

EL PATRONATO UNIVERSITARIO DE NUEVO LEON.

La idea de un Patronato Universitario no es una novedad en el Derecho positivo mexicano. Antes que Nuevo León, la Universidad Nacional de México incorporó una entidad de esa índole a sus órganos de gobierno; y la Universidad de Sonora, en algún tiempo, hizo otro tanto. El carácter de novedad que haya de encontrarse en el Patronato Universitario de Nuevo León, radica, pues, en el modo de ser incorporado a nuestro medio social y educativo.

Conviene sin embargo hacer algunas consideraciones sobre la idea misma, la cual transparenta su sentido a través de la denominación de la Institución, en su significado de preocupación y solicitud por una obra o Institución. Quien patrocina algo, una empresa en sentido moral o económico, asume la responsabilidad de velar por la prosperidad de la idea y el buen éxito de los esfuerzos encaminados a realizarla.

Las Universidades recibieron su carta de fundación del Estado o de la Iglesia, que actuó en muchos sentidos con funciones análogas a las de aquél. Sin embargo, la historia de estas Instituciones consagra algunas excepciones, de las cuales son las más notables, sin duda, las Universidades fundadas por la iniciativa privada en Norteamérica.

En aquellas Universidades privadas, los actos de fundación y los donativos que acrecentaron su patrimonio dieron origen a Consejos de Patronos llamados "trustees", encargados de la administración y la correcta aplicación de los fondos pecuniarios a las finalidades educativas. Algunas Universidades estatales se han organizado a la manera de aquéllas y cuentan con Consejos independientes de la vida académica, dirigidos a la administración del patrimonio y con facultades para promover y aprobar los programas financieros de la Universidad.

Las Universidades mexicanas existentes se organizaron o se reorganizaron en este siglo, siguiendo en líneas generales el modelo de las instituciones europeas, donde predominó el origen estatal o eclesiástico de su fundación. De ahí, que sus estatutos las hayan proveído de un órgano de gobierno, académico y administrativo a la vez; de cierta autonomía; y de personalidad jurídica. Se reserva el Estado el papel de proveedor de los recursos económicos.

En realidad la autonomía universitaria a que llegaron las Universidades mexicanas no se obtuvo desde luego, sino que fué el resultado de un proceso de pugna de sus maestros y estudiantes con el Estado, que se llevó al cabo en el segundo cuarto de este siglo. Originalmente la relación de los establecimientos de educación superior con la Administración Pública, fué de estrecha y cerrada subordinación al Estado. Sólo como resultado de aquella lucha se realizó la idea de la libertad académica y de la personalidad jurídica de la Universidad. En el ámbito económico, la idea autonomista ha tenido logros precarios porque el Estado ha seguido siendo el proveedor único de los limitados recursos universitarios.

La autonomía completa, esto es, la satisfacción de todas las necesidades de la Universidad por sí misma, aún las de índole económica, parece difícil en una sociedad de producción industrial y de riqueza monetaria y mercantil con un régimen de liberalismo social y económico.

La idea de autonomía puede desviar la trayectoria de las Universidades, si con pretexto de ella se despierta el interés por mezclar la institución a conflictos políticos. Problemas que tienen su propia esfera de decisiones, se trasladan al interior de la casa y provocan agitaciones en las aulas universitarias. La autonomía se transforma entonces en una activa participación en los más inmediatos y minúsculos quehaceres de la vida política; y puede llegar hasta comprometer la libertad académica de la Universidad en la sujeción de sus actividades a la dinámica de los acontecimientos políticos.

El Profesor Georges Scelle, de la Facultad de Derecho de París, en la primera Conferencia internacional celebrada en Utrecht el mes de agosto de 1948, produjo los siguientes conceptos:

“No hay ningún sistema tipo capaz de asegurar de manera óptima la libertad de la enseñanza superior. Cada pueblo tiene, al respecto, su particular modo de ser. Los sistemas se pueden reducir a tres tipos principales: el inglés, el americano y el tipo continental europeo”.

