

UNIVERSIDAD, AUTONOMÍA Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA *

SUMARIO: I. *Las nuevas tendencias en el siglo xx. El constitucionalismo social. Régimen universitario.* II. *Breve acercamiento a los textos constitucionales vigentes.* A) Tratamiento expreso de la enseñanza universitaria. B) Tratamiento general del problema educativo. III. *Variaciones sobre el tema de la autonomía a propósito de la nueva Constitución para la República de Cuba.* A) Precisión conceptual. B) Estado y Universidad. C) La experiencia cubana y la nueva Constitución. IV. *Breve consideración final.*

I. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL SIGLO XX. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL. RÉGIMEN UNIVERSITARIO

El proceso emancipador en América Latina significa a la vez que el rompimiento de vínculos con España, el abandono de la teoría del derecho divino de los reyes y la adopción de un nuevo régimen político. El constitucionalismo liberal formula su programa en la primera generación de la independencia, malgrado por falta de sustentación económica, y se realiza, al menos formalmente, en la segunda mitad del siglo XIX, cuando una serie de textos reafirman la decisión por los principios demoliberales anunciados en sus primeros años. Tardíamente, en la región, se marcaba una etapa más en la lucha del individuo contra el poder público en busca de garantizar un mínimo de libertades.

En este siglo, después de la Primera Guerra Mundial, se produce un desarrollo nuevo en el constitucionalismo. El Estado liberal, cumplió una etapa importante en la lucha del hombre en busca de garantizar un mínimo de garantías. Fijó una serie de libertades-resistencia que establecieron alrededor del individuo una zona de protección contra los abusos de autoridad. Pero los movimientos sociales del siglo pasado y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del actual, obligan a replantear la propia razón de ser del Estado, orientándose al reconocimiento de su cada vez mayor intervención en

* Ponencia oficial a la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, realizada en la Universidad Central del Ecuador, Quito, 6-10 de marzo de 1977.

la vida social. Junto al fortalecimiento de las libertades individuales, se produce la institucionalización de las libertades-participación, que obligan al Estado a intervenir en la vida social y política en un sentido protector. Los derechos económico-sociales son aceptados y además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo en una gran "tentativa de racionalización de la vida pública" (al decir de Mirkine). Así, desde la primera guerra aparece una gran corriente, la cual se acentúa después de la segunda, y tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, la extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente y tecnificación del aparato constitucional. Que se inicia, precisamente, con un texto americano del área, la Constitución mexicana de 1917, pero que adquiere resonancia universal con la promulgación de la alemana de Weimar de 1919. Dentro de esta tendencia debe incluirse la española de 1931, que tanta influencia ejercería en algunas áreas de América Latina.

A partir de principios de siglo, se produjo un cambio visible en la región. Sobre la base de una transformación de su estructura económica, advinieron esenciales mutaciones. En el aspecto social, aparecieron nuevas clases, un incipiente proletariado urbano y una ampliación realmente inusitada de la clase media, que produce una movilidad vertical y sustituye el inmovilismo del período anterior, en el cual los sectores medios solamente constituían una limitada capa que separaba a la élite dirigente decimonónica de la masa popular desorganizada. En lo político, se produce un proceso de transferencia del poder de la vieja aristocracia terrateniente a la clase media y a la incipiente burguesía urbana, lo que obliga a institucionalizar una política de intervencionismo de Estado, que se fortalece en la crisis del 30. Una transformación demográfica tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de los servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración pública que genera una burocracia especializada y en proceso de autonomía. Y finalmente se inicia el surgimiento de los movimientos políticos de corte socialista. El anarquismo traído por los inmigrantes europeos, influyó mucho en la incipiente organización sindical y los primeros partidos marxistas se fundan en la década del 20. En 1929, eran tan relativamente fuertes que celebraron la primera Conferencia Comunista Latinoamericana en Buenos Aires —la ciudad de más desarrollo industrial y de más inmigración europea— con asistencia de 38 delegaciones.

Las nuevas orientaciones del constitucionalismo mundial son adoptadas, más

que como producto de una lucha popular por obtenerlas, como concesión de la clase media en ascenso en busca de ampliación de sus bases de apoyo político y social;

insistiendo en que la política económica de los últimos cincuenta o sesenta años no había creado una "vida nacional plena" porque había sido concebida en el vacío, los nuevos dirigentes de los sectores medios prometieron no solamente el progreso económico sino también la democracia social. A las abstracciones políticas y morales por las que sus dirigentes habían luchado durante el período de la independencia añadieron la exigencia de que se pusiera a disposición de los electores que votaran sus plataformas una participación mayor en los beneficios materiales y culturales que habían hecho posible la técnica del siglo xx. Insistían en que el económico fuera el principal problema político y que se agregaran garantías sociales a las garantías individuales.¹

Y en la región, el constitucionalismo, básicamente se orientará a recoger los derechos económico-sociales, la modificación del derecho quirritario de la propiedad y la formulación de garantías constitucionales contra los excesos del gobierno.²

Del análisis de las constituciones, que a partir de 1920 se han promulgado en la región, podemos inferir que el nuevo constitucionalismo se ha orientado por las siguientes tendencias: preocupación por la racionalización del poder (una mejor técnica en su formulación); cambio en la filosofía general (orientación hacia el "estado de bienestar" que transforma al Estado en un agente activo de cambio); recepción del derecho internacional (vincu-

¹ John Johnson, *La transformación política de América Latina. Surgimiento de los sectores medios*. Estudio preliminar de Sergio Bagú (Buenos Aires: librería Hachette, 1961).

