

La autonomía universitaria frente a su progresivo desconocimiento y deterioro presupuestal

The University Autonomy Facing Its Progressive Disregarding and Budget Deterioration

Mauricio José Álvarez Tafur*

Resumen

Aproximación a los retrocesos a los que ha sido sometida la autonomía universitaria en materia de administración presupuestal, de su desmonte progresivo mediante la intervención del Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República, intervención a la que se le ha hecho frente desde de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, vía control de constitucionalidad de las leyes ordinarias que pretenden controlar y supervisar las universidades estatales.

Palabras clave:

Autonomía Universitaria, Control de constitucionalidad, Educación pública, Universidad.

* Abogado Universidad Surcolombiana. Ex coordinador del Semillero de Investigación Facta Nom Verba.

Abstract

A detailed approach to the setbacks that the university autonomy has been subject in the administration of its resources and its progressive dismantling by the Finance Ministry and the Congress of the Republic, a harmful intervention that has been confronted from the jurisprudence by the Constitutional Court, via the ordinary laws' constitutional control, that pursue to supervise and to regulate the State universities.

Key words:

University Autonomy, Constitutional Control, Public Education, University.

El ejercicio de la autodeterminación universitaria

La autonomía universitaria en Colombia ha sido tema de constantes debates en escenarios académicos y gubernamentales; debates a los que la sociedad civil no ha sido ajena y que han perfilado una serie de argumentos en defensa de su consolidación y legitimación, de su vigencia en el ordenamiento jurídico y, más tarde, de su consagración constitucional en la Carta del 91.

La autonomía universitaria, a escala mundial, se da desde la Edad Media, cuando aparece la universidad, que la adopta como uno de sus principios rectores; se configura así como un gran espacio que se ha venido ganando progresivamente a través del tiempo gracias a su consagración legal, pero que en la medida en que se transforman las relaciones entre Estado y universidad se puede expandir o comprimir, llevando a la existencia de relaciones de poder entre gobierno y autoridades académicas en las universidades; situación que en ocasiones se desborda, por la pretensión del gobierno de manipular, encasillar y regular por todos los medios las formas de acción de la universidad, lo que ha exhortado en repetidas oportunidades a la comunidad académica universitaria a exigir una reivindicación de la autonomía, como competencia legal institucional para definir su propio rumbo, lo cual no puede decretarse u otorgarse, pues es un derecho que le asiste a las instituciones, es una de sus notas constitutivas de su ser, es una de las improntas que deben caracterizar su

existencia.

La universidad es, desde sus orígenes, en los siglos XIII y XIV, una institución necesaria para la sociedad que la crea y la reclama, pero es distinta de ella; su misión fundamental es la cultura, concepto que se preserva y construye a partir del tríptico que conforman la ética, la ciencia y la estética, y que se realiza a través de acciones dirigidas a producir, adecuar conocimiento y transmitir un determinado saber, al tiempo que lo hace crecer con base en la investigación; ella tiene su propio ethos, su singular sistema de valores, sus prioridades, los cuales no siempre coinciden con los de la sociedad o con los del Estado en el que funciona, la lógica que caracteriza su quehacer es diferente de la lógica que predomina en el Estado, que está determinada por el poder coyuntural que lo orienta.

La autonomía universitaria encuentra en lo presupuestal y académico los pilares fundamentales de su verdadero sentido de autodeterminación de la universidad pública, y en el periodo 1992-2006, el activismo de la Corte Constitucional ha tenido su protagonismo en la construcción de las subreglas constitucionales que han entrado a definir el alcance de la autonomía universitaria frente a los agentes externos que están llamados a delimitar su radio de acción en un Estado social de derecho; en conclusión, la Corte Constitucional, desde 1992 hasta la actualidad, ha especificado en la práctica, a través de su jurisprudencia sobre autonomía universitaria, cuáles son las limitaciones y las garantías de su ejercicio

frente a las intervenciones del Ejecutivo y el Congreso en materia de su administración autónoma presupuestal.

