

Autonomía universitaria: antecedentes, retos y perspectivas

Felipe Martínez Rizo

Este apartado contiene cuatro puntos, como introducción a la obra: antecedentes de la idea de autonomía de las universidades en el mundo desde la Edad Media hasta el presente, pasando por los modelos surgidos en los siglos XIX y XX, que ayudan a entender algunas dimensiones de la noción; antecedentes de la noción en México, desde 1910; reflexiones sobre el derecho a la educación –y a la Educación Superior (ES)–, premisa de las ideas sobre el tema; y consideraciones sobre algunos aspectos de la noción, cada uno de los cuales se aborda en uno de los capítulos siguientes, escritos por conocedores, a quienes les fue enviado este texto, buscando que sirviera como sugerencia o *provocación*, respetando, desde luego, la forma en que cada uno eligiera tratar su tema.

Antecedentes de la autonomía en el mundo

Las universidades medievales

Se dice que la palabra *universidad* aludiría a la universalidad de conocimientos que debe cultivar una Institución de Educación Superior (IES). En realidad, *universitas* es el apócope que resul-

ta de combinar los términos latinos *universa* y *societas*, y quiere decir *sociedad general*, corporación o gremio. Por ello, va acompañado siempre por un modificador adnominal que precisa quién se agrupa o asocia: *universitas magistrorum*, *universitas scholarium*, corporación o gremio de maestros o de alumnos.

En la sociedad feudal de nobles y plebeyos, señores y siervos, quien se dedicaba a oficios que implicaban destrezas especiales gozaba de reconocimiento social y formaba agrupaciones que reclamaban trato especial y obtenían estatutos que otorgaba la autoridad, de la local a la más alta, civil o eclesiástica. Surgieron así gremios de carpinteros, panaderos, cerveceros, toneleros, constructores, etc. Al nacer las universidades –siglos XI a XIII– esa tendencia incluyó a sus maestros y alumnos, que obtuvieron normas particulares (privilegios, *privi-legis*, ley privada) del rey y/o del papa. Aunque de menor nivel que los primogénitos, que heredaban título y hacienda, los estudiantes de la universidad –*segundos* y *bastardos*– tenían también un estatus privilegiado, en especial en instituciones como Bolonia y, en cierta medida, Salamanca, donde eran ellos quienes se agremiaban y podían controlar decisiones importantes, como designar al rector. La inmunidad que daba el gremio (fuero) y la extraterritorialidad del recinto universitario eran valiosas si los jóvenes se veían envueltos en rencillas, lo que no era raro, como refleja el himno *Gaudeamus igitur*: disfrutemos, pues, mientras somos jóvenes. Los gremios de maestros de educación elemental son muy posteriores, hacia el siglo XVII.

La noción de privilegio se opone al principio central de la democracia, de igualdad ante la ley, y la abolición del *antiguo régimen* que trajo la Revolución Francesa, además de eliminar la monarquía y la nobleza, incluyó la supresión de los gremios en general (1791) y en especial de la universidad (1793). Esta última, además de su carácter de corporación con fuero, era rechazada por una Revolución inspirada en la Ilustración, porque no atendía el cultivo de la ciencia. Las críticas de uno de los principales enciclopedistas, Diderot, son reveladoras:

Estimando que “el gusto por las trivialidades escolásticas” en el siglo XIII hacía ganar la reputación de sabios a “miserables ergotistas”, Diderot afirma que los universitarios de su época parecen contemporáneos de Santo Tomás de

Aquino. Cuestiona el estudio prolongado y estéril del griego y el latín, que sólo son útiles a un pequeñísimo número de ciudadanos; estigmatiza la retórica (el arte de hablar bien antes que de pensar), la elocuencia prolija, la moral confusa, la metafísica autosuficiente, la física razonadora, sin una palabra de historia natural o buena química (Bayen, 1973: 63).

La autonomía como libertad de enseñanza no era un privilegio de la universidad medioeval, sujeta a la autoridad suprema de la Iglesia Católica en cuanto a lo que podía y debía enseñarse. También le era ajena la libertad de investigación, ya que ésta no existía. De los siglos xv a xviii las universidades no eran las instituciones pujantes de sus inicios; liceos y gimnasios se encargaban de educar a los jóvenes; escuelas de ingenieros de puentes y caminos, minería o agricultura, de formar profesionales para la economía de la revolución industrial; y de la investigación científica, sociedades reales, academias de ciencias, jardines botánicos y museos.

Pese a la persistencia de términos como universidad, maestro, licenciado, doctor, decano y rector, las universidades modernas se parecen poco a sus antepasadas (Husén, 1994). Sólo en el siglo xix surgieron otros modelos de Instituciones de Educación Superior, que siguen influyendo hoy. En el ámbito latinoamericano algunos rasgos permanecen, como la idea de extraterritorialidad, derivada del fuero de que gozaban los universitarios, como los eclesiásticos, que, si cometían un delito, pero se refugiaban en el recinto universitario —o en una iglesia— gozaban de inmunidad y no podían ser juzgados por los tribunales ordinarios.

La universidad napoleónica

Designada originalmente como *imperial*, la universidad que surgió de las reformas napoleónicas de 1806-1808 era distinta de la medioeval: era más bien un sistema educativo estatal completo, centralizado, con escuelas profesionales sujetas en todo a decisiones gubernamentales. Tras la abolición de las viejas universidades en 1793, las escuelas que formaban parte de ellas siguieron funcionando en forma independiente. La universidad francesa como tal se restableció hasta 1896, con una ley que le dio personalidad y estructura, manteniendo fuerte control por parte del estado, lejos de

la actual noción de autonomía. La capitulación francesa en la guerra franco-prusiana de 1870-1871 fue atribuida en parte a la debilidad de la educación superior francesa frente a las pujantes universidades alemanas (Bayen, 1973: 72; Minot, 1991: 44-52).

El modelo alemán y su influencia

Otro modelo de universidad nació en el mundo germano, antes de la unificación de los estados alemanes que condujo Bismarck y dio lugar al nuevo imperio alemán, el Segundo Reich. En 1810 nació en Prusia un nuevo tipo de institución, orientada a la investigación y a la formación de especialistas de alto nivel, con la Universidad de Berlín, creada por Guillermo de Humboldt. En ella, lo administrativo seguía bajo control del Estado, pero la fortaleza de los cuerpos de profesores y los catedráticos fue la novedosa base de la actual idea de autonomía académica. La Universidad de Berlín influyó pronto en el Reino Unido, sobre todo en Inglaterra y Escocia, cuyas universidades tenían excelente nivel académico gracias a su elitismo y a la conservación de tradiciones gremiales en el sistema de *colleges*. En el siglo XIX la influencia del modelo alemán alcanzó a la joven democracia de Estados Unidos.

El modelo estadounidense

Sin el peso de la división entre nobles y plebeyos de las sociedades europeas, ya en el siglo XIX las IES de Estados Unidos, a diferencia de las del viejo continente, buscaban no ser elitistas, sino *comprensivas*, como muestra el hecho de que en 1862, época de la Guerra de Secesión, se aprobó la Ley Morrill, por la que cada senador disponía de 30,000 acres para crear universidades en su estado. El resultado fue que hacia 1950 las IES estadounidenses atendían a cerca de 50% de jóvenes de 18 a 23 años, cuando en los países europeos más industrializados la proporción que llegaba a la universidad era sólo de 2% a 4% (Husén, 1994: 23). El ejemplo estadounidense, que hoy influye en todo el mundo, da por supuesta la importancia de la autonomía en el sentido de libertad académica, con distintas formas de manejar lo administrativo, pero sin previsiones legales para evitar intromisiones externas, más presentes en países con regímenes autoritarios.

Una consecuencia de la masificación temprana de las IES en Estados Unidos fue su diversificación: al lado de programas de mayor duración, desde principios del siglo xx, cuando el sistema atendía ~5% del grupo de edad, surgieron IES con programas cortos orientados a formar para ejercer oficios y subprofesiones. Comenzaron a surgir *community colleges* para ofrecer programas de dos años a los egresados de enseñanza media (*high school*) permitiéndoles obtener un diploma universitario de nivel inferior al *bachelor (associate degree)*. En 1922 había 207 instituciones de este tipo; en 1952 eran ya 594 y en 1987 llegaban a 1,224 (Cohen, 1994). La masificación de la Educación Superior en otros países industrializados en la segunda mitad del siglo xx propició su diversificación. Con diversos nombres (*Instituts Universitaires de Technologie* franceses; *Tanki daigaku* japoneses, *Fachhochschulen* alemanes) en muchos países surgieron IES con programas cortos.

Desde la década de 1950 los países de Europa occidental fueron testigos de una muy rápida expansión y, en muchos casos, una transformación radical de sus sistemas de educación superior. A principios de los 60s era ya claro que las universidades solas no podrían enfrentar las necesidades de números crecientes de egresados calificados de la educación media, ni los requerimientos de educación avanzada y capacitación de una sociedad industrializada. Las universidades europeas, sea que se basaran en la tradición de Humboldt, en la napoleónica o en la de Oxbridge, que durante siglos habían atendido a pequeños grupos de jóvenes provenientes de escuelas secundarias muy selectivas, eran inadecuadas para enfrentar la transición de un sistema de educación superior de élite a uno de masas (Trow, 1973). Bajo la presión del crecimiento y la necesidad de reformas estructurales, la diversificación se volvió principio orientador fundamental y estrategia clave de las políticas de educación superior (Furth, 1994: 1217).

El modelo soviético

Un modelo de educación superior distinto surgió en fechas más recientes. Antes de la Revolución de Octubre, en el Imperio Ruso había una treintena de IES que prestaban poca atención a formar especialistas para la industria, la agricultura, la silvicultura o la ganadería. En la década de 1930, en forma congruente con la ideología socialista y la planeación central estaliniana, crecieron rápidamente IES relacionadas con las ramas de la economía, según la pauta del plan quinquenal. Surgieron algunos institutos politécnicos y muchos tecnológicos, orientados ambos a la formación de ingenieros; los primeros cubrían una gama amplia de programas, y los segundos se especializaban en pocas áreas, incluso en una sola, por lo que se les llegó a llamar institutos *monotécnicos* (Pilipovski, 1994). Esas IES tecnológicas tenían estatus similar a las universidades y estrecha asociación con cierto campo de la economía, no ofrecían programas cortos, sino sólo de pregrado de 5-6 años, y podían incluir investigación y posgrado, si bien este último nivel se desarrolló poco (Afanassiev, 1994: 653-654). Un rasgo obvio era la ausencia de autonomía, lógica consecuencia de la idea de que las IES debían estar al servicio del desarrollo del país, sin supeditarse a los intereses particulares de los académicos.