² Sobre el constitucionalismo social ver los clásicos, Boris Mirkine-Guetzevich, *Modernas tendencias del derecho constitucional* (Madrid: 1934); Carlos García Oviedo, *El constitucionalismo de postguerra* (Sevilla: 1931). La literatura sobre el tema es profusa. Entre otros: José Gascón y Marín, "La política social en el derecho constitucional", *Información jurídica*, N° 59 (abril de 1958), págs. 3-29; César Enrique Romero, "Esbozo histórico del Estado y sus direcciones contemporáneas. Constitucionalismo social", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina*, Año XIX, N°s: 3 y 4 (julio-diciembre, 1955), págs. 591-621; Sergio García Ramírez, "Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos", *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, Año 1, N° 1. Nueva Serie (enero abril de 1968), págs. 119-162; Pablo Lucas Verdú, *Estado liberal de derecho y estado social de derecho* (Salamanca: acta salmantina, 1955) y *Las cláusulas económico-sociales en las constituciones de América*, 2 vols. (Buenos Aires: Academia de Ciencias Económicas, Editorial Losada, 1947-48); Jorge Mario García Laguardia, "El constitucionalismo social en Centroamérica y Panamá", *Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas* (1976), UNAM.

lado a cierto nacionalismo); ampliación de la democracia y racionalización del aparato político (extensión del sufragio, reconocimiento de partidos, justicia electoral); ocaso del laicismo; inclusión de tratamiento de aspectos económicos, de hacienda y administración; acogimiento de sistemas de garantía que tratan de hacer eficaces las normas constitucionales; semiparlamentarismo y preponderancia presidencial como tendencias paralelas. Desde el centro de interés que hoy nos preocupa, se percibe una tendencia a ampliar el catálogo de derechos individuales y la constitucionalización de los sociales. En cuanto a los primeros se reconocen nuevos (asilo, prohibición de discriminaciones, libre tránsito, prohibición de torturas), así como declaración abierta de su enumeración. Por lo que se refiere a los segundos, la tendencia se hace clara en la segunda posguerra, con motivo de la democratización que se produce en la región y la influencia de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* de Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, y la *Carta Interamericana de Garantías Sociales*, del mismo año. Merece especial mención el tratamiento distinto que se da a la propiedad, que de un privilegio se transforma en un derecho sujeto a fuertes limitaciones en favor del interés social, acogiendo en este sentido algunos textos y disposiciones sobre reforma agraria, latifundios y en general problemas de la tierra. Y la inclusión a nivel constitucional de materias antes no contempladas, que representan típicas reivindicaciones de clase media: educación, familia, seguridad social, salud y asistencia e indigenismo.³

Junto, pues, a los principios que orientaban tradicionalmente el contenido de las constituciones, en busca de una mayor y definitiva limitación de los gobernantes en favor de los gobernados —que llevaron en un momento a un Estado gendarme, espectador simple del proceso social—, aparecen otros, orientados, más bien, a garantizar al individuo frente a la “abstención estatal”, fijándole al poder público una serie de obligaciones en campos que antes tenía vedados. El intervencionismo estatal se hace evidente en muchos aspectos, y en orden a la cultura se considera que el acceso a sus beneficios es imperativo indispensable para el desarrollo de las nuevas sociedades. Así, en muchas constituciones aparecen disposiciones específicas sobre derecho y deber de instrucción, educación laica y obligatoria, escuelas especiales, ayuda a estudiantes, protección a minorías, etcétera. Y la educación superior viene a ser acogida en algunos textos con una doble significación: por una parte fijando su filosofía general

³ José Miranda, *Reforma y tendencias constitucionales recientes de la América Latina*, 1945-1956 (México: Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957); Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo constitucional de Hispanoamérica* (México: UNAM, 1977) y del último de los autores, *Legislación Universitaria de América Latina* (México: Secretaría General de la Unión de Universidades de América Latina, Editorial Universitaria, 1973).

y la obligación del Estado de impulsarla y organizarla y en algunos casos reconociendo la autonomía de las instituciones universitarias a efecto de garantizar la pureza del servicio y preservarlo de la inestabilidad política.

Ya en el siglo pasado, algunas instituciones universitarias habían logrado cierta independencia del poder público. Chile (1879), Argentina con la Ley Avellaneda (1885), Uruguay (1885). Pero es en Córdoba, en 1918, donde se produce el movimiento renovador de las instituciones universitarias que todavía tiene resonancias actuales. El cambio social que hemos apuntado antes y que modificaba ya el aire público total de la sociedad latinoamericana chocó con la arcaica estructura universitaria, que se resistía a su modificación en manos de conservadoras generaciones académicas aventajadas en el ejercicio abusivo del poder. Desde entonces el principio de la autonomía de los centros universitarios quedará como un principio de todos los programas revolucionarios impulsados, en mayor o menor medida, por segmentos de las clases medias, y después del triunfo de éstos aparecerá, en algunos países, el reconocimiento constitucional del régimen universitario y de la autonomía como una de sus conquistas.⁴

El antecedente más remoto de este reconocimiento lo hemos encontrado en la Constitución uruguaya de 1918 en cuyo artículo 100 apuntaba que "los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria y la asistencia y la higiene pública, serán administradas por Consejos autónomos". En aplicación de este precepto, Aldo Solari recuerda cómo la Universidad "siguió elevando nombramientos y planes de estudio al Poder Ejecutivo, hasta que éste los devolvió afirmando él la teoría de que la autonomía universitaria hacía innecesaria la ratificación y/o aprobación que se solicitaba".

En un sentido más preciso se manifiesta la reforma constitucional que se produjo en Guatemala, a la caída del dictador Manuel Estrada Cabrera, abo-

⁴ Sobre la reforma de Córdoba, la bibliografía es abundante y el tema despierta permanente interés en la región. Ver Gabriel del Mazo, *La reforma universitaria*, III vols. compilación y notas de... (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1976); Luis Alberto Sánchez, *La universidad latinoamericana* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1949); Julio V. González, *La universidad. Teoría y acción de la reforma* (Buenos Aires: Editorial Claridad, 1945); José Ingenieros, *La universidad del porvenir* (Barcelona: Librería Sintes, 1930); María Elena Rodríguez de Magis, *La reforma de Córdoba* (México: Colección Deslinde, Imprenta Universitaria, 1972) y Roberto Díaz Castillo, *La Reforma universitaria de Córdoba* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1971). Posiblemente las mejores publicaciones sobre el tema sigan siendo, A. Ciria y H. Sanguinetti, *Los reformistas* (Buenos Aires: Jorge Álvarez editor, 1968) y Federación Universitaria de Buenos Aires, *La reforma universitaria. 1918-1958* (Buenos Aires: 1959). Un análisis penetrante del proceso general de la universidad en Darcy Ribeiro, *La universidad latinoamericana* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1971).

gado que gobernó ese país de 1898 a 1920, personaje central en la novela de Miguel Ángel Asturias, *El señor presidente*. Con pulcra técnica recogió el principio en el artículo 77, inciso 6:

La Universidad organizará y dirigirá la enseñanza profesional. Hará sus Estatutos, nombrará a sus catedráticos y empleados y tendrá bajo su dependencia los edificios que le pertenezcan. Gozará de personalidad jurídica para adquirir bienes y administrarlos, así como sus rentas; pero para enajenar los inmuebles se sujetará a las prescripciones legales.⁵

En Bolivia, desde la primera *Convención Nacional de Estudiantes*, en 1928, se incluyó un rubro sobre *reforma constitucional*, en el que se propugnaba por el reconocimiento constitucional del control de todo el sistema educativo por la universidad y el otorgamiento a ese nivel de su autonomía. Y el año siguiente, en la segunda *Convención*, se formuló un *Anteproyecto de Reforma Constitucional* relativo a la autonomía. Desde ese momento se considera como única vía adecuada para preservarla, su reconocimiento a nivel de la norma fundamental: "Sólo los preceptos constitucionales podrán evitar que la autonomía universitaria sea burlada", decía el presidente de la primera convención estudiantil. En 1930, la Junta de Gobierno —en el número 8 del Referéndum Nacional— incorporó a la Constitución la sección del "Régimen Universitario", en la que se inicia el reconocimiento de la autonomía que se afirma definitivamente cuando, en la constituyente de 1938, se aprobaron varios artículos sobre el problema, que quedarán como constante en el constitucionalismo boliviano.

