

La autonomía universitaria en la coyuntura actual

Adrián Acosta Silva · Germán Álvarez Mendiola
Francisco Javier Avelar González · Hugo Casanova Cardiel
José Ramón Cossío Díaz · Adrián de Garay Sánchez
Pedro Flores Crespo · Antonio Gago Huguet
Rocío Grediaga Kuri · Luis Felipe Guerrero Agripino
Yolanda Legorreta Carranza · Romualdo López Zárate
Felipe Martínez Rizo (coordinador) · Eduardo Humberto Muñoz
y García · José Ramón Narro Robles · Carlos Pallán Figueroa
Alfonso Pérez Romo · Adriana Cecilia Pérez Talamantes
José Aristeo Sarukhán Kermez · Sylvia Irene Schmelkes del Valle
Fernando Serrano Migallón · Ricardo Villanueva Lomelí



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

La
autonomía
universitaria
en la
coyuntura actual

La autonomía universitaria en la coyuntura actual

Adrián Acosta Silva · Germán Álvarez Mendiola
Francisco Javier Avelar González · Hugo Casanova Cardiel
José Ramón Cossío Díaz · Adrián de Garay Sánchez
Pedro Flores Crespo · Antonio Gago Huguet
Rocío Grediaga Kuri · Luis Felipe Guerrero Agripino
Yolanda Legorreta Carranza · Romualdo López Zárate
Felipe Martínez Rizo (coordinador) · Eduardo Humberto Muñoz
y García · José Ramón Narro Robles · Carlos Pallán Figueroa
Alfonso Pérez Romo · Adriana Cecilia Pérez Talamantes
José Aristeo Sarukhán Kermez · Sylvia Irene Schmelkes del Valle
Fernando Serrano Migallón · Ricardo Villanueva Lomelí



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

La autonomía universitaria en la coyuntura actual

Primera edición 2020

© Universidad Autónoma de Aguascalientes

Av. Universidad 940,
Ciudad Universitaria, C.P. 20131,
Aguascalientes, Ags., México
<https://editorial.uaa.mx>

© Felipe Martínez Rizo (coordinador)

© Adrián Acosta Silva
Germán Álvarez Mendiola
Francisco Javier Avelar González
Hugo Casanova Cardiel
José Ramón Cossío Díaz
Adrián de Garay Sánchez
Pedro Flores Crespo
Antonio Gago Huguet
Rocío Grediaga Kuri
Luis Felipe Guerrero Agripino
Yolanda Legorreta Carranza

Romualdo López Zárate
Felipe Martínez Rizo
Eduardo Humberto Muñoz y García
José Ramón Narro Robles
Carlos Pallán Figueroa
Alfonso Pérez Romo
Adriana Cecilia Pérez Talamantes
José Aristeo Sarukhán Kermez
Sylvia Irene Schmelkes del Valle
Fernando Serrano Migallón
Ricardo Villanueva Lomelí