Aproximación al escenario actual

En la actualidad, la autonomía universitaria presenta una serie de matices que han encontrado en la jurisprudencia constitucional una valiosa herramienta que ha concretizado los alcances y prerrogativas que les son propios a las universidades públicas en desarrollo de su autonomía, que se sostiene en los pilares del autogobierno, autodeterminación y autorregulación. Encontramos, además, que la competencia del ejecutivo para supervisar la educación superior universitaria y la competencia legislativa para regular la autonomía universitaria y la educación superior se perfilan como los agentes llamados a limitar el ejercicio de la autonomía universitaria en el contexto de un Estado social de derecho; esta situación no ha sido ajena, ni ha escapado a los intereses políticos y económicos de los gobiernos de turno, que han desplegado frente a la educación superior y a la autonomía universitaria toda una serie de iniciativas legislativas y reglamentarias, vía decretos, que en ocasiones se han desbordado en un menoscabo injustificado e inconstitucional del núcleo esencial de la autonomía universitaria, figura de creación jurisprudencial que encuentra su fundamentación teórica y jurídica en la tesis del núcleo esencial de los derechos fundamentales. Estas percepciones se mueven en una

constante inflexión en la que los entes universitarios, con sus actores propios (docentes, estudiantes y trabajadores), se movilizan ante las intervenciones perjudiciales que se promueven por parte del Ejecutivo y Legislativo, frente al ejercicio propio de las universidades, del manejo autónomo de sus asuntos presupuestales y académicos, a los que se presentan argumentos antagónicos desde la orilla de la planificación macroeconómica y de planificación educativa, donde la necesidad de un uso racionalizado del escaso presupuesto público y de la implementación de condiciones mínimas de calidad en la educación superior se han derivado en iniciativas de control y regulación cada vez más invasivas y arbitrarias de la autonomía universitaria; prerrogativa que cuenta con su consagración constitucional en el artículo 69 y del cual se deriva la ley 30 del 92, que resulta siendo la pretensión legal que busca contar con un referente ideal, del cual se deriven las condiciones para una autonomía universitaria congruente con un Estado social de derecho.

La entrada en vigencia de la Ley 30 de 1992 trajo como consecuencia en nuestro sistema jurídico la apertura de nuevas perspectivas sobre la trascendencia y verdaderas consecuencias que se han derivado de la consagración constitucional de la autonomía universitaria al momento de abrirse paso sobre los diferentes regímenes del ejercicio de este atributo; esto ha influenciado de manera importante el desarrollo del entorno político, social, científico y económico que rodea a los educandos y sectores docentes que

hacen parte de las universidades.

Es la ley 30 del 92 la que desarrolla el concepto de autonomía universitaria, y la que instituye la autonomía como cualidad esencial de la universidad, situación que la singulariza y distingue de otras entidades sociales y personas jurídicas frente a las cuales no se predica esta característica, que amplía notablemente el ámbito de la libertad, al extenderlo expresamente a los aspectos de gobierno y dirección, a los patrimoniales y administrativos, por otorgárseles la calidad de entes autónomos universitarios.

El artículo 28 de la ley 30 del 92 define la autonomía universitaria en los siguientes términos:

La autonomía universitaria consagrada en la Constitución política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y función institucional.

La ley 30 define tres tipos de instituciones de educación superior: a) las instituciones técnicas profesionales,

b) las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y c) las universidades. Estas, según el campo de acción, se agrupan en otras tres clases: a) estatales u oficiales, b) privadas y c) de economía solidaria.

De todas estas entidades, y aunque los tipos a y b no sean estrictamente universidades, se predica la cualidad de la autonomía universitaria, pero, naturalmente, es en las universidades estatales donde se presenta de manera más paradójica y dramática el problema de la autonomía por su pertenencia institucional al Estado y su dependencia financiera respecto a él, hasta el punto de que nadie o casi nadie plantea la autarquía económica en esta materia, porque muy probablemente esto significaría un debilitamiento para las universidades oficiales .