En Ecuador, la autonomía adquiere jerarquía constitucional en el texto de 1945. Y en la Constitución del año siguiente, "seguramente para evitar que se cercenara por vía legislativa el principio" —al decir de Risieri Frondizi—, se la ratificó sin condición alguna y se la sostiene en la última del año 67, que fue archivada por el actual régimen. Creamos —afirma con razón aunque con optimismo discutible el exrector de la Universidad Central, Luis Verdesoto Salgado— "el derecho constitucional de la autonomía universitaria, como parte sustantiva del derecho constitucional de la cultura. La Universidad, gracias a él, se hallaba lejos de los avatares de la política transitoria".

Un movimiento popular que derrocó en 1944 al dictador Jorge Ubico en Guatemala, abrió el camino de nuevo al reconocimiento constitucional de la autonomía. La Junta de Gobierno, en uno de sus primeros decretos —el número 12—, reconoció por vez primera a la Universidad Nacional con ese carácter; decreto que, aprobado por el cuerpo legislativo, fue elevado a disposición cons-

⁵ *Dictamen de la Comisión extraordinaria de reformas a la Constitución* (Guatemala: tipografía nacional, 1921).

titucional en el artículo 84 de la Carta de 1945 que influiría claramente en los otros países centroamericanos, que en diversas fechas posteriores siguen la huella marcada.

Actualmente se percibe en otras regiones un movimiento en la misma dirección, persistente aunque aún sin futuro cierto.⁶ En Colombia, el propio presidente de la República, se lamentó que la reforma de la constitución del año 68, atribuyera el nombramiento de los rectores al gobierno central, afirmó haber entregado a los Consejos Directivos la selección del nombre de los rectores y haberse limitado el gobierno a confirmar los nombres "devolviendo esa parte esencial de la autonomía" y ofreció llevar al Congreso una reforma constitucional "de transferencia de funciones" (discurso de Misael Pastrana Borrero de 5 de mayo de 1971). Y en México, a finales del año 72, el presidente Echeverría ofreció enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para elevar a la calidad de garantía constitucional el reconocimiento y respeto a las universidades del país. El exrector, Pablo González Casanova, de la Universidad Nacional Autónoma en el clímax de un conflicto que lo hizo renunciar, afirmó que "el hecho de elevar a garantía constitucional la autonomía universitaria, indica el deseo de darle una jerarquía más alta, la más alta de nuestro derecho".⁷

Es precisamente éste el centro del problema. Se trata de elevar a categoría constitucional el reconocimiento de los derechos universitarios, a efecto de mantenerlos fuera de los vaivenes de nuestra accidentada historia, y preservar la independencia y jerarquía de su ejercicio. Posición vinculada a la idea de la estructura jerárquica y unitaria del orden jurídico, que no se considera como un sistema de normas coordinadas a un mismo nivel, sino como una estructura jerárquica de preceptos desarrollados en un proceso de creación y aplicación, que viene desde la norma constitucional fundamental, pasado por leyes ordinarias y reglamentos, hasta llegar a las sentencias judiciales y a los negocios jurídicos. Según esta concepción, se distinguen las normas primarias o fundamentales, de las secundarias o derivadas, entendiendo el sistema jurídico como una pirámide en cuya cúspide está la constitución, que regula y determina la suprema competencia del sistema jurídico, la suprema autoridad del Estado.

⁶ Héctor Félix Bravo, *Bases constitucionales de la educación argentina. Un proyecto de reforma* (Buenos Aires: editorial Paidós, 1972) y "Bases para una reforma de la Constitución con el fin de adoptar el régimen federal en Colombia", *Universidad de Antioquia*, N° 188, vol. XLVIII (julio-septiembre de 1937), págs. 209-217.

⁷ Mario de la Cueva afirma que en 1972, una Comisión designada por el Rector de la UNAM, formuló un *Proyecto de constitucionalización de la autonomía universitaria*, que fue enviado al Ejecutivo, "Una nueva universidad. Pasión y razón de su futuro", *Excelsior*, 21 de agosto de 1973.

Así, la constitución representa el nivel más alto del sistema jurídico, "el derecho fundamental de la organización". La rigidez de la norma fundamental garantiza la estabilidad formal de los preceptos.⁸

En este sentido, se ha orientado también la Unión de Universidades de América Latina, que desde el Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas, reunido en la ciudad de Guatemala, en septiembre de 1949, apuntó en su acuerdo número tres que "la legislación positiva de la mayor parte de las universidades no abarca una autonomía integral en sus aspectos docente, administrativo y económico, siendo indispensable que prescripciones constitucionales en cada país, sean las que regulen su estructura para la efectiva realización de sus altos fines" y resolvió que todas las universidades signatarias de la resolución deberían gestionar ante los poderes públicos correspondientes, "que todos los puntos contenidos en ella se consignen en su constitución política".⁹ Y más tarde, en la resolución 5 de su *V Asamblea General*, sobre *vigencia y defensa de la autonomía universitaria*, se recomendó como una medida para defenderla que "se eleve a precepto constitucional el principio".¹⁰

II. BREVE ACERCAMIENTO A LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES VIGENTES

El estudio de los textos constitucionales nos permite formular una clara división entre aquellas constituciones que contienen disposiciones expresas acer-

⁸ En 1964 se privó a la Universidad de Santo Domingo del fuero, y el Rector afirmaba con optimismo encomiable que eso hubiera sido imposible que sucediera "si en vez de estar contenido en una ley adjetiva, el fuero hubiese estado consagrado en la Constitución" y se preguntaba: "¿Quién puede afirmar que si la autonomía continúa como Ley adjetiva no puede correr la misma suerte que el fuero?", *Discurso del Rector de la U.A.S.D., en la asamblea constituyente (1966) sobre el fuero universitario, 26 de octubre de 1966*. Y en la *Declaración de principios* aprobada por el *Primer Congreso Universitario Centroamericano* (San Salvador, septiembre de 1948) se insistía sobre el tema: "La universidad debe conseguir una autonomía total, es decir, una autonomía formal y material. La primera descansa en disposiciones constitucionales o de máxima jerarquía legal, por medio de las cuales se perfilan las líneas generales, pero a la vez, suficientemente concretas, de la Universidad y se le otorga la facultad de autolegislar".