El modelo latinoamericano

Otro modelo, fundamental para las Instituciones de Educación Superior mexicanas, surgió en 1918 en Argentina, con el Movimiento de Córdoba. La Universidad de Córdoba, la única que funcionó durante la colonia en Argentina, comenzó a operar en 1613. Su estructura, basada en la de Salamanca, otorgaba al claustro de profesores la facultad de nombrar al rector; en 1783 esa atribución pasó al virrey. La universidad estuvo a cargo de la Compañía de Jesús hasta su expulsión en 1767, cuando pasó a los franciscanos. En 1807 quedó en manos del clero secular (Mignone, 1986: 35). El movimiento estudiantil que inicia la tradición universitaria latinoamericana tiene rasgos del gremio medioeval, en su versión salmantina, con la idea de autonomía como extraterritorialidad y la participación de alumnos en los órganos de gobierno. A lo anterior se añadió una visión del papel que se creía debían jugar las IES en la transformación de

la sociedad, lo que se entiende en el mundo de la Primera Guerra Mundial, la Revolución de Octubre y otros movimientos revolucionarios de la época. En América Latina ocurría la Revolución Mexicana, y en Argentina había llegado al gobierno el radicalismo de Yrigoyen, en 1916. En 1918, por su parte, la Universidad de Córdoba seguía siendo una institución anquilosada:

La irrupción del radicalismo yrigoyenista en el gobierno y su fortalecimiento en la sociedad civil, entra inevitablemente en contradicción con una Universidad oligárquica, cada vez más caracterizada por la obsolescencia, el reaccionarismo y la rigidez, sobre todo en la ultramontana Córdoba. Hacia junio de 1918 el ambiente general de democratización y progresismo vuelve súbitamente insoportable para un grupo considerable de estudiantes cordobeses el clima académico de medievalismo, colonialismo, clericalismo, irracionalismo, favoritismo académico y corrupción administrativa. La agitación inicial de los estudiantes encuentra un estímulo en la obstinación de las autoridades universitarias y de la policía, que así contribuyen a reforzar y extender el movimiento (Kaplan, 1979: 15).

La versión latinoamericana de autonomía incluye una proporción importante de representantes de los alumnos en los órganos de gobierno, la *paridad*, con la mitad del voto en consejos universitarios y de escuelas o facultades. La gratuidad es un elemento más de esta tradición (Tünnermann, 1997). Los muchos cambios políticos ocurridos después en Argentina y otros países del subcontinente hicieron que la autonomía se perdiera con regímenes dictatoriales (rectores militares), o se plasmara de maneras variadas en las leyes de cada país, pero la impronta del modelo cordobés permaneció (OEA, 1986; UNAM, 1979).

Antecedentes de la autonomía en México

La conquista y la colonia dejaron un trauma que sigue pesando hoy, con la secular marginación de las poblaciones indígenas, y sabios del antiguo régimen, con su pronunciada estratificación

social. Al fin de la colonia, las reformas borbónicas introdujeron tímidamente ideas modernas, con la presencia en tierras de la corona española de ideas de la Ilustración, más débiles que en Gran Bretaña, Alemania y Francia. La invasión de España por Napoleón impulsó las ideas liberales, lo que reflejó la Constitución de Cádiz (1812). México optó desde 1824 por un régimen republicano. La pugna entre tradición y modernidad tomó la forma del conflicto que enfrentó a conservadores y liberales, centralistas y federalistas, partidarios de un trato privilegiado para la Iglesia Católica o del estado laico, con implicaciones para la educación, vista como tarea de los particulares y la Iglesia o como servicio público, y con aprecio o profundo rechazo de la Real y Pontificia. El triunfo liberal se concretó con el resultado de las Guerras de Reforma, la Constitución de 1857, la derrota de la invasión francesa y el imperio, y la República restaurada, pero la pugna con los conservadores siguió en el porfiriato. Con el nuevo entorno mundial, la Revolución marcó la irrupción de nuevas concepciones ideológicas y políticas, que se reflejaron en visiones contrastantes del papel de las universidades y, en general, las IES, y en especial de la noción de autonomía.

De la Universidad Real y Pontificia a la Universidad Nacional

La Real y Pontificia Universidad de México tenía los mismos rasgos que hicieron irrelevantes a las francesas de fines del XVIII y a la de Córdoba. Ello explica que, como *Universidad de Méjico*, entre 1833 y 1865 fuera suprimida por gobiernos liberales y restablecida por conservadores, mientras aparecían opciones como el Seminario de Minería o la Escuela de Agronomía. Cuando Justo Sierra concretó el sueño de crear una nueva universidad, dijo con claridad que no veía a la Real y Pontificia como antecedente. Su discurso en la ceremonia del 22 de septiembre de 1910, en los festejos del Centenario de la Independencia, recuerda a Diderot:

[...] el gremio y claustro de la Real y Pontificia Universidad de México no es para nosotros el antepasado, es el pasado [...] una escuela verbalizante [...] era la palabra –y siempre la palabra latina, por cierto– la lanzadera prodigiosa

que iba y venía sin cesar en aquella urdimbre infinita de conceptos dialécticos [...] podían resultar [...] prodigios razonantes de memoria y silogística, entre profesores y alumnos de la Universidad; aquel organismo se convirtió en un caso de vida vegetativa y después en un ejemplar del reino mineral: era la losa de una tumba [...] Cuando los beneméritos próceres que en 1830 llevaron al gobierno la aspiración consciente de la Reforma empujaron las puertas del vetusto edificio casi no había nadie en él, casi no había nada. Grandes cosas vetustas, venerables unas, apollilladas otras; ellos echaron al cesto las reliquias de trapo, las borlas doctorales, los registros añejos en que constaba que la Real y Pontificia Universidad no había tenido ni una sola idea propia, ni realizado un solo acto trascendental en la historia del intelecto mexicano; no había hecho más que argüir y redargüir, en aparatosos ejercicios de gimnástica mental, en presencia de arzobispos y virreyes, durante trescientos años [...] (Sierra, 1990: 118-124).

Sierra (1990) decía también que la Universidad Nacional de México (UNM), por su cercanía con la sociedad y el propósito de aportar a su desarrollo, tendría que ser muy diferente de su predecesora:

No, no se concibe en los tiempos nuestros que un organismo creado por una sociedad que aspira a tomar parte cada vez más activa en el concierto humano, se sienta desprendido del vínculo que lo uniera a las entrañas maternas para formar parte de una patria ideal de almas sin patria; no, no será la Universidad una persona destinada a no separar los ojos del microscopio, aunque en torno de ella una nación se desorganice; no la sorprenderá la toma de Constantinopla discutiendo sobre la naturaleza de la luz del Tabor (pp. 112-113).

La UNM fue creada con base en un proyecto que Sierra encomendó a Ezequiel A. Chávez, quien visitó varias instituciones, entre las que destaca la Universidad de California, cuya influencia fue tan importante que, junto con la Universidad de París y la de

Salamanca, fue una de tres instituciones invitadas con el carácter especial de *madrinas* a la ceremonia inaugural.

La elección de esas tres *madrinas* reflejaba la intención de identificar a la nueva institución como heredera, a la vez, de la institución que se consideraba la más antigua y ancestro prestigiado de todas las demás, la de París; de la más notable de las universidades medioevales españolas, que sirvió históricamente de modelo a las instituciones de la América Hispánica, Salamanca; y de la institución que Chávez admiraba y quería adoptar como modelo, la de California en Berkeley.

El que la UNM naciera como fusión de escuelas preexistentes –de Jurisprudencia, Medicina, Ingenieros y Bellas Artes, la Nacional Preparatoria y la nueva de Altos Estudios– recuerda lo que había pasado en Francia. Las tradiciones educativas en que se había formado el personal de la nueva institución eran, seguramente, más cercanas a las de Salamanca y la repudiada Real y Pontificia Universidad de México, y a las de las escuelas profesionales anteriores a 1896 de Francia, que el porfiriato admiraba, más que a los nuevos enfoques de las jóvenes, pragmáticas y pujantes universidades de investigación de los Estados Unidos. Aunque no lo entendían así los promotores de la UNM, no parece injusto hipotetizar que el *madrinazgo* de Berkeley fue menos efectivo que el de París y Salamanca.

El siguiente recuadro presenta la invitación que Sierra dirigió a las universidades *madrinas*, y la reacción de éstas que, más allá de simple curiosidad histórica, reflejan el estilo de la época y, de alguna manera, el de cada una.

INVITACIONES ENVIADAS POR LA SECRETARÍA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES A LAS UNIVERSIDADES DE PARÍS, CALIFORNIA Y SALAMANCA

[...] esta Secretaría se ha fijado en la Universidad de París, la más antigua de todas y que más influencia ha ejercido en el mundo civilizado durante mayor número de siglos; en la de Salamanca, que fue el modelo conforme al que se estableció la antigua Universidad de México; y en la de California, que es en su sentir uno de los tipos más perfectos de las universidades americanas [...]

[...] esta misma Secretaría tiene la satisfacción de invitar de un modo especial a esa ilustre Universidad para que apadrine en su nacimiento a la nueva institución, y para que realice en lo futuro, en relación con la nueva Universidad de México, los grandes fines sociales que para el progreso mundial tienen las universidades como objeto supremo de su labor.

En espera de la respuesta que esa institución tenga a bien dar a esta nota, me es grato reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Libertad y Constitución. México, Julio 16 de 1910

SALUTACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE PARÍS

La Universidad de París, la más vieja de las universidades, saluda el nacimiento de la Universidad de México. Se siente orgullosa de haber sido escogida como su primera madrina. Quisiera tener el poder de las hadas para darle desde la cuna, con el amor de la patria, el de la ciencia y el de la humanidad. Le desea que tenga y guarde siempre estos tres amores, que son la triple razón de ser de las universidades modernas.

SALUTACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA

Nos causa singular placer la noticia de que en breve se inaugurará en la ciudad y república de México una nueva Universidad, que difundirá la luz del saber de igual manera que por siglos enteros la han difundido la Escuela de la Vieja Lutecia y la Universidad de Salamanca. Que vuestra Universidad sea nuestra compañera y aliada en esta nuestra parte occidental del orbe, que nosotros los hijos de California vivimos antes sujetos por dilatados años, como vosotros los mexicanos, al imperio hispano, y hoy por hoy moran todavía en esta tierra numerosos individuos que hablan el idioma español, reverencian abuelos españoles, han viajado con provecho por los confines mexicanos, y se dedican a negocios del comercio mexicano...

*¡Prosperidades para la nueva Universidad, y que florezca por dilatados años!
¡Únanse para siempre jamás las Universidades californiana y mexicana, como guías principales, en la obra de educar a los pueblos de origen español que habitan en ambas Américas!*

CABLEGRAMA DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Señor Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. México.

Aceptado padrinazgo. Imposible ir.

Miguel de Unamuno

(UNAM, 1990: 50-51; 139-140; 147; 78)

La Universidad Nacional de México de 1910 a la autonomía de 1929

Aunque se le reconocía personalidad jurídica propia, noción que permitía anticipar un estatus en que no dependería de la Secretaría de Instrucción, la Universidad Nacional de México no era autónoma. Su Ley Constitutiva (24 de mayo de 1910) establece:

Art. 3° El Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes será el Jefe de la Universidad; el gobierno de ésta quedará, además, a cargo de un Rector y un Consejo Universitario.

Art. 4° El Rector de la Universidad será nombrado por el Presidente de la República; durará en su cargo tres años; pero podrá renovarse su nombramiento para uno o varios trienios [...] (UNAM, 1990: 36).

El estallido de la Revolución dos meses después de la inauguración de la UNM hizo que la nueva institución enfrentara un período complicado, que culminó en 1929, con la ley que le dio cierta autonomía. Desde el principio se manifestaron tensiones entre una visión de la Universidad como dependencia de la Secretaría de Instrucción —que algunos veían implícita en el término nacional, identificado con el de federal, y chocaba con la disposición de que la educación era competencia de los estados— y otra que la quería independiente del Estado, autónoma, lo que tendía a entenderse como equivalente a entidad privada.