El contexto económico alrededor de la sostenibilidad presupuestal de la Educación Superior Pública

Tomando ahora como referencia las conclusiones del investigador Carlos Miñana sobre el contexto económico neoliberal que rodea a la educación superior en las condiciones actuales del escenario competitivo del libre mercado, se acotan las siguientes premisas, traídas por el investigador referenciado:

Primero: hay que favorecer la libre competencia y la desregulación, para que las fuerzas del mercado se desarrollen con autonomía. Segundo: Si se considera que la empresa es el modelo más eficiente y competitivo

para organizar la producción y los servicios en una sociedad de mercado, las escuelas y universidades deben ahora pensarse y organizarse como empresas prestadoras de servicios educativos; los factores del proceso educativo, como insumos, y la eficiencia y productividad, como criterios principales de decisión. Tercero: El mercado desregulado sobrepasa las fronteras, regulaciones y aduanas nacionales. Un mercado educativo global debe romper todas las barreras que impiden el establecimiento de dicho mercado¹.

Estas tesis encuentran su fundamento teórico en la ideas de Friedrich Von Hayek y Milton Friedman, teorizantes de la Escuela de Chicago, que conducen a perseguir e instaurar un modelo de financiación de la educación con la ausencia del Estado, como competidor dentro del mercado de la educación; producto que desde la perspectiva neoliberal se le atribuye un carácter poco rentable a corto plazo, por los altos riesgos que conlleva la recuperación de la inversión, situación que no debería ser asumida por un Estado cuyos recursos son cada vez más escasos y necesarios en otras áreas; por estas razones, la educación superior se debe financiar de la demanda, desregularse, flexibilizarse y moverse en un campo competitivo. La educación, en esencia, bajo la égida de esta racionalidad economicista, no es más que una mercancía más o menos específica que se intercambia en un mercado específico.

Desde la misma OMC se ha tomado la iniciativa de emprender la configuración de la educación superior en una mercancía más en el comercio mundial; el Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios, más conocido como GATS (su sigla en inglés), afirma que los servicios públicos estatales, como la educación y la sanidad, deben ser considerados como recursos comerciales; las normas del Acuerdo General sobre Comercio evitarán que los gobiernos puedan aportar subvenciones selectivas a los servicios públicos, persiguiendo las finalidades promovidas desde la orilla del paradigma neoliberal, en esto es categórico el investigador Carlos Miñana: “Para el paradigma neoliberal, la educación hace tiempo dejó de interesar por su labor político-ideológica-cultural y hace poco perdió el interés como formadora de mano de obra, la educación ahora le interesa al capital trasnacional como negocio”².

La autonomía presupuestal frente al panorama actual

La autonomía presupuestal de las universidades públicas empieza a surgir cuando el proceso argumentativo de justificar la necesidad de financiar con recursos públicos el acceso a una educación formal ha sido terminado tentativamente, pero este ahora empieza ha ser reevaluado desde la orilla de los que argumentan a favor de la salida del

¹ MIÑANA, Carlos: *Un esfuerzo por entender el punto de vista de los reformadores*. 2006, p. 3.

² *Ibidem*.

Estado de dicha actividad, lo que por supuesto ha traído polémica en cada uno de los lugares donde el conflicto social tiene su desenvolvimiento.

Se deriva entonces que la autonomía presupuestal, en un primer momento, necesita de la garantía legal de transferencias de recursos públicos para su sostenibilidad, y que de la titularidad sobre dichos recursos se perfila la facultad de manejarlos de manera independiente, capacidad que se traduce en una autorregulación administrativa a la hora de elaborar y manejar su propio presupuesto. Las universidades tienen, por lo tanto, la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, que son definidas de manera autónoma por ellas, mediante la participación de los integrantes del cogobierno universitario.