⁹ *Primer congreso de Universidades Latinoamericanas. Recomendaciones y resoluciones, octubre de 1949* (Guatemala: imprenta universitaria, 1949), pág. 33 y siguientes. Ver también *Estatutos de la Unión de Universidades de América Latina* y *Carta de las Universidades Latinoamericanas* (México: Secretaría General de la U.D.U.A.L., 1974).

¹⁰ *Quinta Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1967), págs. 131-133.

ca del régimen universitario y las que solamente hacen referencia al sistema educativo en general.

A) *Tratamiento expreso de la enseñanza universitaria*

En el primer grupo están las siguientes: *Bolivia*, de 2 de febrero de 1967, suspendida en septiembre del mismo año, por un golpe de Estado y puesta de nuevo en vigor por otro pronunciamiento en 1972 "en todo aquello que no se oponga al nuevo gobierno"; *Costa Rica*, de 7 de noviembre de 1949; *Ecuador*, de 6 de marzo de 1945; *El Salvador*, de 16 de enero de 1962; *Guatemala*, de 6 de mayo de 1966; *Honduras*, de 3 de junio de 1965; *Nicaragua*, de 14 de marzo de 1974; *Panamá*, de 11 de octubre de 1972; *Paraguay*, de 25 de agosto de 1967; *Uruguay*, de 24 de agosto de 1966. El estudio de su articulado nos permite formular un catálogo de enfoques que dichos textos adoptan sobre la materia.

1. *Declaración expresa y simple de la autonomía.* Las de Bolivia (artículo 185), Ecuador (artículo 143) y Panamá (artículo 97) se limitan a indicar que las universidades son autónomas. Las de Guatemala (artículo 99) y Honduras (artículo 157) indican además que la universidad nacional es "autónoma con personalidad jurídica". La del Paraguay hace un reconocimiento indirecto, al indicar (artículo 91) que la ley determinará el régimen de enseñanza así como el alcance de la autonomía universitaria, y la del Uruguay (artículo 85) un tratamiento *sui generis* al referirse a la integración de un órgano de gobierno, el Consejo Directivo de la Universidad de la República, el que ordena, será designado por los órganos que la integran y los consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados.

2. *Intentos de definición del concepto.* Otro grupo de textos se embarcan en la empresa de precisar el concepto de autonomía que reconocen. El Salvador (artículo 204) precisa que la autonomía es en los aspectos "docente, administrativo y económico" y la de Nicaragua (artículo 115) agrega que tiene "plena capacidad jurídica" para adquirir derechos y obligaciones. La de Panamá (artículo 97) afirma que la autonomía significa personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, además de organizar sus estudios, designar y separar su personal. Costa Rica (artículo 84) se refiere a la independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y darse organización y gobierno propio. La de Bolivia (artículo 185) es la más explícita: libre administración de recursos; nombramiento de sus rectores; personal docente y administrativo; elaboración de estatutos; planes de estudio; presupuestos anuales; aceptación de legados y donaciones y celebración de contratos para realizar sus fines.

3. *Integración de órganos de gobierno.* La del Uruguay (artículo 203) antes indicada y la de Guatemala (artículo 100) contienen directrices expresas sobre integración de órganos de gobierno. Esta última señala que el órgano supremo, el Consejo Superior, se integrará por el rector, los decanos de las facultades, un representante del colegio o colegios profesionales que correspondan a cada facultad, un catedrático titular y un estudiante por cada facultad.

4. *Inspección del Estado.* La de Nicaragua (artículo 109) otorga al Estado la "supervisión técnica" del régimen de enseñanza, inclusive el nivel superior; la de Bolivia (artículo 190) habla de "tuición" y la de Colombia (artículo 41) de "suprema inspección y vigilancia".

En estos dos últimos países estos preceptos han sido objeto de permanente y viva discusión. En 1958 el *II Congreso de Universidades*, aprobó las llamadas *Bases Generales de la Universidad Boliviana*, en las que se trataba de delimitar el término: "la tuición del Estado sobre las universidades tiene por objeto respetar, sostener y dignificar la autonomía universitaria, defender a cada universidad de cualquier intervención y fortificar su economía mediante la concesión de recursos y subsidios". Y en la reciente discusión sobre el proyecto uniforme de la ley universitaria colombiana, el presidente de la Asociación Colombiana de Universidades, Fernando Hinestroza, mostró su preocupación porque:

la responsabilidad política y administrativa de la inspección y vigilancia la tiene el Estado, con atribuciones delimitadas: el Congreso para señalar sus bases y el gobierno para reglamentar y practicarla. Esas funciones son indelegables, y además soberanas. No pueden subordinarse a conceptos previos y favorables ni de particulares ni de establecimientos públicos; unos y otros pueden opinar, asesorar, pero sin poder decisorio. Por ello inquietan la delegación de poderes constitucionalmente propios e intransferibles y la posibilidad de delegación discrecional de otros...

Por su parte, el Consejo Académico de la Universidad Nacional, el 7 de mayo de 1971, expidió un comunicado en que expresa: "Que el Consejo Académico no encuentra equitativo ni justo que, mientras se ejerce sobre la universidad oficial todo el peso de la atribución constitucional, se soslaye simultáneamente la inspección y vigilancia sobre la universidad privada que, paradójicamente, es la que en resumidas cuentas resulta protegida por el concepto de autonomía".