“El sistema inglés prescinde de la enseñanza superior como servicio público; lo que, en realidad, no es un panacea: la enseñanza puede ser sierva, como la prensa y la propaganda si está sujeta al poder del dinero, a los dogmas confesionales y aún al propio conformismo. El servicio público, por el contrario, puede ser descentralizado y autónomo. La combinación de la iniciativa privada y de la autonomía en el seno del servicio público es susceptible de realizar un equilibrio armonioso”.

“El tipo americano no está federalizado; deja a los diversos Estados y a la iniciativa privada la responsabilidad de la instrucción superior. Sin embargo, hay algunas excepciones a esta situación general...”

“El tipo europeo continental, con diversas modalidades según los países, representa un sistema de Estado centralizado para la enseñanza superior. El personal de las Facultades, aparte de un corto número de instituciones privadas, está integrado por funcionarios de Estado”.

“De manera general se puede decir que, cualquiera que sea el sistema tipo, la libertad de la enseñanza superior implica: a).—la autonomía jurídica de los establecimientos; b).—la autonomía de la enseñanza, del reclutamiento y de la disciplina; c).—la autonomía individual y la seguridad del profesor”.

“En ningún caso, el control o la intervención del Estado puede ser completamente excluido. La autonomía jurídica, financiera y material, encuentra su expresión en

la personalidad moral del establecimiento, que puede ir hasta una especie de corporativismo...”.

Siguiendo el curso de estas ideas, veamos cuál es la situación que guarda, al respecto, la Universidad de Nuevo León. Es una corporación pública que ejerce las funciones del Estado en materia de educación superior (servicio público descentralizado); está dotada de personalidad jurídica, con patrimonio propio (artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica de la Universidad de Nuevo León).

Según el mismo profesor Scelle, “la autonomía del profesorado se traduce por el libre reclutamiento de las propias Universidades. Es la *Venia Legendi* o *Docendi* de las Universidades alemanas”. Entre nosotros, corresponde al Consejo Universitario la elección de los profesores de las diversas Facultades o Escuelas. Los Directores son propuestos por el propio Consejo, en terna, al Poder gubernamental (Art. 24); sólo el Rector es nombrado directamente sin proposición de órganos académicos, por el Gobernador del Estado (Art. 16). Compete al Consejo la elaboración de los Reglamentos escolares, con normas disciplinarias, programas de estudio, organización de cursos y actividades académicas. (Art. 12 de la propia Ley). Toca también a este Cuerpo, la administración del patrimonio universitario (Art. 36). En síntesis, salvo la intervención del Poder Público en los momentos del nombramiento y renuncia de los principales funcionarios universitarios, la Institución goza de libertad para su funcionamiento interno.

La vida económica de la Universidad, en cambio, está sujeta a realidades de diversa índole. En primer lugar, depende de las asignaciones que le son concedidas por el Congreso del Estado en Ley de Hacienda, la cual fija cada año por partidas las retribuciones de los cargos universitarios; por tanto, el presupuesto universitario tiene su origen en un acto legislativo y no de orden administrativo estatal. La Universidad percibe, además de las asignaciones del Estado, cuotas escolares y un subsidio de Gobierno Federal, lo que constituye la materia propia en que ejerce sus facultades administrativas.

En segundo término, los recursos económicos para el sostenimiento de la Universidad, siendo ya deficientes desde siempre, han sufrido mengua de consideración, a través de fenómenos económicos como el de la depreciación monetaria, ya que si se destinan las mismas o muy parecidas sumas, a cubrir renglones con costos más elevados cada vez, hay un real empobrecimiento de la Institución. Si a ello se agrega el movimiento de expansión que se registra desde hace cinco años en la población escolar, se tendrá el esquema de la situación financiera de la Universidad.

Estimaciones conservadoras han fijado para nuestro País un gasto de mil doscientos pesos anuales por alumno, en instituciones de educación superior, si éstas han de mantener un decoroso nivel de servicios. Acomodada esta cifra a la población de la Universidad de Nuevo León, significaría en el presupuesto un total de seis millones de pesos aproximadamente. La tercera parte de esta cifra es, en la actualidad, el gasto ordinario de operación de nuestra Casa de Estudios; el resto, se cubre con la buena voluntad de los maestros universitarios y la inevitable deficiencia de edificios, instalaciones y equipos.