La gestión del primer rector, Eguía Lis, coincidió con el alzamiento armado hasta la muerte de Madero y el inicio de la dictadura de Huerta. Pese a ello, el rector terminó su período de tres años, y en septiembre de 1913 dejó el cargo a Ezequiel A. Chávez, quien permaneció en el puesto hasta el triunfo de Carranza, en julio de 1914. Aunque no tomó partido entre las tendencias revolucionarias, Chávez era visto con recelo por haber sido miembro del gobierno de Díaz, y sido nombrado rector por Huerta; pero su calidad académica era reconocida y su prudencia le permitió defender a la UNM, por ejemplo, limitando el alcance de la militarización que el dictador ordenó tras el ataque a Veracruz por tropas de Estados Unidos, o influyendo en el contenido de la *Ley de la Universidad Nacional*

que Huerta expidió en abril de 1914 en lugar de la de 1910 (De María y Campos, 1975: 97-108).

Carranza entró a México el 20 de agosto de 1914; nombró a Félix Palavicini como secretario de Instrucción, y a Valentín Gama como rector de la UNM, tras aceptar la renuncia de Chávez (27 de agosto). El 30 de septiembre expidió un decreto que desconocía la Ley Huerta de la UNM. Todavía en 1914 dos propuestas para dar autonomía a la UNM no prosperaron: una de Palavicini (septiembre) y un *Proyecto de Ley de Independencia de la UNM* elaborado por Chávez, García y Galindo Villa (diciembre). Con la Convención Revolucionaria y la guerra de facciones no volvió a tocarse la autonomía hasta el triunfo de Carranza y la Constitución de 1917, que suprimió la Secretaría de Instrucción y asignó la función de la educación a estados y municipios, volviendo incierto el futuro de la UNM; la búsqueda de la autonomía se reavivó (De María y Campos, 1975: 109-121; Péreznieto Castro, 1979).

En abril de 1920 militares de Sonora se levantaron en armas y proclamaron el Plan de Agua Prieta. Su triunfo culminó con el asesinato de Carranza, el 21 de mayo, el interinato de Adolfo de la Huerta, y la llegada de Álvaro Obregón a la presidencia. A instancias del jefe del Departamento Universitario, José Vasconcelos, Obregón promovió la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con Vasconcelos al frente, en octubre de 1921. Como rector de la UNM fue designado Antonio Caso (1921-1923), y luego de nuevo Ezequiel A. Chávez (1923-1924), quien presentó un nuevo proyecto de Ley de Autonomía (6/09/1923), que no apoyó Vasconcelos (De María y Campos, 1975: 121-131).

En el cuatrienio de Plutarco Elías Calles (1924-1928), con Alfonso Pruneda como rector, no hubo novedades sobre la autonomía. Todo cambió con el asesinato de Obregón (julio 17 de 1928), reelecto previa reforma de la Constitución repudiada por muchas personas, incluidos universitarios, algunos de los cuales se sumaron a la campaña de Vasconcelos para las elecciones extraordinarias de noviembre de 1929. En este agitado contexto, la oposición de alumnos de Derecho a un nuevo sistema de exámenes (reconocimientos) que el director de la Facultad, Narciso Bassols, anunció el 28 de abril de 1929, se sumó a la inquietud de alumnos de la Escuela Nacional Preparatoria por un nuevo Plan de Estudios, derivado del de 1923, que distinguía los tres primeros años (secundaria),

de los dos últimos, de enseñanza preparatoria. En 1925 y 1926 Moisés Sáenz culminó la separación de los tres años de secundaria de la Escuela Nacional Preparatoria (Meneses, 1986: 408-412 y 479-483).

El 5 de mayo de 1929 estalló la huelga en la Facultad de Jurisprudencia, que ganó apoyo y se fortaleció por la dureza de la intervención de bomberos y policías, en especial el 23 de mayo, lo que provocó la renuncia de Bassols y una oferta del presidente interino, Emilio Portes Gil que, en carta del 28 de mayo, abrió la puerta a la autonomía. El 15 de junio renunció el rector Castro Leal; el 22 el presidente difundió su proyecto; el 27 los estudiantes le hicieron llegar sus objeciones, y el 10 de julio Portes Gil firmó el decreto con la nueva ley, que se publicó el día 26, con lo que formalmente se dio autonomía a la institución y el calificativo se añadió a su nombre, para quedar como *Universidad Nacional de México, Autónoma* (De María y Campos, 1975: 131-133 y 181-196; Marsiske Schulte, 2010).

La ley daba autonomía a la Universidad Nacional, al asignar su gobierno a un Consejo Universitario con participación de dos maestros y, en la línea de Córdoba y la tradición de Bolonia y Salamanca, dos alumnos y una alumna, electos por sus pares (Art. 8). El gobierno de escuelas y facultades correspondería a la academia respectiva, con número paritario de profesores y alumnos (Art. 26). Se mantenían, sin embargo, claros límites: el Consejo Universitario nombraría al rector, pero de una terna enviada por el presidente de la República (Art. 14), y éste conservaba la facultad de vetar resoluciones del Consejo (Art. 35). Los considerandos de la Ley de 1929 incluían, además, puntos que apuntaban en una dirección preocupante:

- Autonomía opuesta a pública: *es indispensable que, aunque autónoma, la Universidad siga siendo [...] institución de Estado [...] (8).*
- Autonomía como tendencia a que la Universidad se volviera privada (12).
- Obligación del gobierno de atender *en primer término la educación básica, dejando la responsabilidad de la ES [...] a los mismos interesados (16 y 17).*

- Responsabilidad del gobierno de que la autonomía quedara *bajo vigilancia de la opinión pública de la Revolución y el Gobierno* (19).

En paralelo a lo que pasó con la Universidad Nacional al aprobarse la Constitución de 1917, en algunos estados ocurrieron procesos análogos. Ese mismo año, el Congreso de Michoacán, a propuesta del Gobernador Ortiz Rubio, dio autonomía a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. En 1923, por iniciativa del Gobernador Rafael Nieto, el Congreso de San Luis Potosí transformó el Instituto Científico y Literario en Universidad Autónoma (UNAM, 1978: 170-171).

De la autonomía de 1929 a la de 1945

Durante el gobierno de Calles, el maximato y el sexenio de Lázaro Cárdenas, la tensión entre posturas ideológicas y políticas se exacerbó, con las pugnas entre católicos, liberales, comunistas y socialistas, y la guerra cristera como expresión extrema. En educación superior la tensión se manifestó en la polémica Caso-Lombardo en el Primer Congreso Universitario (8 a 14 de septiembre de 1933): la autonomía, identificada con libertad de cátedra, se oponía a la idea de oficializar la enseñanza del socialismo en la Escuela Nacional Preparatoria y la Universidad. Aunque el Congreso apoyó la postura de Lombardo, los profesores universitarios en general, y parte de los alumnos, tomaron parte por Caso. Era obvia la tensión entre poner libertad de cátedra e investigación por encima de todo, o priorizar el servicio a la sociedad, con subordinación a las políticas gubernamentales (Péreznieto Castro, 1979).

El peso de partidarios del socialismo en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), nacido en 1929, hizo que en su 2ª Convención (diciembre de 1933), cuando se preparaban la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas y el Plan Sexenal, se propusiera incluir en el Artículo 3º de la Constitución el que *la educación que imparta el Estado será socialista*. El Congreso no discutió la propuesta porque el presidente Abelardo Rodríguez no lo juzgó prudente, pero después de que Calles tomó parte abiertamente a favor de la idea (Grito de Guadalajara, julio 20 de 1934), el Congreso la retomó, y el 20 de octubre aprobó la modificación sin incluir

expresamente a la enseñanza universitaria, como pedían los más radicales (Meneses, 1988: 28-51).

Como resultado del peso de quienes contraponían autonomía a servicio público, el 19 de octubre de 1933 se aprobó por unanimidad en el Congreso una nueva Ley de Autonomía. Con ella culminaron tendencias que los considerandos de la ley de 1929 apuntaban: la institución dejó de incluir en su nombre la palabra *Nacional*, para quedar como *Universidad Autónoma de México*, institución privada, a la que ya no se otorgarían recursos públicos. Se le daban por única vez diez millones de pesos (dos o tres años de su presupuesto anual) como patrimonio, junto con los inmuebles que había tenido la institución (Jiménez Rueda, 1955).

La identificación de autonomía con carácter privado, y público con compromiso social, subordinado a directrices gubernamentales, sin autonomía, se aprecia en el nacimiento, en 1935, de la primera universidad privada del país (en 1912 había nacido la Escuela Libre de Derecho), la Autónoma de Guadalajara, conservadora, frente a la Universidad de Guadalajara, pública, no autónoma y de izquierda.

El enfrentamiento entre esas visiones de educación superior se reflejó en la fundación del Instituto Politécnico Nacional (IPN), entre 1935 y 1937 (Mendoza Ávila, 1981: 473-483). Era claro el atractivo de la ideología socialista y de reformas educativas de la URSS, como la de Lunacharski, que Vasconcelos admiraba. El modelo de politécnicos y tecnológicos se veía como alternativa frente a una universidad considerada elitista y ajena a los intereses populares. La pugna Poli-UNAM, todavía presente en el ámbito deportivo, tiene raíces en los años 1930 y, con matices, se da también entre universidades estatales y tecnológicos.

En las primeras –partidarias de la autonomía, como la Nacional– hay más carreras orientadas a profesiones liberales; en los tecnológicos, como el IPN, predominan ingenierías y la autonomía es secundaria frente al compromiso con políticas de Estado para el desarrollo. El alumnado de las primeras tiende a ser de clase alta o media; el de los segundos, más popular. Un párrafo del discurso del secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, en la discusión del proyecto de Ley de Autonomía de 1933, muestra que lo anterior estaba presente cuando se aprobó:

El gobierno de la República, además, se queda, señores, con un renglón de actividad educativa que es indudablemente el de mayor trascendencia y significación para el grueso de nuestros habitantes: la educación técnica, la educación útil que enseña a mover la mano y a utilizar las fuerzas de la naturaleza para crear productos capaces de elevar el estándar de vida de las grandes masas trabajadoras. ¿Qué interés, señores, podrían tener los verdaderos proletarios, los que viven de un jornal arrancado con esfuerzos cerca de la máquina, qué interés podrían tener en ser abogados, médicos, ingenieros o dentistas? Cuál si su vida no les permite el ocio, la cantidad infinita de ocio que el universitario gasta, que mal emplea en largos años de su juventud y su edad adulta (*Diario de debates*, Pinto Mazal, 1974: 211).

En la vigencia de la Ley de 1929, el Consejo Universitario, de ternas enviadas por el presidente, nombró rector a Ignacio García Téllez (1929-1932) y a Roberto Medellín (1932-1933). En la Ley de 1933, la designación de autoridades, incluso el rector, tocaba al Consejo Universitario, sin intervención del ejecutivo. Mientras se constituía el Consejo, la Asamblea prevista en la ley, presidida por Antonio Caso, nombró rector a Manuel Gómez Morín, quien logró que la Universidad siguiera operando pese a no recibir recursos, con el apoyo de profesores que aceptaron no cobrar su sueldo o reducirlo. Gómez Morín hizo aprobar un estatuto que, además de mantener el término *nacional* en el nombre, definía la estructura de facultades, escuelas e institutos (Jiménez Rueda, 1955; Ramírez López, 2010).