La de Guatemala (artículo 99) atribuye a la universidad nacional, organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza estatal superior en la nación y la educación profesional universitaria y la de Honduras que a la nacional corresponde "con exclusividad", organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior y la educación profesional. Estos preceptos han dado lugar a discusiones muy

matizadas con las universidades privadas, especialmente católicas de reciente creación en estos países, ya que las nacionales han pretendido mantener su control monopólico sobre la educación superior como órganos descentralizados del Estado que prestan un servicio. En 1962 —vigente la anterior constitución— en Nicaragua se produjo un enfrentamiento fuerte entre la Universidad Nacional y la Católica. En busca de solucionar el problema, la última constitución de Guatemala (artículo 102) creó el *Consejo de Enseñanza Privada Superior*, autorizado para ejercer vigilancia sobre las universidades privadas y aprobar su organización, previo dictamen de la universidad nacional, correspondiendo al Poder Ejecutivo, aprobar los estatutos y autorizar su funcionamiento, y dio a la nacional, importante participación en su integración. Un híbrido, que fortaleció de hecho, la posición de los centros no oficiales.

5. *Patrimonio universitario*. La disposición general del artículo 143 de la Constitución del Ecuador en el sentido de que se procurará la creación del patrimonio universitario a efecto de "garantizar la autonomía", recoge el espíritu de otras decisiones que presentan diversos grados en el tratamiento del problema. La más desvahída es la declaración de Paraguay (artículo 89) que se limita a indicar que el Estado sostendrá y fomentará la enseñanza superior o universitaria. Bolivia (artículo 187) indica que las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, y Panamá (artículos 97 y 98) que a la universidad oficial se le reconoce patrimonio propio y que para hacer efectiva la autonomía se la dotará "de lo indispensable". Las constituciones centroamericanas son más explícitas: El Salvador (artículo 204), afirma que además de contribuir a asegurar y acrecentar el patrimonio universitario se consignará anualmente en el presupuesto las partidas correspondientes; otras, fijan una asignación privativa presupuestal: Nicaragua (artículo 115) del dos por ciento, Guatemala (artículo 99) del dos y medio, y Honduras (artículo 158) del tres por ciento. La de Costa Rica, es posiblemente la más explícita en el problema: afirma (artículo 85) que el Estado dotará de patrimonio propio a la universidad nacional, que le creará rentas necesarias y le asigna un 10 por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación, cantidad que se girará por cuotas mensuales. Su formulación en éste y otros aspectos, de gran claridad, ha hecho considerar a un estudioso no latinoamericano, a la Universidad de Costa Rica, como la que tiene "el más alto grado de autonomía legal de todas las universidades del hemisferio occidental" y que al mismo tiempo es representativa del "modelo latinoamericano".¹¹

¹¹ George R. Waggoner, "La autonomía universitaria y la planificación nacional", en *Autonomía, planificación, coordinación, innovaciones: perspectivas latinoamericanas*. Ana Herzfeld, Bárbara y George Waggoner, editores (Kansas: Escuela de Artes Liberales, Universidad de Kansas, 1972), pág. 193.

6. *Libertad de cátedra.* Cinco textos la reconocen expresamente. Las de Costa Rica (artículo 87), Ecuador (artículo 143) y El Salvador (artículo 202) llanamente. Las otras con limitaciones: no contravenir el orden público y las buenas costumbres, dice la de Nicaragua (artículo 116) y una amplia puerta abre a las que por razones de "orden público" establezca el Estatuto Universitario, la de Panamá (artículo 99).

7. *Libertad de enseñanza y universidades privadas.* Las de Bolivia (artículo 177), Honduras (artículo 86) y Costa Rica (artículo 79) garantizan en términos generales la libertad de enseñanza, aunque la primera indica que "bajo la tuición del Estado" y la última que todos los centros privados estarán bajo "la inspección estatal".

Las promulgadas en los últimos años recogen declaraciones sobre las universidades privadas. El Salvador (artículo 200) obliga a una reglamentación e inspección del Estado. Bolivia (artículo 188) hace una larga consideración que sorprende por la presencia muy limitada y reciente de este tipo de instituciones en ese país, y Guatemala (artículos 102 y 103) es la que con más detalle hace el tratamiento, explicado por la orientación muy conservadora del texto y el surgimiento de varias universidades privadas —laicas y confesionales— que se han desarrollado en una encubierta competencia con la importante universidad nacional. El Estado las reconoce y propicia, les otorga personalidad jurídica y libertad para su actividad académica y se obliga a que cuando sus medios lo permitan, les podrá dar asistencia económica.

En el Ecuador, el expresidente Velasco, en julio del 46, dictó el decreto 1228 que autorizaba la fundación y funcionamiento de universidades particulares, con el argumento de que era "necesario extender a la juventud nuevas posibilidades para su formación científica y académica" y el respeto a "la libertad de pensamiento". En octubre, la jerarquía católica logró una reforma al decreto para obtener más libertad de acción y la Asamblea Constituyente se encargó de fortalecer su posición. El artículo 171 de la Constitución de 1946 dice: "Las universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas. Para la efectividad de esta autonomía, en las universidades oficiales, la ley propondrá a la creación del patrimonio universitario."

8. *Otras disposiciones.* También sobre otras materias el grupo de textos que analizamos se manifiestan. Por ejemplo: *a.* monopolio y extensión de expedición de diplomas académicos y títulos profesionales: Bolivia (artículo 186), Guatemala (artículo 101), Honduras (artículo 157), Nicaragua (artículos 113 y 114) y Panamá (artículo 93); *b.* obligación de orientarse al estudio de problemas nacionales: Ecuador (artículo 143), Guatemala (artículo 99), Honduras (artículo 157) y Panamá (artículo 97); *c.* definición de un sistema general universitario: Bolivia (artículo 185); *d.* Obligación de mantener es-

cuelas de capacitación popular: Bolivia (artículo 189); e. formación de docentes: Costa Rica (artículo 86); f. régimen laboral: Ecuador (artículo 143); g. exoneración de impuestos para universidades: Guatemala (artículo 103), Honduras (artículo 158) y Nicaragua (artículo 105); h. colegiación obligatoria: Guatemala (artículo 105) y Honduras (artículo 163).

B) *Tratamiento general del problema educativo*

En las otras constituciones aunque no se hace un tratamiento específico del régimen universitario, se legisla sobre el sistema educativo en general y se incluyen disposiciones algunas veces sobre la libertad de enseñanza y de cátedra. Así: Argentina (artículos 14 y 67, inciso 16), Brasil (artículos 81, 168, 169, 170, 171 y 172), Colombia (artículos 41, 120, incisos 12 y 39), Chile (artículo 10), Haití (artículos 29, 166, 167 y 168), México (artículo 3º), Puerto Rico (artículo II, sección 5), República Dominicana (artículos 9 y 16), Venezuela (artículos 55, 78, 79, 80 y 81).