El núcleo esencial de la autonomía presupuestal de las entidades, y en el caso del presente análisis, de las universidades públicas, reside en la posibilidad que estas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen en armonía con los cometidos constitucionales y legales y lo fijado en sus planes de desarrollo y su plan educativo institucional. Ellas deben actuar con independencia y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la auto-

mía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues, por el contrario, ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión. Lo anterior para señalar que el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas. Sobre la trascendencia del ámbito de la autonomía presupuestal en las universidades subvencionadas por el Estado, el investigador estadounidense Rudolph Atcon precisa los siguientes comentarios:

Al ser la principal fuente de entradas de las universidades estatales los presupuestos públicos, estos mediante ley se deben asignar automáticamente en un porcentaje de crecimiento anual del rubro global que proviene del Ministerio de Hacienda, lo que debe conducir a la no continuidad de que todos los años el rector y sus colegas tuvieran que batallar con el Ministerio de Hacienda para obtener sus cuotas del presupuesto nacional, actividad en la cual se gastaba una gran cantidad de tiempo, lo que además resultaba nocivo para la universidad, porque depender financieramente de la voluntad política del momento del gobierno de turno, que se traduce en personalidades esencialmente políticas, las convierte sin gran demora en una dependencia

³ ATCON Rudolph: *La Universidad Latinoamericana clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina*. Serie de Documentos de Trabajo. Bogotá: Universidad Nacional. 1988, p. 3.

más del gobierno³.

En materia de autonomía y sostenibilidad presupuestal de las universidades públicas se pueden identificar factores de riesgo a corto plazo, sobre todo por el peso de la deuda externa y alta dependencia del crédito externo para financiar el desarrollo educativo, así como la alta injerencia de las políticas de la banca multilateral en el desarrollo de las políticas educativas del país, con los condicionamientos respectivos.

Es entonces que ante la obsolescencia del ente Legislador y del Ejecutivo y ante la poca representatividad que tienen de cara a la población, se ha optado por acudir directamente a la Constitución y se ha desplazado esa representación política a los jueces, que ante la instauración de acciones judiciales de constitucionalidad por parte de la ciudadanía adoptan decisiones que protegen la educación en toda su dimensión, como derecho social y fundamental que se ha demandado permanentemente en Estados democráticos como elemento consustancial para el acceso a los bienes de la cultura y al pleno desarrollo de la autodeterminación de las personas. Por tal circunstancia, la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, no ha sido ajena al financiamiento y manejo del presupuesto de las universidades públicas; sobre esta materia se ha pronunciado en las siguientes sentencias: C/547/94, C-192/97, C/220/97, C/053/98, C/931/04, C/926/05, C-478/92 y C-592/95.

La valiosa tarea de la Corte Constitucional en materia de defensa de la autonomía presupuestal

En lo presupuestal, la Corte Constitucional ha determinado una serie de subreglas sobre lo que debe entenderse por autonomía, de la cual son titulares las universidades estatales.

Primero: La autonomía universitaria en el ámbito presupuestal está limitada por competencia constitucional por el Congreso de la República, pero dicha limitación no debe vulnerar su núcleo esencial, quiere esto decir, la capacidad de autodeterminación de las universidades para el cumplimiento de sus objetivos esenciales. Antecedentes C/220/97. C/053/98.

Segundo: La limitación de la autonomía universitaria en materia presupuestal por parte del Congreso de la República, además de respetar el núcleo esencial de esta, se debe expresar en las iniciativas legislativas en materia macroeconómica, con la debida justificación constitucional, y no solamente económica, respecto a la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas que afecten el carácter progresivo de la educación superior pública. Antecedente C/931/04.

Se realiza una lectura desde esta subregla de la autonomía presupuestal de las universidades públicas en conjunto con el derecho a la educación superior; derecho de orden socio-económico, que

es titular de una vocación de progresividad, que quiere decir que los aportes de origen estatal para su sostenimiento deben ir en crecimiento constante en cada vigencia presupuestal, condicionando las restricciones a su progresividad y a una carga argumentativa lo suficientemente fuerte y justificada constitucionalmente.

Tercero: El ejecutivo y el Congreso de la República, además de las prohibiciones que por vía legislativa tienen frente la autonomía universitaria en materia presupuestal, no pueden condicionar las transferencias del orden central, destinadas al funcionamiento de las universidades, a una redistribución de un porcentaje total de estas basada en indicadores de gestión, ya sea administrativa, financiera o académicamente, situación que configuraría el desconocimiento de su libertad para el manejo de sus recursos y, así, la violación de su autonomía presupuestal. Antecedente C/926/05.