La inclusión de la educación socialista en el Artículo 3° y la inminente llegada al poder de Lázaro Cárdenas hicieron que Gómez Morín renunciara (26 de noviembre de 1934), lo que también hizo un grupo de profesores universitarios, siguiendo el ejemplo de Ezequiel A. Chávez (UNAM, 1978: 194-196). Tras otro interinato, Gómez Morín fue sustituido por Fernando Ocaranza, quien solicitó al presidente Cárdenas la reanudación del subsidio ante la imposibilidad de que la UM siguiera operando sin él. El presidente amenazó con expedir una nueva ley que suprimiera la autonomía como condición para dar el subsidio, pero la renuncia de Ocaranza, sustituido por Luis Chico Goerne, y luego por Gustavo Baz, hizo que

esa nueva ley no se expidiera y se reanudara el subsidio, aunque reducido, lo que permitió el funcionamiento mínimo de la institución. Las relaciones de la UM con el gobierno federal se fueron normalizando, como mostró el apoyo de la institución a la expropiación petrolera de 1938 (Ramírez López, 2010: 175).

De la autonomía de 1933 a la Ley de 1945

Además de autonomía en el sentido señalado, la Ley de 1933 dio a la Universidad una forma de gobierno en la que tenían un peso fuerte decisiones de asamblea, que trajeron inestabilidad. La brevedad de los períodos de gestión de autoridades de escuelas y facultades (dos años), y el que su designación, como la del rector, se basara en el voto de docentes y estudiantes, dio lugar a frecuentes conflictos y a múltiples formas de asambleísmo y manipulación (Ramírez López, 2010: 181).

Luis Chico Goerne, que sustituyó a Ocaranza como rector, debió renunciar y un Consejo Constituyente nombró en su lugar a Gustavo Baz (1938-1940), en cuya gestión se aprobó un nuevo Estatuto que, significativamente, preveía castigar:

[...] actividades que tiendan a destruir los principios básicos de la Universidad así como las de índole política que persigan un interés personalista [...] y hacer labor de agitación y participar en desórdenes que pongan en peligro el prestigio de la Universidad (Ramírez López, 2010: 177).

Baz renunció en diciembre de 1940 y quedó como interino Mario de la Cueva, hasta que en junio de 1942 fue electo Rodolfo Brito Foucher, que renunció en julio de 1944, tras fuertes agitacione que culminaron con la muerte de un joven en un choque entre alumnos de Derecho y de Veterinaria, en el que ambos bandos se acusaban de estar armados (Ramírez López, 2010: 182). Años después un testigo describía:

Predominaba [...] la cantidad sobre la calidad, la masa sobre el individuo [...] se conspiraba para desplazar al rector y a los directores. Intereses creados [...] se incorporaban

al grupo de los descontentos. Grupos políticos de fuera participaban también en la contienda [...] se había creado una especie de fuero universitario. Los estudiantes quedaban al margen de la ley por cuanto a que podían violar todos los ordenamientos que garantizaban el orden público en la ciudad. El grupo político que contara con los estudiantes dispondría de una fuerza de combate considerable. Derechas e izquierdas se dieron a la tarea de convertir a la Universidad en baluarte de sus propios intereses (Jiménez Rueda, 1955: 173-174).

Tras la renuncia de Brito Foucher los grupos enfrentados eligieron dos rectores que Ávila Camacho no reconoció, y decidió intervenir invitando a varios exrectores a formar una Junta de Avenimiento que designara a un nuevo rector y propusiera unas *Bases para el gobierno provisional de la Universidad*. El 14 de agosto la Junta nombró a Alfonso Caso y formuló las *Bases*, según las cuales el rector designaría directores que, con representantes de profesores y alumnos elegidos según las *Bases*, formarían el Consejo Universitario, cuya tarea fundamental sería la de preparar un nuevo estatuto para la Universidad, antes del fin del año de 1944.

Caso actuó con rapidez. El Consejo sesionó por primera vez en octubre, y el rector expresó el peligro de que la Universidad desapareciera si no corregía el rumbo. En noviembre, Caso presentó al Consejo un proyecto de Ley Orgánica elaborado bajo su dirección por profesores de Derecho, señalando que era la primera vez que el ejecutivo pedía a la Universidad que propusiera su propia forma de gobierno. La discusión fue dura; los consejeros estudiantiles objetaron puntos importantes, como el que su representación no fuera la mitad del Consejo sino una tercera parte, y fuera una Junta de Gobierno la instancia para nombrar y remover a las autoridades. El proyecto se aprobó finalmente el 18 de diciembre sin el voto de los estudiantes (Ramírez López, 2010: 183-185).

El proyecto del 18 de diciembre de 1944 fue presentado de inmediato al Congreso, que el 31 de diciembre aprobó la Ley Orgánica vigente hasta ahora, publicada el 6 de enero de 1945. Desde esa fecha, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) recoge la estafeta de la Universidad de México (1933-1944), que la había recibido de la Universidad Nacional de México Autónoma

(1929-1933); ésta, de la Universidad Nacional de México (1910-1929), y al fin, pese a los deseos de Justo Sierra, de la Real y Pontificia Universidad de México (1551-1565).

La autonomía universitaria de 1945 a 1980

Los incisos anteriores describen la evolución de la noción de autonomía en los 35 años transcurridos entre la fundación de la Universidad Nacional de México, en 1910, y la Ley de 1945. La protagonista indudable en ese lapso fue la Universidad Nacional en sus distintas versiones. En los años siguientes continuó el desarrollo de la UNAM y el IPN, y surgieron nuevos actores y procesos. La mejora de relaciones entre Universidad y gobierno se acentuó con Ávila Camacho, en especial tras la reforma del Artículo 3° de la Constitución que suprimió la educación socialista (diciembre 27 de 1945).

La Ley de 1945 marcó el inicio de una nueva etapa, en que la UNAM dejó de ser opositora del *régimen emanado de la revolución* para volverse aliada, como mostró el apoyo del gobierno para la construcción de Ciudad Universitaria, que inauguró simbólicamente Miguel Alemán el 20 de noviembre de 1952. El nuevo arreglo, paradójicamente, incluyó que la UNAM operara con déficit crónico en sus finanzas, ya que debía aceptar un crecimiento de matrícula superior a la disponibilidad de recursos, con apoyo sólo del crecimiento del IPN, pues el de las universidades de los estados y el de las IES privadas eran aún precarios. El peso de los ingresos propios en el presupuesto se redujo rápidamente, por la decisión de no aumentar las cuotas de los alumnos (1948), lo que hizo que la UNAM dependiera íntegramente del subsidio federal. (Para todo este punto, ver Domínguez Martínez, 2010).

La imposibilidad de atender la demanda hizo tomar medidas como exigir promedio mínimo y no admitir alumnos de provincia en carreras que se ofrecieran en sus estados. El crecimiento demográfico de 1950 a 1980, y el de la matrícula de primaria y secundaria debida al Plan de Once Años (1959-1970) llevó a su máximo la presión sobre las pocas IES del país. El plan de Ciudad Universitaria preveía atender un máximo de 25,000 alumnos, pero en 1953, al ser nombrado rector Nabor Carrillo, la UNAM tenía más de 30,000; la cifra llegó a 68,000 cuando llegó al puesto Ignacio Chávez, en 1961; y cuando dejó el cargo, en 1966, era ya

de 79,000 con 45,000 en la Ciudad Universitaria. Pese a todo, y en parte gracias a la forma de nombrar autoridades por la Junta de Gobierno, la UNAM tuvo estabilidad hasta la década de 1960. El primer período de gestión del doctor Chávez se distinguió por la construcción de instalaciones para la ENP, escuelas, facultades e institutos, la contratación de profesores de carrera y la aprobación de reglamentos al respecto.

Al iniciar el segundo período rectoral de Chávez (1965) ya era presidente Gustavo Díaz Ordaz, y se advertían nuevos problemas, en particular la reactivación de grupos de izquierda —movimientos de maestros y médicos— no sin influencia del triunfo de la Revolución Cubana (1959), y el surgimiento de sindicatos de personal académico y administrativo en universidades, con el criterio que adoptó en 1965 la Suprema Corte de Justicia, en sentido de que los intelectuales que trabajaran para un patrón eran trabajadores asalariados que debían sujetarse a lo estipulado por el Artículo 123 de la Constitución. Desde 1917 el Artículo 123 regulaba las relaciones laborales, pero no distinguía las de los trabajadores de empresas privadas con sus patrones, y las de los trabajadores al servicio del Estado. En 1960 se modificó el Artículo 123 para distinguir los dos casos, con el apartado A para los primeros y el B para los segundos, culminando un proceso iniciado en 1943, al nacer el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para ofrecer servicios de salud y pensiones a los trabajadores, y que siguió con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE), el 1 de enero de 1960. La decisión de la Corte de 1965 estableció que los intelectuales eran también trabajadores, sin precisar si caerían en el apartado A o en el B.

Pese a los avances que consiguió, el rector Chávez no era bien visto por grupos de derecha e izquierda, dirigentes estudiantiles tal vez con apoyo o, al menos, por omisión, de Díaz Ordaz, y trabajadores universitarios que se organizaban frente a la postura de la rectoría que consideraba inadmisibles la constitución de sindicatos. La tensión llegó al máximo con una huelga estudiantil que culminó con la toma de la rectoría el 26 de abril de 1966, y la renuncia forzada del doctor Chávez. En su lugar fue designado el ingeniero Javier Barros Sierra, a quien tocó enfrentar la compleja situación generada por el movimiento estudiantil de 1968, que marcó una nueva ruptura de la UNAM —y, en alguna medida, también del IPN— con el gobierno fe-

deral, que redujo al mínimo indispensable el subsidio para la UNAM y, en general, dejó de apoyarla, viéndola como nido de inconformidad, en particular por profesores y trabajadores administrativos que pedían el reconocimiento de las organizaciones sindicales que estaban formando (Domínguez Martínez, 2010).

Tras su enfrentamiento con la presidencia, Barros Sierra no pudo aspirar a otro período rectoral, y fue sustituido por el doctor Pablo González Casanova (30 de abril de 1970), académico reconocido de izquierda cuya relación con el gobierno federal fue ambivalente, ante los gestos de apertura del presidente Luis Echeverría, que buscaba recuperar la buena relación con los sectores universitarios, y la continuidad de expresiones autoritarias, como la represión del Jueves de Corpus de 1971.

En dos años al frente de la UNAM, González Casanova impulsó proyectos como la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, como opción de bachillerato diferente a la ENP; la idea de construir otra etapa de la Ciudad Universitaria para albergar los institutos de investigación, y la de crear unidades desconcentradas de la UNAM y otra universidad pública. El rector debió enfrentar continuamente movimientos de protesta. En 1971 la rectoría fue ocupada por el Comité de Lucha de Derecho, y ocurrió la huelga de trabajadores que exigían el reconocimiento del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM y la firma de un contrato colectivo (Casanova Cardiel, 2010).

González Casanova renunció en diciembre de 1972, a resultas de la conflictividad que prevalecía en la institución. En su lugar fue nombrado el 3 de enero de 1973 el doctor Guillermo Soberón Acevedo, quien tomó posesión en el estacionamiento de la Facultad de Medicina, pues la Ciudad Universitaria tenía tiempo paralizada por la huelga de trabajadores (Casanova Cardiel, 2016).

Los períodos de gestión de Soberón (1973-1976 y 1977-1980) fueron marcados por su liderazgo académico-administrativo que concretó proyectos sólo esbozados por González Casanova, como la UAM y la zona de institutos de investigación, desarrolló otros como el Colegio de Bachilleres y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, y regularizó las relaciones laborales. El criterio adoptado por la Corte en 1965 –que se debía considerar trabajadores a los intelectuales– implicaba sin duda que a los de IES particulares debía aplicarse el Apartado A, y el B a los de IES públicas no autónomas

(IPN, institutos tecnológicos) o autónomas, como se estipuló para la UAM en su Ley Orgánica de 1973. Soberón propuso añadir un Apartado c al Artículo 123, lo que no fue aceptado, y una nueva reforma, del 9 de junio de 1980, incorporó la autonomía al Artículo 3º de la Constitución, precisando que el apartado aplicable a trabajadores de universidades autónomas sería el a:

viii. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado a del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (Art. 3º de la Constitución).