III. VARIACIONES SOBRE EL TEMA DE LA AUTONOMÍA A PROPÓSITO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA LA REPÚBLICA DE CUBA

A) *Precisión conceptual*

Ante cierta anarquía en el uso del término, se hace necesario delimitarlo. Creemos que su noción puede formularse analizando la relación entre la universidad y el Estado. En la independencia frente al gobierno central y en su capacidad de autogobierno y administración está la clave de su formulación. La autonomía es la capacidad de la Universidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad. Es en esta dirección que se ha orientado la labor definitoria de la *Unión de Universidades de América Latina*, que desde su primera reunión de Guatemala en 1949 inició la formulación del concepto, en el acuerdo número 3 y en la *Carta de las Universidades Latinoamericanas*. Labor que se continúa en la *Segunda y Tercera Asambleas* generales reunidas en Chile (1953) y Buenos Aires (1959).¹²

¹² La U.D.U.A.L. ha realizado siete asambleas generales: Universidad de San Carlos de Guatemala, 1949; Universidad de Chile, 1953; Universidad de Buenos Aires, 1959; Universidad Nacional de Colombia, 1963; Universidad Mayor de San Marcos, 1967

La *Asociación Internacional de Universidades* resolvió formular una declaración al respecto, y en su reunión de Nueva Delhi de 1962 ordenó un estudio preliminar, que sirvió de base para que en sus reuniones de Cambridge (1963), Moscú (1964) y Tokio (1965) se aprobara una recomendación de cinco puntos en la que se indica que las universidades están en condiciones de realizar mejor sus finalidades si tienen la posibilidad de resolver libremente los siguientes asuntos: *a.* Cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos, la universidad deberá tener el derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores, administradores y autoridades. *b.* La universidad deberá responsabilizarse por la selección de sus estudiantes. *c.* Las universidades deberán responsabilizarse de la formulación de los *currícula* para cada grado, y el establecimiento de los niveles académicos. En aquellos países donde los grados y títulos para practicar una profesión estén reglamentados por la ley, las universidades deberán participar de manera efectiva en la formulación de los *currícula* y el establecimiento de los niveles académicos. *d.* Cada universidad deberá tener el derecho de tomar las decisiones finales sobre los programas de investigación que se lleven a cabo en su seno. *e.* La universidad debe tener el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros, entre sus diversas actividades; es decir, por ejemplo: espacio y equipo, capital e inversiones. Se sobrentiende que, aunque la libertad es necesaria para el buen desenvolvimiento de las funciones universitarias, tal autonomía demanda un sentido de responsabilidad por parte de todos los sectores de la universidad, tales como personal administrativo, profesorado y estudiantes.¹³ Esta declaración la hizo suyo la *U.D.U.A.L.* a través de su Consejo Ejecutivo, y agregó que:

el complemento natural de la autonomía y su cabal ejercicio estriban en el respeto del recinto universitario, que ha sido inviolable desde hace siglos

y Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1970, en las cuales el tema de la autonomía ha constituido permanente preocupación. De todas ellas la *Secretaría General*, con sede en México, ha publicado sus memorias, de gran valor informativo. La última fue celebrada en Oaxtepec, México, en noviembre de 1976.

¹³ La *Asociación* resolvió formular una declaración y en su reunión de Nueva Delhi de 1962 comisionó a Sir Hector Hetherington, ex Rector y Vicedecano de la Universidad de Glasgow a efecto de que preparara un estudio preliminar que tuvo agregados importantes de los miembros del *Consejo de Administración* de la Asociación. Dos latinoamericanos presentaron estudios: los doctores Nabor Carrillo ex Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y Risieri Frondizi, ex Rector de la Universidad de Buenos Aires. El documento base y sus agregados están publicados en *University Autonomy. Its meaning today* (Paris: International Association of Universities, papers 7, 1965); también existe versión francesa bajo el título *L'autonomie universitaire. Sa signification aujourd'hui*. Ver especialmente, *Report of the Fourth General Conference of the International Association of Universities*. Tokyo, 31 august 6 september, 1965.

y que si ahora no lo es por dictado de la ley, sí lo es por mandato de la historia y de la tradición, ya que constituye una garantía para la dignidad de profesores y estudiantes en el libre ejercicio de su vida universitaria.¹⁴

B) *Estado y Universidad*

El objetivo central en la búsqueda de la autonomía y su reconocimiento a nivel constitucional, parece, pues, estar en lograr una independencia de las universidades frente a los intereses fluctuantes del gobierno central a efecto de lograr la realización de sus funciones básicas de trasmisión del saber, búsqueda de la verdad e instancia crítica, sin cortapisas. Pero la inserción de las universidades en el proceso político y la estructura de poder, determinan una problemática que trasciende su estricto marco legal. Alrededor de ellas viven y actúan millares de personas en relación de autoridad y obediencia; reclutan personal, garantizando niveles de subsistencia; posibilitan participación política nacional a grupos minoritarios muchas veces no reconocidos oficialmente y aún ilegalizados; preparan cuadros dirigentes a través de la formación técnica y el activismo estudiantil, y en algunos casos, incluso, sirven de refugio a desencantados o agotados ex líderes políticos.

Y por la inserción en ese contexto, la autonomía juega un papel ambivalente. Se logró con ella la independencia de las universidades frente al estado, pero se inició así, una relación dialéctica que marcó su colaboración o enfrentamiento. En la Argentina de Córdoba, el movimiento de reforma estuvo íntimamente vinculado a la emergencia de las clases medias y a su participación política global, y representó un instrumento de modernización y oposición a las tradicionales oligarquías agrarias del diez y nueve. Pero en otros países, no tiene el mismo significado. En Venezuela, según apunta Alberto Sánchez, hubo que limitar la autonomía en la universidad para "contrarrestar el carácter tradicionalista y 'reaccionario' del cuerpo docente preconstituido y abrir el campo a las autoridades de tipo 'progresista' o democrático, de acuerdo con el régimen imperante hasta 1948". En algunos procesos revolucionarios las universidades han jugado un papel conservador en uso de su autonomía. Durante la revolución guatemalteca (1944-1954) los grupos conservadores hicieron uso del activismo estudiantil y de los tradicionales cuerpos docentes, para enfrentarse al proceso de reformas y además formar los cuadros fascistas que después de 1954 han integrado, hasta hoy, con diversos matices, variados gobiernos derechistas. Hans Steger ha hecho notar como México "es el único

¹⁴ "Acuerdos del Consejo Ejecutivo de la U.D.U.A.L. en defensa de las libertades y autonomía universitaria", *Universidades* revista de la Unión de Universidades de América Latina, Nº 26 (octubre-diciembre de 1966), págs. 93-96.