Tal situación influyó de manera indudable en la creación del Patronato Universitario. En la exposición de motivos que precedió la iniciativa de Ley, el Ejecutivo del Estado se expresó en los siguientes términos:

"...debemos reconocer que la magnitud de las necesidades económicas de la Universidad, sobrepasa con mucho las asignaciones que le destina el Estado; y que esta desproporción se acentúa cada vez más, tanto por el creciente aumento de la población universitaria, como por la legítima aspiración de sus autoridades y maestros, de proporcionar sus servicios con recursos técnicos y económicos adecuados para el cumplimiento de su misión..."

No era bastante, sin embargo, reconocer estos hechos y no hacer nada para remediarlos. La vía de mayores asignaciones a la Universidad por parte del erario del

Estado es de muy estrecho cauce, ya que sinnúmero de obras y servicios a cargo del Poder Público reclaman su atención por igual y la concurrencia de idénticas exigencias sobre el mismo fondo limita considerablemente las posibilidades de progreso financiero de la Universidad.

Sin disminuir un ápice el deber y la responsabilidad del Estado, queda el recurso de acudir a las fuentes de la riqueza privada. El problema más difícil a resolver, una vez que se ha despertado simpatías por esta idea, consiste en la fórmula adecuada a la conjugación de los extremos que participan de la situación: por una parte, el carácter público, la personalidad jurídica de la Universidad, su libertad académica y administrativa; y por otra, articular un sistema de normas adecuadas a una actividad de índole privada, con garantías para la recolección y aplicación de los recursos obtenidos.

El planteamiento de la cuestión en los términos anteriores, contiene en gran parte la resolución de la misma. Podría, en efecto, haberse pensado erróneamente en reformar la Ley Universitaria y poner un Consejo de patrones (trustees, a la manera norteamericana) al frente de la gestión administrativa universitaria; o bien, articular este órgano financiero a otros de índole universitaria, pero hacerlo derivar del propio consejo Universitario (Ley de la U.N.A.M.).

Tales fórmulas fueron desechadas, afortunadamente. La primera, porque repugna al principio de autonomía y libertad universitaria, ya que, según dice el profesor Scelle, las Universidades pueden ser siervas no sólo del Estado, sino de otros poderes contenidos en la vida social. Y si el esfuerzo realizado para limitar la intervención del Estado en asuntos académicos, había sido fundado en la experiencia y sus logros estaban reconocidos en Derecho tras de un penoso proceso de pugna, no era recomendable reincidir en esa etapa superada aunque ahora frente a otros poderes.

La creación de un Patronato Universitario a la ma-

nera de la U.N.A.M., resulta ineficaz, porque un cuerpo de tal especie, originado en el propio Consejo Universitario, no conjuga ningún interés privado y es una redundancia, ya que duplica innecesariamente los órganos de gobierno, Consejo y Patronato, cuyas funciones tienden a confundirse en materia administrativa sin provecho alguno.

La fórmula de la Ley de Nuevo León es más justa y equilibrada: deja a cada institución en su sitio, con su propia naturaleza, gobierno y estructura y sólo las hace coincidentes en una finalidad común. "La estructura de la Universidad de Nuevo León —dice el Ejecutivo en la iniciativa de Ley— se deja intacta, a fin de que su régimen pedagógico, administrativo y patrimonial se mantenga en manos de los propios universitarios".

Así, pues, la primera consideración que se impone al examinar el Patronato Universitario de Nuevo León, es que esta nueva institución no añade ni modifica órganos de gobierno ni normas universitarias. Es una corporación con personalidad jurídica, cuya finalidad radica en la integración de un patrimonio a beneficio de la Universidad de Nuevo León. (Art. 1o.). La función patrimonial constituye, por ende, la esencia de la nueva institución; sin que esta función duplique la propia universitaria, pues se ha distinguido entre el patrimonio de la Universidad y el que haya de integrarse por el Patronato; uno y otro, coincidentes al final por su aplicación a beneficio de los servicios universitarios. Se ha previsto, a este último efecto, que las aplicaciones patrimoniales que realice el Patronato en la Universidad, se harán de común acuerdo según programas trazados de antemano entre ambas instituciones (Art. 1o., inc. a y b).