La gestión de Soberón incluyó el apoyo al desarrollo de las IES en todo el país, y en especial de universidades estatales. Creada en 1950, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) agrupaba a las 26 instituciones más importantes de los estados, incluyendo 16 universidades —en general surgidas de la transformación de institutos científicos y literarios o similares del siglo XIX— y otras 10 instituciones que todavía no se transformaban en universidad, como ocurrió después. En uno y otro caso había instituciones autónomas y otras que no lo eran (ANUIES, 2000: 10-11).

En 1950 llegaba a la educación superior ~1.4% de jóvenes de 20 a 24 años. La cifra alcanzó 2.5% en 1960, por el crecimiento de la UNAM y el IPN. En 1970 la proporción era 5.3%, y las afiliadas a la ANUIES 44, 35 universidades públicas y similares, ocho

tecnológicos públicos y una particular (ITESM, afiliado en 1957). En 1980 la matrícula de educación superior era ya de 12.3%, y las afiliadas a la ANUIES 73, 41 universidades y similares, 26 tecnológicos públicos y seis IES particulares (ANUIES, 2000: 9, 17, 22 y 36).

El fuerte aumento de 1970 a 1980 refleja el crecimiento de universidades estatales e IES similares, impulsado, en parte, por la llegada de cohortes cada vez mayores de jóvenes debido al crecimiento demográfico y la mejor cobertura de la educación básica por el Plan de Once Años, y en parte a la relativa abundancia de recursos que Luis Echeverría concedía, en su intento por recuperar la confianza de ese sector, y luego gracias a la abundancia petrolera, con José López Portillo.

El clima de inestabilidad política comentado respecto a la UNAM se dio también en universidades de algunos estados, controladas por grupos radicales de izquierda. En otras, el Partido Revolucionario Institucional, heredero del Partido Nacional Revolucionario, monopolizaba rectorías, direcciones y directivas de las asociaciones estudiantiles. Comenzaron a crearse sindicatos de académicos y/o de personal administrativo.

En cuanto a las IES tecnológicas públicas, de 1950 a 1980 sólo el IPN creció en forma similar a la UNAM. Al no ser autónomo no vivió las tensiones del sindicalismo universitario, pero no estuvo exento de otras formas de inquietud, como mostró el movimiento de 1968. A los tecnológicos de Durango y Chihuahua (1948), los siguieron otros en Saltillo (1951), Ciudad Madero (1954) y Orizaba (1957), Celaya (1958) y otros, que en 1959 dejaron de depender del IPN para hacerlo directamente de la SEP. En 1968 eran ya 17 en 14 estados de la República. En la década siguiente se crearon otros 31, incluyendo desde 1972 tecnológicos agropecuarios, con lo que en 1978 el total llegó a 48. Estas cifras se reflejan en la mayor presencia de estas IES en la ANUIES, y coinciden en mostrar que fue en la década de 1970 cuando se aceleró su crecimiento (Mendoza Ávila, 1981: 487).

En paralelo, crecieron las IES privadas, incluyendo algunas elitistas y otras de muy dudosa calidad, que absorbían la demanda no atendida por las IES públicas o la que, por diversas razones, prefería la educación privada.

Las IES después de 1980

Otros 40 años han transcurrido desde 1980, y en ellos continuaron tendencias de años anteriores y aparecieron otras. La primera década del período se caracterizó por una prolongada crisis económica, que repercutió en las finanzas de las IES y en los ingresos del personal, cuyo poder adquisitivo se deterioró ante la inflación, que llegó a 160% en 1986. A partir de 1990 inició un período de recuperación, que se reflejó en incrementos de los recursos de las IES, tanto para que creciera su planta física, como para que pudieran contratar personal.

Crecimiento y diversificación

La primera tendencia a destacar es el crecimiento de la educación superior mexicana, que en 2020 la hace muy diferente no sólo de la que había en 1950, sino incluso de la de 1980. Para analizar el crecimiento conviene distinguir tres aspectos.

- *Estudiantes*

El alumnado de las IES de México, que en 1950 era de sólo 32,498 estudiantes de licenciatura (-1.4% de la población de 20 a 24 años), en 1980 era ya de 756,649 alumnos –casi todos en pregrado y en programas presenciales, sin estudiantes de las escuelas normales, que no eran todavía IES–, lo que representaba una cobertura de 12.3% de la población de 20 a 24 años (ANUIES, 2000). Para el ciclo 2017-2018, la matrícula de licenciatura –ya con normales, pero sin educación a distancia– llegaba a 3,966,694 alumnos, a los que hay que añadir 243,766 de educación a distancia de pregrado, y 351,932 de posgrado, para un gran total de 4,561,792 (SEP, s/f).

Debido a la crisis, en la década de 1980 el crecimiento fue sobre todo gracias a la expansión de la ES particular. Tras la recuperación, la ES pública creció también fuertemente, más, incluso, que la privada. Por otra parte, usar una u otra cifra de matrícula como numerador, y de población de cierta edad como denominador, da lugar a cifras de cobertura que van de 32 o 33% a más de 40%. Para dimensionar estas cifras conviene recordar que hace medio siglo la cobertura de ES en países europeos avanzados no llegaba a 15%. Un especialista consideraba que esa cifra representaba el umbral que distingue una ES de élite de una de masas (Trow, 1973). Al no

haber uniformidad sobre cómo contar a los alumnos (de tiempo completo o parcial, en el rango de edad o no, que se dan de baja por un tiempo, etc.), las comparaciones internacionales deben tomarse con precaución.

- *Académicos*

El crecimiento del alumnado fue acompañado por uno similar del profesorado, que pasó de poco más de 5,000 en 1950 a más de 73,000 en 1980, y a unos 400,000 en el ciclo 2017-2018. Pero importa destacar un rasgo cualitativo: el aumento de los profesores de tiempo completo (PTC) y el de los que tienen posgrado. Las tendencias en cuanto a evaluación que se comentan enseguida hicieron que, desde mediados de la década de 1980, y con mayor fuerza desde fines de la de 1990, las IES establecieran como requisito para ser contratado como PTC, contar al menos con maestría y, de preferencia, doctorado.

- *Instituciones*

Es en este aspecto en el que más se aprecia el crecimiento de la educación superior mexicana. En 1950, al nacer la ANUIES, además de la UNAM y el IPN, sólo 16 de las instituciones educativas más importantes de los estados eran universidades, y en el sector privado sólo existían la Escuela Libre de Derecho, la UAG, el ITESM y la UIA. En 1980 la ANUIES tenía 41 universidades, 26 tecnológicos públicos y seis IES particulares.

El contraste con el ciclo 2017-2018 es impresionante. En cuanto a IES públicas, las universidades estatales que no tenían autonomía la adquirieron; no se crearon nuevas, pero, como hizo la UNAM (Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, ENEPS), tuvieron un crecimiento caracterizado por la apertura de planteles (*campi*) desconcentrados.

A partir de 1991, con Netzahualcóyotl, Tula-Tepeji y Aguascalientes, nacieron las universidades tecnológicas (UT), con programas de dos años. Se siguieron creando tecnológicos federales, y luego descentralizados, así como universidades politécnicas. En 1984 se decidió que la formación inicial de maestros de educación básica tuviera nivel de licenciatura y las normales pasaron a ser IES. Asimismo, aumentó mucho el número de IES públicas de sectores diferentes al educativo, como el del poder judicial,

además de IES de larga tradición, como las de las fuerzas armadas o las que son parte de los institutos nacionales de salud.

El número de IES particulares se multiplicó, con sistemas nacionales de las más fuertes, y un enorme número de IES de tamaño pequeño o minúsculo y baja calidad, sin perder de vista que la proporción de la matrícula de las IES públicas sigue siendo muy superior al de la inscrita en IES particulares, aunque el número de instituciones de este segundo grupo sea mayor.

Dado el patrón de crecimiento descrito, la enumeración de las IES mexicanas debe distinguir instituciones y planteles, ya que una misma IES puede tener decenas de planteles, en ciudades de un estado o el país. Teniendo en cuenta esto, y reconociendo que las cifras no siempre son del todo precisas, la Tabla 1 presenta los datos más actuales encontrados, del ciclo 2017-2018, según la SEP (s/f).

Tabla 1. Instituciones y planteles de Educación Superior, 2017-2018

	Instituciones	Planteles
Públicas	1,016	2,523
Particulares	2,744	4,120
TOTAL	3,760	6,643

Fuente: consultada el 29 de diciembre de 2019.

El millar de IES públicas comprende subconjuntos muy distintos, de los que puede obtenerse información (de 2014) en otra página de la SEP. La Tabla 2 sintetiza esa información, con algunos ajustes. El total de 975 IES es congruente con el de 1,016 de 2017-2018. En 2019 habría que añadir 100 Universidades del Bienestar Benito Juárez García que la administración de López Obrador está creando.

Tabla 2. Subconjuntos de IES públicas en 2014

Subconjunto	No.	Observaciones
IES universitarias		
Universidades federales	4	UNAM, IPN, UAM, UNADM
Universidades estatales	34	
Estatales de Apoyo Solidario	22	
Centros de investigación	32	COLMEX, CIDE, centros SEP-CONACYT, centros de los estados
Universidades interculturales	13	
Otras	86	Agropecuarias, de fuerzas armadas, de arte, biblioteconomía, deporte, salud, judicial, etc.
IES tecnológicas		
Tecnológico Nacional de México	266	
Universidades Tecnológicas	114	
Universidades Politécnicas	62	
IES formadoras de maestros		
Universidad Pedagógica Nacional	76	Sedes, con 208 subsedes
Escuelas normales básicas	230	Estatales, urbanas y rurales, experimentales De educación física, CAM, institutos
Escuelas normales superiores	36	
T O T A L	975	

Fuente: <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/las-instituciones-de-educacion-superior-en-mexico?state=published>, consultada el 30 de diciembre de 2019.

El impresionante crecimiento del número de IES en el nivel nacional se refleja, lógicamente, en el estatal. Hace 70 años en la mitad de las entidades federativas actuales no había una sola IES, y en las demás sólo una o acaso dos; hace 40 años, en la mayor parte de las entidades, las IES públicas podían contarse con los dedos de una mano, y las públicas no eran muchas más. Hoy, en las entidades con mayor número de IES (Puebla, Ciudad de México,

Estado de México, Veracruz) hay varias decenas de IES públicas y tres o cuatro centenares de IES privadas; y en las menos pobladas (Baja California Sur, Colima, Nayarit, Aguascalientes o Tlaxcala), así como en Quintana Roo, hay una decena de IES públicas y tres o cuatro más de privadas.

En el ciclo escolar 2018-2019 en Aguascalientes podían contarse 53 IES, 18 públicas y 35 privadas. Las públicas incluyen a la Universidad Autónoma (dos planteles); tres institutos tecnológicos; una universidad politécnica; cinco universidades tecnológicas; cinco normales; una unidad de la Universidad Pedagógica Nacional; el Instituto Cultural; y el Estatal de Seguridad Pública. Entre las privadas hay planteles que son parte de sistemas de IES o que, por su tamaño, se puede pensar que tienen un mayor grado de consolidación (ITESM, las universidades Cuauhtémoc, Panamericana, Del Valle de México, Británica, De Estudios Avanzados, Interamericana, Latinoamericana y La Concordia), y gran número de IES de tamaño tan pequeño que hace temer que carezcan de los elementos indispensables para asegurar un nivel mínimo de calidad, especialmente en el caso de las que ofrecen no sólo programas de pregrado sino también posgrados, incluso doctorados.