ISBN 978-607-8714-61-2

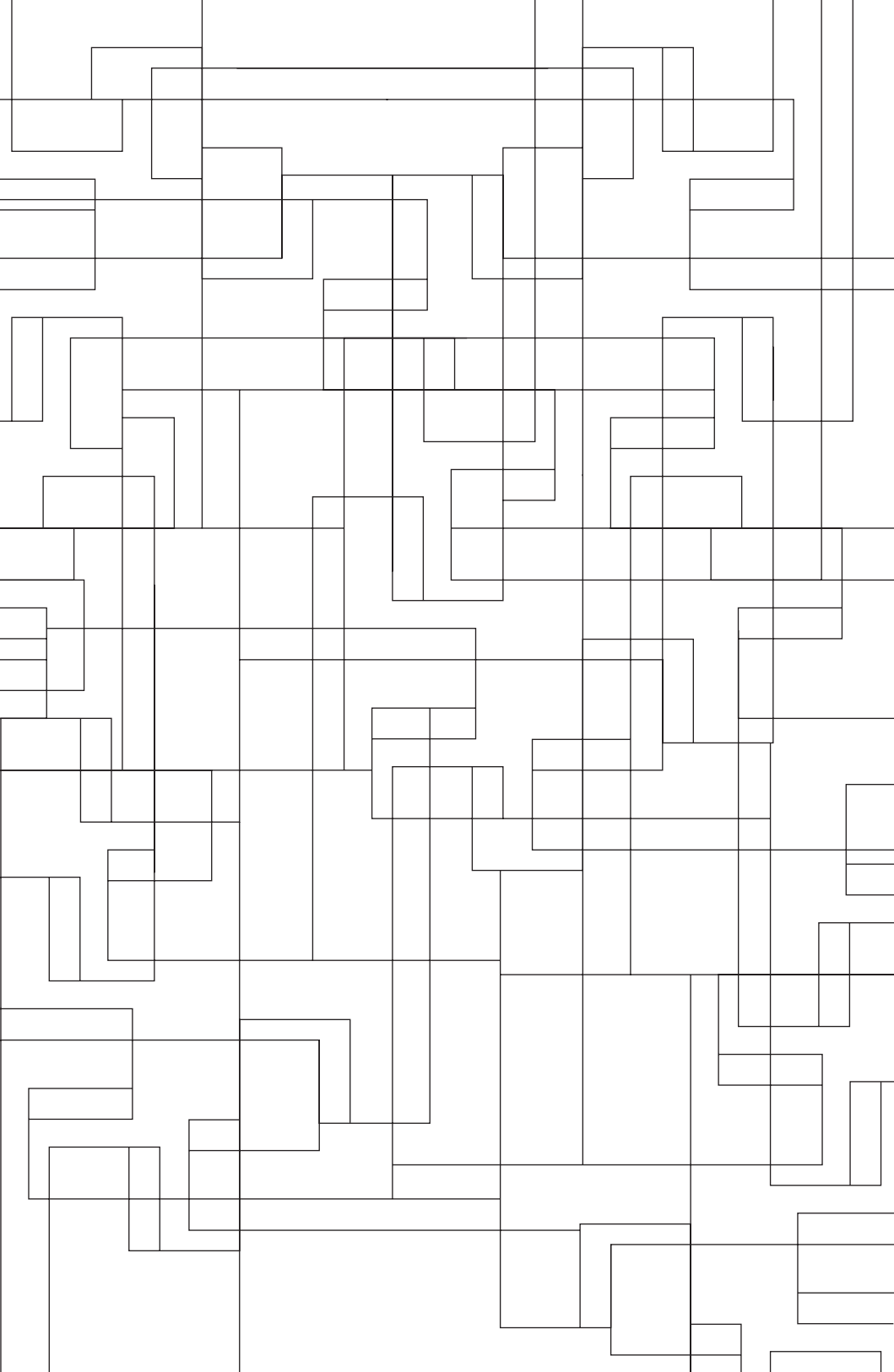
Hecho en México / *Made in Mexico*

Contenido

Prefacio <i>Francisco Javier Avelar González</i>	11
Las aristas de la autonomía	— 23
Autonomía universitaria: antecedentes, retos y perspectivas <i>Felipe Martínez Rizo</i>	25
Autonomía académica <i>Hugo Casanova Cardiel</i>	73
La autonomía universitaria y los estudiantes <i>Adrián de Garay Sánchez</i>	85
El régimen de autonomía universitaria y el orden jurídico nacional <i>Carlos Pallán Figueroa</i>	103
Autonomía universitaria y administración del patrimonio <i>Romualdo López Zárate</i>	135
Autonomía y gobierno institucional <i>Adrián Acosta Silva</i>	167
Autonomía: de quién, para quién, alcance, condiciones <i>Fernando Serrano Migallón</i>	187

Recapitulación y algunas líneas para continuar con el diálogo <i>Felipe Martínez Rizo</i>	199
Comentarios críticos	215
La autonomía universitaria cercada: del neointervencionismo estatal a la austeridad republicana <i>Germán Álvarez Mendiola</i>	217
La autonomía universitaria en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia <i>José Ramón Cossío Díaz</i>	227
En defensa de la autonomía <i>Pedro Flores Crespo</i>	235
Comentarios y propuestas <i>Antonio Gago Huguet</i>	245
Límites cambiantes en la autonomía y la libertad de cátedra e investigación <i>Rocío Grediaga Kuri</i>	251
Autonomía universitaria, evolución y fortalecimiento <i>Luis Felipe Guerrero Agripino</i>	259
Cuarenta años de la reforma constitucional sobre la autonomía universitaria. Los efectos laborales <i>Yolanda Legorreta Carranza</i>	269
La autonomía y la defensa de la universidad pública <i>Eduardo Humberto Muñoz y García</i>	283