Determinada la naturaleza del Patronato como función patrimonial, esta Institución bifronte ofrece notas de índole pública frente al Estado y a la Universidad; y otras del campo del Derecho privado, si es que tal situación cabe en una corporación pública.

Veamos:

I.—En relación con el Estado:

a).—El carácter público de la institución (Art. 1o.). No obstante la índole privada del origen de los miembros del Patronato, la condición adjetiva que guarda esta corporación respecto de la Universidad le imprime la naturaleza pública de esta última.

b).—La conservación íntegra de la función patrimonial propia del Estado respecto a la Universidad, a la cual el Patronato no sustituye ni elimina. El Estado seguirá siendo la fuente económica fundamental de aquélla, a efecto de lo cual los actos de recolección de fondos a obtener por el Patronato están dirigidos a canalizar recursos particulares, ahí donde no tienen acceso el Estado o la Universidad. (Art. 2o.)

c).—Es un caso de descentralización administrativa; en esto, análogo a la situación de la Universidad, sólo que mientras ésta lo es por razón de servicio, el Patronato por colaboración.

II.—En relación con la Universidad:

a).—La exclusividad patrimonial de los actos del Patronato:— Esta consecuencia procede de la naturaleza de la Institución y de los preceptos positivos de la Ley que creó el Patronato, en la cual no se le otorgan facultades de intervención en la vida académica de la Universidad; así como de la Ley Orgánica de esta última, que no incluye al Patronato Universitario entre sus órganos de gobierno.

b).—La función patrimonial, con carácter de suplementaria de los bienes y recursos que por sí obtiene la Universidad.

c).—Accesoriamente, el Patronato puede obrar como agente financiero de la Universidad cuando ésta lo solicite y como gestor de negocios de la misma ante toda clase de entidades públicas. (Art. 9o.).

d).—La Coordinación de Universidad y Patronato, en la aplicación de los recursos obtenidos por el primero (Art. 9o.)

III.—Desde el Campo del Derecho privado:

a).—El Patronato Universitario aparece en tanto recibe bienes y recursos que son puestos a su cuidado por actos múltiples, simultáneos y sucesivos de donaciones particulares, como una especie de fiducia institucional, sólo que en el papel activo de promotor patrimonial para una institución de educación superior.

La estructura del Patronato es bien sencilla: está compuesta por dos órganos colectivos: el Consejo General formado de veintidós personas, que es una Asamblea Consultiva encargada de establecer las bases generales de la gestión (Art. 7o.); y de una Comisión Ejecutiva que tendrá la representación y administración de la Corporación y la ejecución de sus programas de trabajo (Art. 7o.). La Comisión deberá rendir y publicar las cuentas anuales de su gestión (Art. 11). El Patronato tiene su domicilio en Monterrey, pero puede establecer delegaciones en cualesquiera poblaciones de la República. Los bienes colectados por el Patronato Universitario están afectados a beneficio de la Universidad de Nuevo León (Art. 3o.); es nula, la desviación de su objeto (Art. 4o.), y la desafectación de inmuebles requerirá decreto del Congreso del Estado (Art. 5o.).

Con vista de todo lo anterior resultan algunas consideraciones finales respecto de la institución analizada, a saber:

El Patronato puede actuar y ya lo ha venido haciendo el de Nuevo León, en forma benéfica al margen de los modos sustantivos universitarios. La creación de bolsas para estudios en el extranjero o en la propia Nación, la prestación de servicios publicitarios, la promoción de obras que incrementarán el patrimonio universitario con bibliotecas, laboratorios, campos deportivos y otras mejoras, señalan un amplio margen a la acción social de esta

institución. Es posible y se ha logrado conciliar esa actuación del Patronato, con el respeto que se debe a la libertad académica de la Universidad. Esta creación de articulaciones entre Universidad y vida social es una fase, en la realización de una idea mucho más amplia que la concepción autonomista en cuanto se concibe a esta última como un mero programa de pugna. El Estado es, a fin de cuentas, la representación jurídica de la sociedad; y la Universidad no puede fincar permanentemente su personalidad en un proceso de política, sino en una participación cada vez más eficaz y responsable en la formación histórica de la Nación mexicana.