Inicio de subsistemas de instituciones

La multiplicación de IES hizo necesario que el conjunto se reorganizara, y se definieran *subsistemas* que integraran a las del mismo tipo. Desde 1961 la ANUIES agrupaba las entidades del país en siete regiones, que luego se redujeron a seis (Noreste, Noroeste, Centro Occidente, Metropolitana, Centro Sur y Sur Sureste), cada una con un Consejo Regional. En 1991 se aprobó un nuevo estatuto que reestructuró a la Asociación, reconociendo la diversidad de su creciente membresía; se estableció un Consejo Especial con las Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) y otro con las particulares (CUPRIA).

En cuanto a las últimas, en 1982 las más grandes se agruparon en la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), cuya membresía en 2019 llegó a 112 IES; desde 1994 la FIMPES es también una agencia acreditadora para sus afiliadas.

Las IES tecnológicas públicas, por su parte, contaban desde 1978 con un consejo que incluía a las afiliadas a la ANUIES y a las

demás: el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET). En 2014 se formó el Tecnológico Nacional de México, con 266 IES tecnológicas públicas, de las cuales 126 son tecnológicas federales, 130 tecnológicas descentralizadas y 10 IES afines.

Estos esfuerzos de organización se vieron reforzados por la reestructuración de la SEP que entró en vigor en 2005. Hasta entonces había una subsecretaría a cargo de las universidades y otra para las IES tecnológicas, ambas también a cargo de la educación media superior universitaria y tecnológica respectiva. Las escuelas normales, por su parte, aunque desde 1984 eran reconocidas como IES, estaban a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Desde 2005, en cambio, hay una Subsecretaría de Educación Media Superior, y otra de Educación Superior, esta última a cargo tanto de las universidades como de las IES tecnológicas, y también de las escuelas normales y similares, en este caso por conducto de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), la cual se encarga de la coordinación de todas las Instituciones Formadoras y Actualizadoras de Docentes (IFAD).

Surgimiento de sistemas de evaluación

El poder adquisitivo del salario del personal de las IES se deterioró como resultado de la inflación de los años 1970 y 1980, lo que ponía en riesgo su permanencia, y en especial la de los académicos más calificados. Por ello, en 1984 se puso en marcha el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), como mecanismo para dar estímulos económicos no ligados al salario a los académicos que demostraran alto nivel de productividad en evaluaciones hechas por pares, independientes de las autoridades de cada IES. Para reconocer a los académicos dedicados a la docencia, la difusión y la vinculación, en 1996 la SEP y la ANUIES pusieron en marcha un sistema análogo (PROMEP-PRODEP), con la diferencia de que criterios de evaluación y evaluadores en este caso son de cada institución.

En cuanto a estudiantes, en 1994 nació el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), que hizo inicialmente Exámenes Nacionales de Ingreso (EXANI) a bachillerato, licenciatura y posgrado, y luego Exámenes Generales de Egreso de Licenciatura (EGEL). Hay que añadir que las pruebas del CENEVAL

—como otras a disposición de las IES, como las de la versión del SAT en español del *College Board* o el EXCOHBA— no tienen carácter obligatorio.

Desde la década de 1990 surgieron sistemas de evaluación de programas e IES, siguiendo el modelo de agencias acreditadoras cuyo inicio en los Estados Unidos data de la primera década del siglo xx. En 1990 la ANUIES aprobó la creación de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES, o Comités de pares), y en 2000 el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), para coordinar las agencias acreditadoras especializadas que fueron surgiendo. Ya se ha señalado que la FIMPES es también agencia acreditadora de IES particulares afiliadas, como lo es la ANUIES para las suyas.

Regularización de la vida académica y conflictos

Como se apuntó, la primera parte de este período estuvo marcada por la crisis económica de fines de la década de 1970 y la de 1980. A partir de 1990, con la recuperación económica y el crecimiento, las políticas de la SEP incluyeron dar facilidades a las IES particulares, muchas veces sin asegurar la calidad, y buscar mejorar el nivel académico de las IES públicas, en algunas muy deteriorado por la radicalización de los años 1960 y 1970; se combinó la asignación de recursos con su condicionamiento a la aplicación de evaluaciones de estudiantes, académicos, programas e instituciones. Otro elemento fue fomentar la búsqueda de ingresos propios por las IES públicas, ante la inevitable limitación de los subsidios; el cobro de cuotas a los estudiantes por diversos servicios fue parte de la búsqueda. Como resultado, las universidades estatales, además de crecimiento y desconcentración, experimentaron mejoras en sus indicadores académicos, como la proporción de PTC con posgrado y en el SNI, o de programas acreditados. La proporción de ingresos propios también aumentó, y los conflictos endémicos disminuyeron.

En la UNAM Soberón fue sustituido por Octavio Rivero (1981-1985) y luego por Jorge Carpizo (1985-1989) quien, con base en un crudo diagnóstico (*Fortaleza y debilidad de la UNAM*, 1986) intentó poner en marcha una reforma académica que enfrentó el rechazo del Consejo Estudiantil Universitario (CEU), que se opuso a la modificación del pase automático o reglamentado del

bachillerato a la licenciatura, así como a las colegiaturas estudiantiles. Para resolver la huelga que siguió, el rector debió retirar sus propuestas y no se presentó para un segundo período.

José Sarukhán (1989-1993 y 1993-1997) redobló los esfuerzos por elevar el nivel académico y debió renunciar a la aspiración por elevar las cuotas. Francisco Barnés, que llegó a la rectoría en enero de 1997, sí propuso aumentar las cuotas, lo que desencadenó la huelga más larga en la historia de la UNAM, en febrero de 1999, y forzó la renuncia del rector en noviembre de ese año. Lo substituyó Juan Ramón de la Fuente (1999-2007), quien era secretario de Salud y logró resolver el conflicto, aunque ello implicó la ocupación de la Ciudad Universitaria por la Policía Federal, el 6 de febrero de 2000.

Derechos humanos, perspectiva de género, entre otros

Otra tendencia emergente se refiere a la preocupación por los derechos humanos de las comunidades de las IES, que desde 1990 llevó a crear Defensorías de los Derechos Universitarios o similares, a imagen de las Comisiones de Derechos Humanos. Una manifestación reciente de esta tendencia es la que se refiere en especial a los derechos de las mujeres y la perspectiva de género.

Perspectivas de la autonomía en 2020

Tras su arrollador triunfo en la elección de julio de 2018, y su llegada a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador presentó una iniciativa para reformar el Artículo 3° de la Constitución, que se refiere a la educación. La reforma fue aprobada en mayo de 2019, tras lo cual inició la elaboración de cinco leyes secundarias. Tres relativas a la educación obligatoria se aprobaron en 2019, y quedaron pendientes para 2020 dos más: una sobre ciencia y tecnología y otra sobre educación superior. Un anteproyecto de Ley General de Educación Superior está siendo analizado, y se espera su aprobación en el primer trimestre de 2020. Ha suscitado inquietud porque propone cambios importantes en temas como la definición de la educación en general como derecho humano, y de la ES como obligatoria, con ambigüedad que hace temer a algunas universidades

que su autonomía se vea limitada en cuanto a la facultad de decidir qué carreras ofrecer, cuántos estudiantes aceptar en cada una, qué requisitos de ingreso fijar, y si puede pedir algún tipo de pago o cuota a los estudiantes.

Los grandes cambios de la ES mexicana en los últimos 40 años, descritos en las páginas anteriores, hacen necesario actualizar el marco jurídico vigente desde 1979 y 1980, con la Ley de Coordinación de la Educación Superior y la reforma que hizo constitucional la autonomía, pero no cualquier cambio será positivo. La consulta sobre el Anteproyecto de Ley General de Educación Superior que la SEP promovió a partir de noviembre de 2019 no parece reunir las condiciones para que se reflexione sobre el tema con la profundidad necesaria, y la mayoría de Morena en el Congreso hace temer decisiones no bien meditadas ni consensadas. Como una aportación a la necesaria reflexión, en el resto de este estudio introductorio y en los capítulos siguientes se ofrecen ideas basadas en la experiencia de los autores.

El derecho a la educación

Los primeros planteamientos sobre derechos humanos fueron los de la Ilustración y las revoluciones políticas de los siglos XVIII y XIX, que desarrollaron las ideas respecto a los llamados derechos de primera generación, garantías individuales o derechos civiles: a la vida, a la integridad física, a la libertad en general y a las de pensamiento y palabra, de asociación, etc. En el siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, con la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, las ideas sobre los derechos humanos se ampliaron para incluir los de segunda generación (derechos sociales, a un ingreso mínimo, a la alimentación, agua, salud, vivienda, etc.) y luego de tercera generación y posteriores: derecho a un medio ambiente sustentable, como derecho de niños y jóvenes o personas aún no nacidas; derechos de las mujeres, de homosexuales y personas de cualquier inclinación sexual, derechos de los animales.

Reconociendo que esta tendencia es un avance indudable en la larga marcha de la humanidad hacia un mundo más justo, importa reconocer que las sucesivas generaciones de derechos no son iguales en exigibilidad y justiciabilidad; que la noción implica el marco de un Estado de derecho, en el que una prerrogativa del

ciudadano debe tener como contraparte una obligación o responsabilidad por parte de alguna autoridad, representante del Estado.

En el caso de las garantías individuales, es suficiente con que una persona vea afectado su derecho —a la vida, a la integridad, a la libertad— para considerar que la autoridad responsable de esa violación, por acción o por omisión, es responsable de un delito y debe ser perseguida y sancionada en consecuencia. En el caso de los derechos sociales, en cambio, lo que implica el derecho —a la alimentación, a la salud o a la vivienda— es sólo la obligación del Estado de hacer todo lo posible para que, idealmente, ningún ciudadano quede al margen de esos bienes, entendiéndose que hacer todo lo posible no significa necesariamente ofrecerlos gratuitamente a todos, sino en la medida en que haya recursos para ello, lo que a su vez depende de las políticas fiscales, entre otras cosas. Al aplicar lo anterior a la educación importa tener presente la diferencia entre la básica y la superior.

La educación básica busca lograr que todo futuro ciudadano, al llegar a la mayoría de edad, tenga el mínimo de competencias necesarias para desenvolverse en sociedades con economía competitiva y democracia madura, con grupos diversos que deberán convivir respetándose, participando en decisiones sobre asuntos públicos. El bagaje mínimo para vivir en una sociedad del conocimiento es mayor que el necesario en la Edad Media o hace cien años, lo que hace que la educación básica se defina como obligatoria y su duración se amplíe para cubrir primero sólo la primaria, luego la secundaria básica y ahora, en muchos países, también la media superior, hasta el umbral de la adultez, hacia la edad de 18 años.

La educación superior, en cambio, prepara adultos para actividades profesionales o semiprofesionales, de las que la sociedad requiere cierto número no ilimitado, y que, además de útiles a la sociedad, son un beneficio que puede ser considerable para los individuos que las ejercen.

Lo anterior permite sostener que el derecho a la educación básica tiene un carácter absoluto: como la sociedad necesita que todo ciudadano la tenga, se define como obligatoria para las familias, y el Estado se obliga a ofrecerla gratuitamente a las que la soliciten para sus hijos.