Conclusiones

En materia presupuestal se puede encontrar desde la lectura de los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional que, **primero:** desde instancias como el Ministerio de Hacienda, el Congreso de la República y el Departamento Nacional de Planeación, se les ha pretendido dar a las universidades estatales un tratamiento de establecimientos públicos en materia

presupuestal, situación que desnaturaliza por completo la figura administrativa del ente autónomo universitario; **segundo:** un desconocimiento y desmonte permanente del carácter de progresividad del cual es titular el derecho al acceso a la educación superior pública, resultado de plantear la sostenibilidad de la política educativa con base en razones económicas y no constitucionales a la hora de limitar su carácter progresivo y de ejercer retrocesos en su reconocimiento; **tercero:** se encuentra que se ha pretendido castigar a las universidades con recortes presupuestales por no seguir las políticas educativas fijadas de manera arbitraria por el gobierno de turno, pretendiendo ponerlas a competir por una bolsa concursable que se nutre de recortes a sus propios presupuestos y condicionándolas al seguimiento de indicadores de gestión trazados de manera unilateral por el Ministerio de Educación, tal como quería el Ministerio de educación y de Hacienda por vía del decreto 3545 del 2005, que por inconstitucionalidad sobreviniente fue expulsado del régimen jurídico que rige las universidades del Estado⁴.

Todo esto se traduce en la posibilidad de que los Ministerios de Educación y de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación puedan supervisar, requerir y asegurar que las actividades de las universidades se ajusten a las políticas gubernamentales de turno, desconociendo su identidad y singularidad.

⁴ Ver C/926 de 2007. M.P: Jaime Córdoba Triviño.

Así se consolida la incapacidad del sistema de educación superior pública para tener una fuerte cobertura poblacional, para ofrecer igualdad de oportunidades de acceder a una formación humana orientada hacia los procesos de construcción de ciudadanía, y se presenta además la concentración e intervención mezquina de intereses políticos individuales sobre los presupuestos asignados a la educación superior pública, intereses ajenos a la realidad académica y administrativa de las universidades, situación a la que la Corte Constitucional ha hecho frente, pero que pareciera no tener eco en los diversos gobiernos de turno, así como en el Congreso de la República. Es entonces que a pesar de su consagración constitucional, la autonomía universitaria, en el escenario presupuestal de la universidades públicas de Colombia, ha tenido por parte de instancias del gobierno un tratamiento perjudicial y de desmonte progresivo, derivado de la implementación invasiva,

arbitraria e inconstitucional de políticas de regulación, supervisión, vigilancia y sostenibilidad presupuestal de la educación superior pública por medio del desarrollo de prácticas nocivas como la deslegalización⁵, el desmonte, el desconocimiento del carácter progresivo del derecho social y fundamental de la educación superior y el desconocimiento del núcleo esencial de la autonomía universitaria; por tales situaciones, se desencadena una constante incongruencia de las metas del gobierno con las de la universidades, además de su desfinanciación permanente y la subordinación e instrumentalización de la orientación académica de los entes universitarios a los intereses propios del mercado laboral, efectos negativos que han intentando desmontar paulatinamente lo ganado con la Constitución del 91, artículo 69, y con la línea jurisprudencial que la Corte Constitucional ha fijado en lo referente a las garantías fundamentales de la autonomía presupuestal de las universidades públicas.

Bibliografía

- MIÑANA, Carlos: *Un esfuerzo por entender el punto de vista de los reformadores*. Cuadernos del Movimiento Triestamentario, N.º 7, 2006. Bogotá: Publicaciones Aspu.
- ATCON, Rudolph: *La universidad latinoamericana: clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina*. Serie de Documentos de Trabajo. Bogotá: Universidad Nacional. 1988.

Recibido: 10 de julio de 2007
Aprobado: 30 de agosto de 2007

⁴ Ver C/926 de 2007. M.P: Jaime Córdoba Triviño.