país de Latinoamérica en el que la revolución política precede a la revolución universitaria y en el que a su turno ese movimiento político es anterior a la revolución rusa” y cómo en ese contexto las aspiraciones a la autonomía universitaria tengan “desde el comienzo un carácter reaccionario y antirrevolucionario” traduciendo “el intento de excluir a la Universidad del desarrollo revolucionario general de la sociedad”, donde un estado progresista asumió la tarea de la educación popular a través de una cruzada misionera laica. Si no se recuerda ya lo que ocurrió en México en la época de Lázaro Cárdenas, “conveniría refrescar un poco la memoria”: atricheradas en el principio de la autonomía universitaria y utilizando las formas de gobierno “las fuerzas reaccionarias se apoderaron de la institución para ejercer presión sobre el gobierno cardenista y tratar de frenar así el proceso de transformaciones sociales que estaba promoviendo...”¹⁵

C) *La experiencia cubana y la nueva Constitución*

Los trabajos de la *Comisión Mixta de Reforma* de los años 59 y 60, que orientados en el marco de Córdoba se suponía de base a la modificación de la *Ley Docente de 1937*, naufragaron en la avalancha revolucionaria y en el 62, con otros lineamientos, se fijaron nuevas *Bases de Reforma de la Enseñanza Superior*.¹⁶ Del análisis de los documentos oficiales podríamos concluir que

¹⁵ Francisco López Cámara, *Hacia una concepción dialéctica de la autonomía universitaria* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1974), págs. 7-8.

¹⁶ *Leyes del gobierno provisional de la revolución, 1º a 30 de abril de 1959* (La Habana: editorial Lex, 1960), págs. 237 y siguientes; Justo Nicola Romero, *El régimen de universidades y la Ley Nº 11* (Santiago de Cuba: Universidad de Oriente, 1959); *Acuerdos de la Comisión Mixta para la reforma universitaria* (La Habana: imprenta de la Universidad de La Habana, 1959); *La reforma universitaria en la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público* (La Habana: González y Cía. Impresores, 1959); *Proyecto de estatutos de la Universidad de La Habana. Comisión Mixta de Reforma* (La Habana: imprenta de la Universidad de La Habana, 1960) y *Leyes y Estatutos de la Universidad de Oriente* (Santiago de Cuba: Universidad de Oriente, 1959) que fueron promulgados el 25 de enero de 1960, y tuvieron efímera vigencia, *El Consejo Superior de Universidades*, formuló las *Bases fundamentales* de la reforma, con otra orientación; ver *La reforma de la enseñanza superior en Cuba*, Consejo Superior de Universidades. Colección Documentos (La Habana: s.e., 1962) *passim*. y también los siguientes documentos oficiales: *Rapport de la Republique de Cuba a la XII Reunión de la Conference Generale de L'UNESCO, 1962* (La Havane: Ministère de l'éducation, Année de l'organisation, 1966). *Informe a la XXX Conferencia Internacional de Instrucción Pública convocada por la O. I. E. y la UNESCO, Ginebra, julio del 67* (La Habana: empresa consolidada de Artes Gráficas, 1967) e *Informe a la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en rela-*

sus puntos programáticos son los siguientes: definición política hacia el socialismo a base de una formación teórica marxista; fuerte centralismo y supresión de la autonomía; integración del trabajo y el estudio; salario estudiantil para ampliar ingresos y mejorar cuadros; planeamiento riguroso de la matrícula orientada hacia carreras técnicas en especial agrarias; encuadramiento colectivo de docentes y estudiantes, y universalización de la universidad.

Algunos dirigentes han sido especialmente explícitos para explicar el cambio:

... el propio proceso revolucionario en la Universidad ha rebasado ampliamente ya, hoy por hoy, los marcos de la Reforma Universitaria. O sea, que para nosotros, ésta es un paso vencido y que en estos momentos lo que nos planteamos es una revolución en la concepción de la enseñanza universitaria, que no pudo contemplarse en ningún instante por los que promovieron la reforma... nos enfrentamos a la realidad de tener que ir a proceso diferente, de universalización de la enseñanza universitaria y de vinculación estrecha del estudiante universitario con las tareas de la construcción socialista.

Y en cuanto al co-gobierno

al igual que la Reforma Universitaria, lo rebasamos ya. Aquí no es necesario, y luchar por él sería absurdo. El gobierno es el Gobierno Revolucionario y es el gobierno de los estudiantes, de los profesores... Y las tareas que traza la Revolución para la Universidad son las tareas a cumplir por todos. Existe una única dirección donde están unificados los estudiantes, los profesores y todo el mundo.¹⁷

El profesor José Antonio Portuondo abunda en esa dirección:

...la Revolución cambió radicalmente el concepto, la estructura y hasta las funciones de la Universidad... ha dejado de ser orbe cerrado del saber puro... para convertirse en un factor más en la producción, en la creación de una nueva sociedad y un hombre nuevo... de aquí surge el concepto de la universalización de la Universidad... que implica la ruptura definitiva de los límites y fronteras académicos hasta convertir en Universidad cada fábrica o granja, taller o mina a donde profesores y alumnos van a aprender estudiando y contribuyendo a resolver científicamente los

ción con el desarrollo en América Latina y el Caribe, Venezuela, diciembre de 1971 (s.l., s.e., s.f.).

¹⁷ "Entrevista con Julio César Palomino, secretario general de la Unión de Jóvenes Comunistas y de la Federación Estudiantil Universitaria", *O.C.E.L.A.E.*, publicación mensual de la Organización Continental Latinoamericana de Estudiantes, Año IV, Nº 37, enero de 1970.

grandes problemas colectivos... se produce una profunda integración entre la Universidad y el Gobierno Revolucionario y, como consecuencia, desaparece, por innecesario, el viejo concepto de autonomía universitaria.¹⁸

En un documento reciente —que podríamos calificar de oficial— se insiste en la argumentación. Abusando de las citas —en este caso justificado— recogemos: "La universidad proporcionó las reservas necesarias para la movilización popular en los días aciagos de la dictadura. La autonomía —el derecho a pronunciarse y participar en nombre de la sociedad— estuvo en el centro de la actividad estudiantil... la identidad de objetivos, la verdadera democratización del acceso a la educación y la finalidad general de contribuir al desarrollo del país como expresión de una lucha común, hicieron envejecer de golpe los tradicionales conceptos de universidad y de autonomía como expresión del derecho al enfrentamiento... en la estrategia general de un pueblo que busca su plena y definitiva independencia —sólo alcanzable con la eliminación de la explotación del hombre por el hombre— la autonomía universitaria es una trinchera, un objetivo táctico. Lograda la independencia, desaparece como 'por encanto' la necesidad de la autonomía".¹⁹ Y el propio Primer Ministro Fidel Castro ha fijado la posición: "vimos que lo que era la Reforma

