político de la autonomía universitaria y, por ende, se la relativiza en claro perjuicio de una posible noción jurídica mínima de la autonomía universitaria. En efecto, la autonomía cobra valor e importancia cuando aparece como garante del citado modelo de reforma universitaria y debido a las circunstancias políticas conservadoras que tuvo que enfrentarse en aquel entonces. Al parecer, si la autonomía no se opusiera a ese contexto político carecería de sentido. Sin embargo, debe destacarse que precisamente se apeló a la autonomía para preservar el clima de libertad que requiere la universidad para realizar sus funciones y para ejercer ese papel crítico, que también le asigna la sociedad occidental contemporánea. En aquel tiempo, fueron enemigos de la misión universitaria tanto el Estado oligárquico como la esclerótica académica de muchos catedráticos afincados en el claustro universitario, mas no son ellos los únicos enemigos del quehacer universitario.

Pensar la autonomía únicamente como garantía, por otro lado, implicaría desconocer el significado que alcanzáramos líneas arriba sobre la libertad. Esta, como tal, no garantiza en absoluto, simplemente posibilita o abre la puerta a la explicitación de potencialidades.

Nuestro concepto de autonomía universitaria parte por reconocer que es inherente a la institución universitaria, pero no por una coyuntura política sino por los fines que hoy se consideran esenciales en ella tal y como la concebimos occidentalmente. En este sentido, debemos tener presente, ante cualquier intento de aproximación conceptual al tema nuestro, la prevención que hace Tomás-Ramón Fernández:

La autonomía existe y se reconoce a una institución determinada en la medida misma en que existe en su seno una necesidad particular que sólo de ese modo puede ser adecuadamente satisfecha y ha de ser tan amplia como sea preciso para alcanzar ese objetivo. Nunca menos, pero nunca más tampoco, porque más allá de esa concreta necesidad, de ese específico interés que le da sentido y la sostiene carece de justificación³⁴.

³⁴ *Op. cit.*, p. 36.

Para qué enseñar e investigar es ciertamente una cuestión ardua y que compete resolver a cada universidad, a riesgo de arrostrar un nuevo peligro a la autonomía universitaria. En el Perú esto ha tenido respuestas varias, más bien disparejas; sin embargo, todas ellas han tenido un límite formal al menos y éste ha estado constituido por el marco constitucional y por el marco legal: los límites de ese espacio llamado "autonomía universitaria". Examinarlos sucintamente, permitirá concretar el modo particular como se ha ejercido y se ejerce la autonomía universitaria en el Perú.

Marco constitucional y legal de la autonomía universitaria en el Perú

Los antecedentes constitucionales de la autonomía universitaria en el Perú se remontan a la carta política de 1979, pues la inmediata anterior, de 1933, sólo contenía una mención a la libertad de cátedra y otra a la dirimencia de asuntos administrativos universitarios. En la aludida carta de 1979, la presencia de la autonomía universitaria no tuvo carácter fundante sino de reconocimiento y de consagración jurídica, pues ya había ganado espacio en la legislación desde varias décadas atrás, como consecuencia del consenso que finalmente se generaría, en torno de ella, entre la colectividad —la universitaria, en particular— y el poder político luego de años de luchas, logros y retrocesos.

En el novísimo texto constitucional peruano de 1993 se dedica al tema universitario tres artículos; en el segundo de ellos, el artículo 18º, se prescribe los fines de la educación universitaria y el modo en que son promovidas las universidades; enseguida, las define y agrega que cada institución universitaria goza de autonomía en las distintas facetas que el concepto involucra, pero agrega que se rigen por sus estatutos dentro del marco constitucional y legal³⁵.

³⁵ El artículo 18º de la Constitución Política del Perú, dada en 1993, tiene el tenor siguiente:

Artículo 18º.- La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

Está previsto en los medios legislativos que el citado texto constitucional sea objeto de reglamentación legal, con vistas a la sustitución de la actual ley universitaria, vigente desde diciembre de 1983, pero ello no se ha producido todavía por lo que debemos circunscribir la autonomía universitaria a lo previsto en la Ley Universitaria de 1983, Ley N° 23733. Conforme a ésta, la autonomía universitaria resulta inherente a la definición legal de universidad prevista en el artículo 1° de la Ley:

Las Universidades están integradas por profesores, estudiantes y graduados. Se dedican al estudio, la investigación, la educación y la difusión del saber y la cultura, y a su extensión y proyección sociales. *Tienen autonomía académica, económica, normativa y administrativa dentro de la ley* (énfasis nuestro).