Una nueva mirada a la autonomía universitaria <i>José Ramón Narro Robles</i>	289
La autonomía universitaria en la coyuntura actual <i>Alfonso Pérez Romo</i>	299
Los desafíos actuales de la autonomía universitaria <i>Adriana Cecilia Pérez Talamantes</i>	301
Reflexiones sobre universidades y autonomía <i>José Aristeo Sarukhán Kermez</i>	309
Autonomía y política educativa: Dos discursos <i>Sylvia Irene Schmelkes del Valle</i>	319
Autonomía universitaria y gestión del conocimiento <i>Ricardo Villanueva Lomelí</i>	327
Sobre los autores	337



Prefacio

Francisco Javier Avelar González

En el ámbito político y académico, la historia ha cubierto de un hábito de probidad al concepto de *autonomía*. Este revestimiento simbólico no es gratuito, al menos en un contexto como el de nuestro país. Un acercamiento profundo al florecimiento y la consolidación de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) en las últimas décadas nos permitiría observar lo mucho que les debemos en temas como el ejercicio real de la democracia, el acceso a la información, la competencia económica y el desarrollo nacional sin las dañinas costumbres del poder unívoco y autoritario, ejercido desde el presidencialismo que padecemos durante varios sexenios.¹ El caso de la autonomía de las universidades corre una suerte paralela a la de los OCA, aunque con particularidades ontológicas, históricas, legales y prácticas que la distinguen de la ejercida por estos últimos.

A diferencia de los órganos descentralizados de carácter no formativo, las universidades autónomas modernas se fundaron por la necesidad de generar y difundir conocimiento científico, sin presiones externas que corrompieran o asfixiaran este noble fin. El

¹ Al respecto de los OCA en México, puede consultarse el excelente trabajo de Pedro Salazar Ugarte: *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*; editado por el Fondo de Cultura Económica en 2017.

primer intelectual que pensó en términos semejantes, y que les dio unidad y concreción, fue Wilhelm von Humboldt. Este intelectual germano concebía a las universidades como mecanismos para elevar la cultura y propulsar la ciencia desde la libertad (autonomía), el rigor y la soledad indispensables en el trabajo propio de la reflexión y la investigación. La universidad estaba llamada a ser, así, un pilar para las sociedades contemporáneas.²

Indirectamente, Humboldt marcó la ruta de la educación superior en diversos países. Desde sus leyes orgánicas, muchas universidades se concibieron como instituciones destinadas a propiciar el conocimiento y el desarrollo humano, amparadas tanto en la libertad de investigación y cátedra, como en una suerte de blindaje económico y de gestión administrativa. Sin ir más lejos, las ideas sobre las que el gran filósofo e intelectual prusiano levantó la Universidad de Berlín³ son las mismas que sostienen formalmente a las universidades públicas autónomas mexicanas y que dieron cuerpo a la actual fracción VII del Artículo 3º de nuestra Carta Magna.⁴

El trasfondo desde donde emergió la autonomía universitaria en nuestra latitud ayudó a darle un lugar especial dentro de la constelación de Organismos Constitucionales Autónomos.⁵ En un contexto de luchas y reivindicaciones sociales en Latinoamérica, la educación –incluyendo la de nivel terciario– fue entendida como uno de los conductos más importantes para la consecución de justicia social, democracia, igualdad, participación crítica en la vida pública y desarrollo ciudadano; un conducto capaz de dar cauce, preparación y proyección a los jóvenes (el capital humano máspreciado de cualquier grupo y en el que suelen depositarse las esperanzas de mejoría comunitaria). Con tales fines y desde la defensa de la investigación y la docencia alejadas de la latente corrupción que trae consigo el poder político, las universidades se elevaron ante los ojos de la sociedad sobre cualquier otra institución de orden público.

2 Véanse, en este libro, los apuntes de Felipe Martínez Rizo, Hugo Casanova Cardiel y Adrián Acosta Silva al respecto.

3 Hoy Universidad Humboldt de Berlín.

4 Apunta Romualdo López Zárate en este libro, que la fracción del Artículo 3º de la Carta Magna –responsable de dar constitucionalidad a la autonomía universitaria– tiene en su redacción y aprobación en 1980 el influjo directo de Guillermo Soberón (entonces rector de la UNAM) y el empuje también de otros académicos, de la talla de Fernando Salmerón (entonces rector de la UAM).