¹⁸ *La difusión cultural y la extensión universitaria en el cambio social de América Latina. II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión Universitaria* (México: Unión de Universidades de América Latina, Secretaría General, 1972), págs. 113-118. Portuondo fue especialmente drástico al referirse a la idea de "universidad crítica", que el delegado chileno (anterior al golpe de los militares encabezados por Pinochet) propugnaba y que recogía la última ley universitaria del Presidente Allende. Sin referirse especialmente a la universidad, se amparó en la declaración del Primer Congreso de Educación Cubana que afirmó que "...desde las metrópolis los aliados conscientes del imperialismo tratan de influir en los pueblos subdesarrollados y someterlos, al neocolonialismo cultural... rechazamos las pretensiones de la mafia de intelectuales burgueses seudoizquierdizantes de convertirse en la conciencia crítica de la sociedad. La conciencia crítica de la sociedad es el pueblo mismo y en primer término, la clase obrera preparada por su experiencia histórica y por la ideología revolucionaria para comprender y juzgar con más lucidez que ningún otro sector los actos de la Revolución", en *O.C.L.A.E.*, Nº 55 (julio de 1971), págs. 16-29, "Declaración del Primer Congreso Nacional de Educación y Cultura", La Habana, abril de 1971.

¹⁹ Óscar García Fernández, *La universidad como generadora de autonomía nacional*, VII Asamblea General de UDUAL, Oaxtepec, Morelos, México, 7-11 noviembre de 1976, Comentario oficial tema II (México: ediciones UDUAL, 1976), págs. 9-10-14. Incluso formula una nueva argumentación: "La batalla por la autonomía universitaria, y ella en sí misma como instrumento de lucha social, ha tenido gran significación en la larga historia de sacrificios y victorias del estudiantado cubano. Pero también puede ser hábilmente utilizada como 'compromiso de tolerancia' o 'falsa imagen de democracia' que embote la sensibilidad y haga pensar que se disfruta de una 'libertad' a cambio de la cual se arriesguen decisiones y hechos que resultan fundamentales en la lucha", pág. 10.

Universitaria que hicimos era la que respondía a las demandas de una reforma universitaria dentro de una sociedad burguesa. Eran viejas aspiraciones de la Universidad, donde estaba la autonomía..."²⁰

La nueva Constitución institucionaliza estas líneas ya fijadas. El *Anteproyecto* dejaba sin efecto los artículos 47, 53 y 54 de la Ley Fundamental de la República de febrero de 1959, que por otra parte no tenían eficacia, y el nuevo texto aprobado mantiene las líneas del anteproyecto en estos aspectos con modificaciones secundarias. Declara el monopolio de la enseñanza como función del Estado y fija como principios de su política educativa y cultural, con base en el marxismo-leninismo como doctrina oficial: promover la formación comunista de las nuevas generaciones, enseñanza gratuita, derecho a la educación, vinculación del estudio con el trabajo, integración y estructura de un sistema nacional de educación, universalización de la enseñanza en todos los niveles, obligación de cursos de educación superior para los trabajadores... y, naturalmente, suprime la autonomía universitaria (artículos 38, 42 y 50).²¹

IV. BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

Posiblemente la conclusión general que podemos inferir de las consideraciones hechas, es la de que las instituciones universitarias están inscritas en América Latina dentro de la estructura general de poder y sujetas a un proceso de gran dinamismo; que su régimen legal y el concepto que de la autonomía universitaria se tenga, están íntimamente vinculados a situaciones his-

²⁰ *Conversación con estudiantes de las Universidades del Norte, de Chile y Técnica del Estado*, en el Estado Sokol, Antofagasta, 12 de noviembre de 1971.

²¹ Para el análisis del fluido sistema jurídico y político de Cuba, es indispensable consultar las colecciones de *Gramma*, órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista, las dos *Declaraciones de La Habana*, las revistas *Bohemia*, *Verde Olivo*, *O.C. L.A.E.*, y los discursos de los principales líderes de la revolución, especialmente los de los hermanos Castro Ruz. A partir del año 70, se inició un proceso de "institucionalización", dentro del cual el proyecto de constitución ocupa lugar preferente. Un ensayo en la provincia de Matanzas de "poder popular" ha concluido con la presentación del *Anteproyecto de Constitución para la República de Cuba*, que se discutió a todos los niveles. Ver "Cronología de la creación e inicio del funcionamiento de los democráticos órganos del Poder Popular en Matanzas", *Gramma*, 12 de enero de 1975; "Discurso de Fidel Castro el 23 de octubre de 1974, al quedar integrada la Comisión Redactora del Anteproyecto de Constitución", *Gramma*, 3 de noviembre de 1974, N° 44, Año 9, y "Conformación jurídica de la victoria del socialismo. Entrevista con Blas Roca, presidente de la Comisión encargada de redactar un anteproyecto de Ley Fundamental", *Bohemia*, Año 66, N° 49, 6 de diciembre de 1974; *Constitución de la República de Cuba. Tesis y resolución*. La Habana: Instituto cubano del libro, 1976.

tóricas reales y cambiantes, por lo que deben abandonarse actitudes abstractas y románticas, que han mitificado negativamente su problemática; y que se hace necesario encontrar fórmulas que permitan a los centros universitarios, cooperar realmente en los planes globales de progreso social, donde se formulen.

Nada mejor para concluir, que recordar aquí —y lo entiendo como un emocionado homenaje— las ideas de un eminente intelectual y universitario peruano, recién desaparecido. Me refiero a Augusto Salazar Bondy quien con su habitual lucidez afirmó:

...en el caso de países en los cuales la universidad es un foco de conciencia crítica..., debe ser enfatizada la autonomía al máximo..., en los cuales la autonomía puede ser un arma contrarrevolucionaria hay que pensar en..., que pueda ser revisada en el sentido de que las propias universidades autocontrolen las posibilidades de acción..., nadie pone en duda —como antes se hizo a nombre de una supuesta autonomía del saber— la necesidad de coordinar universidad y desarrollo...

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA *

* El autor es investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.