El derecho a la educación superior, en cambio, tiene carácter relativo, acotado; al no ser necesario que cada ciudadano sea cardió-

logo o dentista, abogado, bioquímico o mecánico, no hay obligación de aceptar en las carreras respectivas a todos los que lo soliciten, y el Estado no tiene que obligarse a ofrecerla gratuitamente.

Esta distinción que, además de los propósitos de la educación básica y la superior tiene en cuenta la edad de las personas a las que se refiere, es congruente con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), aprobada el 4 de diciembre de 2014, que está apegada a convenios ratificados por México como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y la Convención sobre Derechos del Niño de 1989. La LGDNNA precisa:

Art. 5. Son niñas y niños los menores de 12 años y adolescentes las personas de entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de 18 años de edad (LGDNNA, reforma del 3 de junio de 2019).

Otra consideración se refiere a la relación entre derecho y gratuidad. La sociedad puede tener distintas preferencias en cuanto a cómo cubrir el costo de servicios a que se refiere un derecho. Los servicios de educación superior o salud pueden ser gratuitos en las sociedades escandinavas, donde los impuestos representan cerca de 50% del PIB; o se puede cobrar por ellos, como en Estados Unidos, con cuotas distintas para los estudiantes de un estado federal, de otros estados o países, y servicios de costo bajo o gratuitos como los *community colleges* incluso en California, en donde desde 1963 se legisló que el Estado asumía la obligación de aceptar en alguna IES a todo residente legal, fuera cual fuera su nacionalidad.

Una última consideración se deriva de la reforma del 10 de junio de 2011 al Artículo 1° de la Constitución, por la que los derechos humanos dejaron de verse como algo que el Estado concede a los ciudadanos, para considerarse atributos propios de la dignidad de cada persona, que el Estado reconoce, no otorga.

Esto trae la consecuencia de capital importancia para nuestra reflexión, de que al definirse la educación superior como derecho humano, en los litigios que puedan suscitarse los tribunales deberán aplicar el criterio de *pro homine o pro persona*, interpretando las disposiciones legales de la manera más favorable al demandante.

Si la ley no es cuidadosa en este aspecto, el principio podría llevar a conclusiones aberrantes, como considerar que cualquiera que lo solicite, sea cual sea su competencia académica o nivel socioeconómico, deberá ser aceptado en la institución o programa a que aspire –corto, de licenciatura o de posgrado– en forma gratuita y con una beca de sostenimiento cubierta con recursos públicos.

Dimensiones de la autonomía

La noción de autonomía es compleja, como permite apreciar el repaso de sus antecedentes. Incluye varias dimensiones que no siempre se dan juntas, como en 1971 advertía quien fuera destacado rector de la Universidad de Buenos Aires:

Puede haber, por lo tanto, autonomía sin que haya libertad de cátedra, –como ocurrió en Oxford a principios del siglo XIX– y libertad de cátedra sin autonomía, como sucedió en las universidades prusianas del siglo pasado (Risieri Frondizi, citado por Valle, 1986: 26).

Ya en 1966, el rector Barros Sierra conceptualizaba así la autonomía:

Autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos (Barros Sierra, 1966: 275).

Con la reforma de 1980 del Artículo 3°, la definición legal de la autonomía de las instituciones a quienes la ley la conceda incluye los mismos aspectos:

- Facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas.
- Educar, investigar y difundir la cultura... respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas.
- Determinar sus planes y programas y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.
- Administrar su patrimonio.

Los puntos de la definición anterior fueron pronto insuficientes, y fue necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia para decidir sobre interpretaciones opuestas, como se apreció ya en 1981, cuando el doctor Salmerón, rector general de la UAM, acudió a los tribunales pidiendo aplicar la nueva fracción del Artículo 3° para derogar cláusulas del contrato colectivo firmado con el SITUAM y evitar que el sindicato interviniera en cuestiones estrictamente académicas. Finalmente, la Corte dio la razón al rector, quien, sin embargo, debió renunciar.

Otro caso fue la postura de la Corte ante el reclamo de aspirantes no aceptados por la UNAM, lo que consideraban violatorio del derecho a la educación. La Corte decidió que no era así, y que lo que iba en contra de tal derecho era la posibilidad que tenían unos aspirantes de presentar dos veces el examen de admisión, en tanto que otros sólo tenían una, o incluso la preferencia de los egresados de las preparatorias de la UNAM para ingresar a ella con base en el pase reglamentado.

Así pues, estas insuficiencias, lo que implican las reflexiones del punto anterior sobre el derecho a educación en general y a la educación superior en particular, junto con los fuertes cambios de la Educación Superior mexicana en las últimas décadas, llevan a la conclusión de que es necesario actualizar el marco legal de la ES y su autonomía.

Entre lo que se debe actualizar está lo que implica el crecimiento y diversificación de la ES mexicana, con subsistemas emergentes de IES públicas y la miríada de IES particulares, sin criterios precisos para autorizar su operación ni mecanismos eficaces para aplicarlos; nuevas realidades como la evaluación de académicos (SNI, PRODEP) y la acreditación de instituciones; las condiciones del ingreso de estudiantes a las IES y el control de calidad de los

egresados; incluso lo relativo al régimen laboral de los trabajadores de las IES, pues pese a que el Artículo 3° señala que los trabajadores de las autónomas se regirán por el Apartado A, la UNAM y la UAM siguen afiliando a sus trabajadores al ISSSTE.

A lo anterior se añaden posibles cambios de gran trascendencia, apuntados con ambigüedad por la máxima autoridad del país y las educativas, por ejemplo, sobre la obligatoriedad de la educación para incluir los niveles superiores, que podrían incluir el compromiso de aceptar en la institución y carrera de su preferencia a quien lo desee, así como la gratuidad de toda la ES.

Los incisos siguientes presentan ideas sobre varias dimensiones de la autonomía, que convendría tener en cuenta para actualizar el marco jurídico de la ES.

Autonomía académica

La autonomía como libertad de cátedra e investigación es importante en toda IES y no sólo en las grandes universidades. Puede entenderse de dos maneras:

- Como prerrogativa institucional –de cada IES grande, o de conjuntos de IES pequeñas– con la comunidad académica como actor principal para decidir sobre planes y programas de estudio, proyectos de investigación, etc., sin interferencia del Estado, los partidos, sindicatos, empresarios, iglesias, o cualquier otro actor externo.
- Como prerrogativa individual, la libertad de cada académico para expresar ideas de cualquier tendencia sin presión alguna, en el entendido de que a la institución corresponde definir planes y programas que cada docente debe respetar, así como criterios institucionales de evaluación, que no deberán estar supeditados al talante individual de un docente.

En su versión institucional, el principio se aplica a la definición de condiciones de ingreso, permanencia y promoción del personal académico, entendiendo que los sindicatos son corresponsables de contratos colectivos en que se fijan salarios, condiciones

de trabajo, seguridad social y otras prestaciones, lo que debe tener en cuenta la viabilidad financiera de la IES, pues la autonomía no debe implicar la obligación para los contribuyentes de aportar recursos para honrar compromisos excesivos firmados por ignorancia, debilidad o complicidad de un rector.

Esto tiene implicaciones para la posibilidad de que las IES públicas tengan ingresos propios, además del subsidio, sobre lo que se tratará más abajo en relación con la gratuidad. Ya se mencionó la necesidad de precisar lo relativo a los apartados A y B del Artículo 123, para las IES autónomas y no autónomas.

Autonomía y estudiantes

Aunque la reforma de mayo de 2019 define la obligatoriedad de la educación superior como la responsabilidad del Estado de ampliar la oferta, no queda claro que se descarte la posibilidad de exigir se acepte a todo aspirante en la IES o programa que quiera. Conviene reafirmar la legitimidad de que IES autónomas –en lo individual o como subsistema– además de decidir qué programas ofrecer, puedan también definir cupos máximos y requisitos de ingreso. Tanto barreras artificiales al ingreso, como el pase automático o preferencial de una parte de los aspirantes atentan contra el derecho a la educación. Convendrá que el marco jurídico incluya orientaciones sobre buenas prácticas y procedimientos para selección y admisión de aspirantes.

Para el sistema de ES esto implica ampliar la oferta sin saturar carreras e IES, sino diversificando programas y niveles, con tránsito regulado entre programas de distinto nivel o IES, por ejemplo, entre programas cortos y licenciaturas. También implica simplificar procesos para crear y reformar planes y programas de estudio. Las IES formadoras de maestros de educación básica, por ejemplo, deberían tener razonable autonomía en este sentido, individualmente o por subsistemas.

Debe revisarse la responsabilidad de las IES de que aquellos a quienes extiende un título o grado tengan competencia suficiente para el correcto desempeño de su actividad, con mecanismos para asegurarlo (Ley de Profesiones).

Algunas IES privadas ofrecen licenciaturas de duración corta, con modalidades que implican una cantidad de trabajo bastante

menor al que supone un programa convencional; si los egresados de tales programas tienen competencias al menos similares a los que preparan los programas convencionales, tan notable eficacia debería llevar a cuestionar profundamente a los últimos; de no ser así, no se debería permitir que una IES ofreciera esas opciones de menor duración, pero también inferior calidad.

Esto implica, por una parte, que haya mecanismos de evaluación institucional confiables, pero además controles independientes y obligatorios de la calidad de los egresados, como los EGEL del CENEVAL.

Autonomía y obligaciones legales generales

Por lo que se refiere a la evaluación de programas e instituciones, hay que subrayar la compatibilidad de la autonomía con la obligación de participar en mecanismos de evaluación confiables, aprovechando la experiencia de organismos como el CENEVAL, los CIEES y el COPAES, corrigiendo sus limitaciones. Convendrá establecer incentivos para participar en mecanismos de evaluación y acreditación.

En cuanto a rendición de cuentas y transparencia, deberá explicitarse también la compatibilidad de la autonomía con la obligación de toda IES de someterse a mecanismos de auditoría externa, y de sujetarse a las disposiciones que establecen las leyes de transparencia y fiscalización correspondientes.

Por otra parte, la autonomía no deberá excluir que en las instalaciones de las IES se apliquen todas las disposiciones legales (extraterritorialidad). Llegado el caso, evitando cualquier abuso, esto incluye aceptar intervención de la fuerza pública, sea que la autoridad universitaria la solicite o, en casos precisos, de oficio.

Autonomía y recursos

Superada la idea que oponía autonomía a carácter público, el marco jurídico debe dejar claro que las IES públicas, individualmente o en subsistemas, pueden gozar de autonomía, y recibir recursos públicos –federales, estatales o municipales– que sean suficientes para su buen funcionamiento, con programas de financiamiento multianual que aseguren la estabilidad indispensable para que haya programas de desarrollo de mediano-largo plazo. Deberán también establecerse

procedimientos ágiles de entrega/recepción de los recursos ordinarios y extraordinarios, evitando abusos por demoras injustificadas.