5 Al respecto, ver los comentarios de Felipe Martínez Rizo en su texto introductorio de este libro.

La confianza ciudadana en los Institutos de Educación Superior se ha mantenido a lo largo de los años. En el caso mexicano, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017*⁶ ha hecho patente que la satisfacción de la sociedad por el trabajo y la atención de las universidades públicas (cifrada en un promedio de 82.7% de encuestados satisfechos) es muy superior a la que siente por otros servicios que le ofrece el Estado, como los correspondientes a la seguridad pública (23.8%), la manutención de las carreteras libres de cuota (30.5%), el drenaje y el alcantarillado (43.7%), los servicios de salud brindados por el IMSS (44.4%) o incluso la misma educación pública en sus niveles obligatorios (primaria y secundaria: 66.7%).⁷

Recapitulando lo dicho: de manera general y cuando se habla de instituciones públicas, el concepto de autonomía goza de un considerable prestigio en nuestro país (incluso a pesar de los recientes golpeteos mediático-políticos que ha recibido) porque, con

6 Publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2018.

7 La diferencia de satisfacción entre los servicios educativos universitarios y los ofrecidos en primaria y secundaria debe ser un tema a analizar, sobre todo cuando contamos con datos como los siguientes: a pesar de que –de acuerdo con la última encuesta intercensal del INEGI– la matriculación en primaria es de casi 93.6% y la de secundaria 87.5% a nivel nacional, en las investigaciones sobre el acercamiento de los mexicanos a los libros se muestra que las personas alfabetas con educación básica concluida leen muy poco o no lo hacen. Por ejemplo, el Módulo sobre Lectura publicado por el mismo INEGI en 2019 indica que sólo 36.3% de mexicanos con educación básica terminada lee libros, en contraste con el 64.8% de universitarios que lo hace. Además de lo anterior, la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) ha mostrado sistemáticamente que los conocimientos y el desempeño académico de los jóvenes mexicanos con primaria y secundaria está dentro del rango de los países con peor desempeño dentro del grupo de naciones que presentan esta prueba. La paupérrima cultura lectora, así como el preocupante desempeño académico de los mexicanos con educación básica tendría que movernos a reactivar una discusión profunda sobre qué estamos haciendo mal en estos niveles educativos, que paradójicamente no dejan de arrojar en sus informes altos índices de matriculación, alfabetización y eficiencia terminal. En el mismo tenor, y como sugiere Sylvia Schmelkes dentro de este libro, la discusión tendría que incluir a las universidades, al ser instituciones que podrían involucrarse mucho más con el sistema educativo y el desarrollo social del país en este rubro, dejando atrás una tendencia histórica de elitismo, abstracción o hasta indiferencia con respecto al gran problema de la desigualdad y falta de oportunidades de superación académica para los grupos más vulnerables. Esto, por supuesto, sin olvidar que la educación básica –con todas sus carencias y aciertos– tiene por principales responsables, guías y operadores a la Secretaría de Educación Pública y a los dos sindicatos de maestros más nutridos y amplios del país.

todo y sus áreas de oportunidad, los OCA lograron erigirse como un sistema de contrapesos y de vigilancia administrativa cercano a la defensa de los intereses de la sociedad (no siempre coincidentes con los propios de quienes encarnan el gobierno-Estado). Dentro de este conjunto de organismos desde los que nuestro país puede reencontrar y/o consolidar el equilibrio de poderes, la equidad, los derechos humanos, la competencia justa y la democracia, las universidades públicas autónomas se distinguen por sus raíces históricas, legales y ontológicas, así como por la complejidad, la profundidad y el valor universal de sus funciones.

A la valía intrínseca de estas instituciones educativas se suma su compromiso social; su trabajo. Si las universidades públicas autónomas gozan de una notable confianza ciudadana, se debe –entre otros motivos– a las decenas de miles de profesionistas que egresan de sus recintos anualmente,⁸ así como al monumental incremento de sus índices de matriculación en los últimos 70 años y al diverso conjunto de investigaciones, proyectos y servicios –no sólo académicos o científicos, sino también de salud, jurídicos, deportivos, artísticos y empresariales– que ofrecen a la sociedad como parte de sus actividades sustanciales. Estos productos y servicios se traducen a decenas (tal vez cientos) de millones de beneficios directos e indirectos para la población.⁹

Con todo, no podemos omitir que, en general, el sistema mexicano de educación superior –en el que son igualmente prota-

8 Al respecto, señala José Narro Robles en su comentario crítico (dentro de este libro) que los universitarios en activo suman cerca de 10 millones y los egresados varios millones más.