Más adelante, en el artículo 4°, se desagrega en alguna medida el contenido de la autonomía universitaria aunque sin entrar a precisiones:

Artículo 4°.- La autonomía inherente a las Universidades se ejerce de conformidad con la Constitución y las leyes de la República e implica los derechos siguientes:

- a) Aprobar su propio Estatuto y gobernarse de acuerdo con él;
- b) Organizar su sistema académico, económico y administrativo;
- c) Administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la ley.

Sin distorsionar los principios y preceptos implícitos en las normas transcritas, creemos que una formulación mucho más adecuada por explícita de la autonomía universitaria en sus distintas facetas es la que aparece recogida en el artículo 2° de uno de los anteproyectos elaborados por las universidades. Reza así:

Artículo 2°.- La universidad tiene autonomía para el cumplimiento de su misión, fines y objetivos y la ejerce dentro de la Constitución y las leyes. Comprende los siguientes regímenes:

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ellos los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

- a. Normativo, para aprobar su estatuto y las demás normas reglamentarias que la rigen.
- b. De gobierno, para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria.
- c. Académico, para crear, modificar o suprimir facultades y carreras, previa autorización de ser el caso; aprobar los currículos y los programas de investigación; determinar el modo de acceder a los estudios superiores, así como los requisitos o exigencias en los estudios y las aptitudes que deben ser adquiridas para optar los grados académicos y los títulos profesionales; definir las calificaciones o méritos que debe poseer quien pretenda iniciarse o progresar en la carrera docente.
- d. Administrativo, para adoptar los sistemas de gestión que considere adecuados; nombrar y remover al personal de la universidad, dentro del régimen laboral que se defina previamente; disponer los órganos de producción y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- e. Económico, para administrar y disponer de su patrimonio; determinar las formas de generar y aplicar los recursos que financien su funcionamiento, sin perjuicio del derecho que asiste al Estado o a las entidades financieras privadas de evaluar el cumplimiento de las metas propuestas³⁶.

Dejando de lado una crítica fundamental pero ajena al Derecho, concerniente a lo insubsistente que resulta la autonomía universitaria en su conjunto cuando se recorta a la universidad los recursos financieros, debemos destacar que la libertad fundamental, la académica, ha sido respetada ampliamente a partir de la ley de 1983 si la pensamos como ejercicio de la libertad de cátedra, como libertad para fijar los currículos y los criterios de selección de profesores y estudiantes. Omittiendo casos excepcionales en los que la política partidaria desplegaba las banderas de la intolerancia en las aulas, el poder político ha respetado escrupulosamente esta perspectiva de la autonomía académica en las décadas últimas; y así también la normativa y la administrativa en el marco de la ley.

³⁶ *Anteproyecto de Ley de Bases de las Universidades*. Lima: texto mecanografiado, 1994.

El problema, sin embargo, al decir de los críticos, reside precisamente en el marco legal; "nuestra tradición de legislación universitaria ha consistido en fijar un modelo de Universidad y afirmar que dentro de ese modelo las universidades gozan de autonomía..."; en este sentido, es la parte organizativa la problemática: "Es muy difícil concebir la autonomía pedagógica si la organización académica está dada por la ley, o en qué puede consistir la autonomía administrativa si la organización y gobierno de la Universidad está dada por la ley"³⁷. Y en tanto ley, el modelo no deja alternativa para el desenvolvimiento productivo de las particularidades de cada institución ni repara en su trayectoria o en su conformación especial; todas las universidades deben adecuarse a un patrón único nacional, burocrático y moroso³⁸. En suma, se trataría la presente de una ley reglamentarista en exceso, en especial para la pública, y habría que corregir eso en la próxima, procurando la desregulación de las funciones sociales para dar paso a la creatividad y responsabilidad personal y colectiva: "Una ley de principios antes que una reglamentarista" es lo que se pretende para lo venidero³⁹.

Del recuento de pareceres anotados y de su confrontación con las nociones previas sobre la autonomía, puede apreciarse que la presente ley es un buen escudo contra la interferencia arbitraria del Estado pese a lo que pudiera pensarse. No estamos ya ante los conceptos, categorías o ideologías que signaban el caminar de la universidad y que merecieran el rechazo de los universitarios:

no acepto que la universidad tenga como fin la estabilidad política del Estado en la concepción napoleónica, o la construcción de una sociedad socialista, capitalista o comunista...⁴⁰.