Otro punto de este inciso es el ya señalado, en el sentido de que derecho no implica automáticamente gratuidad, que podrá establecerse si los ingresos fiscales son suficientes para que los subsidios cubran íntegramente las necesidades de una IES, tanto en lo relativo a docencia, como a investigación y extensión. En una sociedad tan desigual como la mexicana, parece congruente con la equidad pedir que contribuyan al gasto de una IES los estudiantes que estén en condiciones de hacerlo, asegurando que quienes no lo estén no se vean por ello excluidos y cuenten con los apoyos necesarios para estudiar. No es lógico sostener al mismo tiempo que en es la cobertura es muy baja, y que todos los alumnos necesitan que el Estado cubra íntegramente los costos. En sus *Críticas al Programa de Gotha* (1875), Marx (en Martínez, 2000) afirmaba:

El Partido Obrero Alemán exige, como base espiritual y moral del Estado, educación popular general e igual a cargo del Estado. Asistencia escolar obligatoria para todos. Instrucción gratuita. La primera existe ya, incluso en Alemania; la segunda en Suiza y en los Estados Unidos, en lo que a las escuelas públicas se refiere. El que en algunos estados de este último país sean gratuitos también los centros de instrucción media sólo significa, en realidad, que allí a las clases altas se les pagan sus gastos de educación a costa del fondo de los impuestos generales (pp. 99).

Habrà que asegurar que los recursos que ingresen por colegiaturas y servicios se manejen en forma transparente y que no desvirtúen la responsabilidad del Estado de apoyar a las IES, en especial para el desarrollo de infraestructura y equipo y, desde luego, para investigación. Habrà que establecer también mecanismos que faciliten que las IES tengan ingresos propios por otros servicios que presten, como investigación aplicada, asesoría a empresas, etc., siempre en un marco legal de transparencia y rendición pública de cuentas.

Autonomía y gobierno institucional

Además de autoridades individuales, las IES deben tener cuerpos colegiados para tomar decisiones, con participación de académicos y alumnos, con peso diferente. Por ello, es necesario que el marco legal tenga bases o criterios para la integración del gobierno colegiado. Las decisiones, en especial para designar autoridades individuales y representantes de la comunidad en órganos colegiados, deberán tomarse con criterios institucionales y mecanismos de participación que eviten la intromisión de criterios ajenos. Convendrá establecer en ley criterios al respecto.

Por otra parte, es necesario que las IES tengan instancias para atender problemas relacionados con el respeto a los derechos de académicos, estudiantes y trabajadores, en particular a la equidad de género. Muchas universidades tienen ya comisiones para ello, pero la creciente atención que estos temas suscitan, con razón, muestra que conviene perfeccionar dichas instancias donde ya existen, y establecerlas donde no las hay, para lo que ayudará que el marco jurídico ofrezca directrices donde la normatividad de las IES contemple estos aspectos.

Autonomía y gobierno del Sistema Nacional de Educación Superior

Las IES de una entidad deben conformar un verdadero sistema, que atienda las necesidades de ES con visión de conjunto. Las IES de un mismo tipo tienen misiones similares y deben funcionar también con visión de conjunto. El Sistema Nacional deberá ser una gran estructura, muy bien articulada, de sistemas estatales y subsistemas nacionales, sin excluir instancias regionales. Ése será el mejor futuro para la ES de México, congruente con el principio del federalismo, y con la corresponsabilidad de los estados con la federación y con las IES públicas y particulares. Si se comparte esta idea, se aceptará también la importancia de pensar el marco jurídico de la ES nacional en la perspectiva de fortalecer los 32 sistemas estatales, articulados con subsistemas nacionales.

Por otra parte, cada sistema estatal, y cada subsistema nacional debe contar con mecanismos de coordinación y toma de decisiones ágiles y eficaces. La experiencia, muchas veces frustrante,

de las comisiones estatales de planeación, y la más positiva de los consejos especiales de la ANUIES, son el punto de partida natural para diseñar esos mecanismos, corrigiendo fallas previas y fortaleciendo la capacidad de tomar decisiones en ellos con las autoridades institucionales.

El gobierno del Sistema Nacional de ES implica definir grandes orientaciones, diseñar programas de mediano y largo plazo y adoptar políticas clave. Estas importantes decisiones deben estar a cargo de un órgano colegiado con autoridad suficiente —no burocrático, con facultades decisorias, no sólo consultivas al servicio de la SEP— que tenga representación equilibrada de la autoridad educativa federal y las de las entidades, de titulares de IES y de representantes de sistemas estatales y subsistemas especiales de ES. Algunos órganos especiales podrán asegurar, además, la participación en las decisiones de académicos y estudiantes, así como de representantes de los sectores productivo y social.

Autonomía: de quién, a quién, con qué alcance, con qué condiciones

El contenido de los seis apartados anteriores supone un concepto de autonomía, amplio y renovado, que distinga lo relativo a lo académico y los académicos, a los estudiantes, a la situación de las IES en relación con otras disposiciones legales, al financiamiento, la designación de autoridades y el gobierno institucional y el del sistema de ES en general. Distinguirá también ese derecho como prerrogativa institucional y/o de los individuos y, en cuanto al nivel institucional, como derecho de IES individuales y/o de conjuntos de instituciones.

La autonomía no se puede aplicar en idéntico sentido a las IES públicas y a las privadas; en las segundas el gobierno y la administración de recursos no podrán tener iguales características que en las primeras, pero la autonomía académica se les puede aplicar también, si tienen el nivel necesario para ello. De hecho, algunas IES particulares importantes, como el ITESM y la UIA, han gozado de autonomía académica por decreto presidencial o del secretario de Educación.

La autonomía tampoco puede predicarse unívocamente de una IES con decenas de miles de estudiantes, numerosas licenciaturas, posgrados sólidos, investigación relevante y productiva,

y actividades pertinentes de extensión y vinculación, en contraste con una institución minúscula, con uno o muy pocos programas de pregrado, algunas decenas de estudiantes, sin posgrados, ni investigación. Pese a ello, instituciones pequeñas pueden formar buenos profesionales y hacer una aportación relevante para atender la demanda. También se les podrá aplicar la noción de autonomía a su manera, posiblemente a conjuntos o subsistemas como las universidades tecnológicas o las escuelas normales.

Por ende, la autonomía deberá verse característica no sólo de unas universidades públicas, sino de toda IES, con alcances y matices que tengan en cuenta las características de cada una. Precisar a qué instituciones se puede conceder, qué tipo o aspecto de la autonomía, por parte de qué autoridad y con qué requisitos, es parte fundamental de lo que deberá tener un marco jurídico renovado para la ES de México. El marco también deberá incluir en qué circunstancias, con qué requisitos y procedimientos, y por parte de qué instancia podrá llegar a revocarse la autonomía, en el entendido de que ninguna IES, ni pública ni privada, deberá poder gozar de la autonomía que le fue concedida en algún momento, sin importar que haya estado o no a la altura de tan alta responsabilidad.

Referencias

- Afanassiev, V. N. (1994). Soviet Union. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education* (4 Vols., pp. 643-663). Oxford-New York: Pergamon Press.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2000). *La ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia*. México.
- Barros Sierra, Javier (1966). La autonomía universitaria. Declaración del Consejo Universitario. En Pinto Mazal, J. (1974), *La autonomía universitaria* (pp. 275-276). México: UNAM.
- Bayen, Maurice (1973). *Histoire des universités*. París: Presses Universitaires de France.
- Casanova Cardiel, Hugo (2010). La UNAM entre 1970 y 2000. En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 261-326). México: UNAM-IISUE.

- Casanova Cardiel, Hugo (2016). Saber, política y administración: el rectorado de Guillermo Soberón. En Domínguez Martínez, Raúl (Coord.), *Historia general de la Universidad Nacional. Los ajustes estructurales entre dos siglos, 1973-2015* (pp. 17-80). México: UNAM-IISUE.
- Cohen, Arthur M. (1994). Community Colleges: United States. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education* (4 Vols., pp. 1083-1091). Oxford-New York: Pergamon Press.
- De María y Campos, Alfonso (1975). *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*. México: UNAM.
- Diario de Debates* (17 oct. 1933). Discusión de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma expedida el 21 oct. 1933. En Pinto Mazal, Jorge (1974), *La autonomía universitaria. Antología* (pp. 189-225). México: UNAM.
- Domínguez Martínez, Raúl (2010). Historia de la UNAM (1945-1970). En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 187-260). México: UNAM-IISUE.
- Furth, D. (1994). Short Cycle Higher Education: Europe. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education* (4 Vols., pp. 1217-1225). Oxford-New York: Pergamon Press.
- Husén, Torsten (Ed.) (1994). *The Role of the University: A Global Perspective*. Tokyo: Universidad de las Naciones Unidas-UNESCO.
- Jiménez Rueda, Julio (1955). La Ley de 1933 y la autonomía absoluta. En Pinto Mazal, J. (1974), *La autonomía universitaria* (pp. 173-187). México: UNAM.
- Kaplan, Marcos (1979). Autonomía Universitaria. Sociedad y Política en Argentina (1918-1978). En Universidad Nacional Autónoma de México, *La Autonomía Universitaria en América Latina* (Vol. II, pp. 11-48). México: UNAM.
- Marsiske Schulte, Renate (2010). La Universidad Nacional de México (1910-1929). En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 117-161). México: UNAM-IISUE.

- Martínez Rizo, Felipe (2000). *Nueve retos para la educación superior. Funciones, actores y estructuras*. México: ANUIES.
- Mendoza Ávila, Eusebio (1981). La educación tecnológica en México. En Solana, Fernando, Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños Martínez, Raúl (Coords.), *Historia de la educación pública en México* (pp. 463-531). México: SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Meneses Morales, Ernesto (1986). *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*. México: Centro de Estudios Educativos.
- Meneses Morales, Ernesto (1988). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México: Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.
- Mignone, Emilio F. (1986). Concepto y evolución de la autonomía universitaria en la Argentina. En Organización de Estados Americanos, *Autonomía universitaria: tensiones y esperanzas* (pp. 35-59). Washington: OEA.
- Minot, Jacques (1991). *Histoire des universités françaises*. París: Presses Universitaires de France.
- Organización de Estados Americanos (1986). *Autonomía universitaria: tensiones y esperanzas*. Programa Regional de Desarrollo Educativo. Serie Universidad, N° 1. Washington: OEA.
- Pereznieto Castro, Leonel (1979). Notas para el estudio jurídico del concepto de autonomía, durante 1917, en la Universidad Nacional de México. En UNAM, *La autonomía universitaria en América Latina* (Vol. II, pp. 361-374). México: UNAM.
- Pilipovski, V. Y. (1994). Technical Institutes: Soviet Union and Eastern Europe. En Clark, Burton R. y Neave, Guy R. (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education* (4 Vols., pp. 1243-1245). Oxford-New York: Pergamon Press.
- Ramírez López, Celia (2010). La Universidad Autónoma de México (1933-1944). En Marsiske Schulte, R. (Coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (pp. 163-186). México: UNAM-IISUE.
- SEP (s/f). Estadísticas. <https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx>
- Sierra, Justo (1990). Discurso pronunciado en la inauguración de la Universidad Nacional. En *La Universidad Nacional de México 1910* (pp. 109-134) (2ª edición facsimilar de la original de 1910). México: UNAM.

- Trow, Martin (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education.
- Tünnermann Bernheim, Carlos (1997). *La reforma universitaria de Córdoba*. México: ANUIES.
- Universidad Nacional Autónoma de México (1978). *Síntesis histórica de la Universidad de México* (2ª ed.). México: UNAM.
- Universidad Nacional Autónoma de México (1979). *La autonomía universitaria en América Latina* (Vol. II). México: UNAM.
- Universidad Nacional Autónoma de México (1990). *La Universidad Nacional de México 1910* (2ª edición facsimilar de la original de 1910). México: UNAM.
- Valle, Víctor M. (1986). Propositiones sobre autonomía universitaria. En Organización de Estados Americanos, *Autonomía universitaria: tensiones y esperanzas* (pp. 21-31). Washington: OEA.