Lo que sí parece evidente es que el espacio de autonomía es estrecho y por eso, instadas por una nueva constitución que reclama ser reglamen-

³⁷ MAC GREGOR S.J., Felipe, *op. cit.*, p. 36.

³⁸ PEASE G.Y., Franklin, *Estado y universidad en el Perú: Una reflexión*. Lima: texto mecanografiado, s.f., pp. 8 y 9.

³⁹ Cfr.: SOTA NADAL, Javier, *Testimonio: Universidad campus de batalla*. Lima: Didi de Arteta, 1993, p. 115-118.

⁴⁰ Las expresiones pertenecen al P. Felipe Mac Gregor, S.J. y aparecen citadas en PEASE G.Y., Franklin, *op. cit.*, p. 8.

tada en lo que atañe al tema universitario, las nuevas propuestas legislativas acuñadas bajo la orientación de la Asamblea Nacional de Rectores apuntan a una ley de bases antes que a una reglamentarista.

Una cuestión, sin embargo, que parece intocada no obstante los riesgos que comporta para la propia autonomía concierne a la función pública que cumple la universidad. De los autores reseñados en este trabajo, en particular de los peruanos, fluye sin ápice de duda que la labor universitaria tiene un decidido carácter público, por razones varias:

Es claro que la autonomía de la Universidad no puede ser absoluta: la institución universitaria ejerce una función y un servicio público y como tal debe hacerse conforme a la ley. La Universidad emplea dineros del Estado en el ejercicio de su función y no es posible aceptar que ese empleo no esté sujeto, por lo menos, a las mismas condiciones que los presupuestos de los Poderes del Estado. La Universidad ha recibido del Estado la facultad delegada de autorizar el ejercicio profesional y es impensable que quien delega no pueda supervisar el uso que se hace de la facultad que ha delegado⁴¹.

En este mismo sentido se pronuncia Rogelio Llerena, quien dedica un capítulo a este tópico. Parafraseando una definición de servicio público que acoge de la doctrina administrativista, Llerena postula que "la función de la Universidad es una actividad destinada a satisfacer una necesidad pública de orden cultural, en forma continua y obligatoria, según un régimen jurídico especial y a cargo de personas públicas o privadas"⁴².

Ahora bien, aunque el carácter público del servicio o de la función que cumple la universidad podría configurar una limitación importante para la universidad; sin embargo, el marco legal vigente no apunta ni habilita a los poderes del Estado a entrometerse en los asuntos universitarios no obstante la importancia de este servicio público. Lo que parece interesar al legislador es que la universidad realice su fin, aquél de la libre realización académica que mencionáramos al definir la autonomía universitaria. En tal sentido, la autonomía universitaria no es sinónimo de extraterritorialidad física ni legal; no implica un desentendimiento con la sociedad a la que se debe, sino que es un reconocimiento dado por el poder político a una

⁴¹ MAC GREGOR, S.J., Felipe, *op. cit.*, p. 36.

⁴² LLERENA, Rogelio, *op. cit.*, p. 129.

atribución requerida por la universidad, debido a la naturaleza de la labor que realiza.

La autonomía universitaria es ese espacio de libertad que el Estado confiere a las universidades, mediante sanción constitucional o legal, para que éstas determinen por sí mismas sus actividades en ámbitos de autonomía académica, administrativa, normativa y económica, con sujeción a sus fines y a la naturaleza de su ser en la actualidad. Estos ámbitos de libertad tienen límites previstos en las normas generales del Estado. De la manera como quede configurada y delimitada la autonomía universitaria, dependerá la gama de relaciones de todo orden —incluyendo las políticas— que mantendrá la universidad con la sociedad y con el Estado.

Así, pues, establecido el concepto de autonomía universitaria y presentado el marco constitucional y legal que rige a las universidades, dejamos expuesto el tema de nuestra ponencia. Con lo primero hemos procurado un lugar de libertad; con lo segundo, los límites de esa libertad. El Derecho no sólo obliga o prohíbe; también habilita y permite. Una de las manifestaciones subjetivas del espacio es la sensación de amplitud. Lo que hemos querido mostrar con la autonomía universitaria es cuán complejamente el Derecho puede proporcionar o restringir esa sensación muy humana de amplitud que se hace patente en un espacio físico —nuestro campus—, pero también en muchas otras manifestaciones más importantes como este coloquio donde gozamos de un espacio para ejercer el derecho a compartir nuestras ideas en libertad.