9 El ejemplo más reciente del mayor involucramiento de las universidades en la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad puede observarse –como apunta Ricardo Villanueva en este libro– en los proyectos que están llevando a cabo algunas de estas instituciones para combatir la actual pandemia, ya en el plano de la ingeniería médica (fabricando prototipos de ventiladores clínicos, por ejemplo), en la investigación farmacológica (participando en proyectos para encontrar tratamientos y/o vacunas contra el COVID-19), en el apoyo económico a poblaciones vulnerables (a través de becas especiales, asesorías psicológicas, médicas y jurídicas gratuitas, o generando proyectos de donación de despensas) o incluso en la producción y distribución de gel, cubrebocas y otros insumos similares. En el texto de cierre de este libro, José Sarukhán nos recuerda también que gran parte de las políticas públicas sanitarias que nos han llevado a elevar la esperanza de vida, reducir la mortandad infantil, etc., provienen de investigaciones hechas en universidades, y algo similar puede decirse de las bases del sistema jurídico de nuestro país, del estudio y rescate de nuestras lenguas y culturas, así como de muchos otros temas.

gonistas el gobierno y todas las instituciones educativas de dicho nivel— está aún lejos de responder de forma amplia a las necesidades de la sociedad. Aunque aproximadamente dos de cada 10 mexicanos de entre 25 y 64 años tienen educación superior (lo que arroja un porcentaje de un poco más de 20% entre la población de este rango de edades), lo cierto es que somos uno de los países con los porcentajes más bajos de ciudadanos con estudios universitarios dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo promedio es de más de 40% y donde naciones como Corea del Sur, Japón, Reino Unido y Canadá registran porcentajes de más de 50% y hasta 71% de ciudadanos con estudios de nivel superior. Esto, sin duda, habla de un problema importante en nuestro país; cuestión que, insisto, no compete sólo al aparato gubernamental, sino también a las universidades, de donde tendrían que generarse propuestas para ayudar a solucionarlo.¹⁰

En un contexto como el ahora esbozado, y sobre todo en un país donde la democracia y el sistema de contrapesos políticos es aún joven y frágil, resulta comprensible que los organismos revestidos de autonomía sean vistos con una mezcla de recelo y deseo de control por quienes ostentan el poder. Dependiendo del caso, los OCA pueden verse ya como jugosos botines políticos, ya como órganos que limitan el ejercicio de voluntades personales, sectarias o de grupos, obligando a una permanente, sana y necesaria negociación entre quienes gobiernan y sus opositores; o entre el gobierno, la clase política y la ciudadanía. De nueva cuenta, el caso de las universidades debe estudiarse y comprenderse aparte; sin embargo, precisamente por su enorme influencia e impacto social, por su prestigio histórico, por los recursos que requieren y manejan para su operación, por la multitud de personas que conforman sus comunidades (casi todas ellas en edad de votar) y por su multitudinaria y usualmente crítica y temeraria población joven, no dejan de ser espacios de sumo interés para el sector político.

Dependiendo del momento histórico, el interés del gobierno en (el control de) las instituciones públicas de educación superior se ha visto reflejado en confrontaciones directas, generosos ofrecimien-

10 Pueden encontrarse en este ejemplar apuntes críticos importantes con respecto a los pendientes en el tema de vinculación social y matriculación (sobre todo de los sectores poblacionales más desfavorecidos) en los textos de Pedro Flores Crespo, Antonio Gago Huguet y Sylvia Schmelkes.

tos (traducidos a mejoras laborales, constitucionales, económicas o de infraestructura), felices y respetuosas colaboraciones, tensos y peligrosos alejamientos y, finalmente, intentos de intromisión por vías legales y administrativas. A partir de los años setenta y hasta la época actual, las universidades autónomas han sido testigos de una transformación gradual del gobierno, que pasó de ser un “Estado benevolente”, a ser un “auditor” o “interventor” férreo,¹¹ cuyos órganos de fiscalización incluso han comenzado a tomarse atribuciones que pueden llegar a ser excesivas, como hacer reconveniones y “recomendaciones al desempeño” institucional; cuestión que lastima el autogobierno y la libertad académica universitaria.¹²

A las extralimitaciones en las continuas, múltiples y minuciosas revisiones de las que son objeto las universidades, deben sumarse los sistemáticos intentos de intervención de gobiernos y de grupos políticos locales y federales que, a través de propuestas para modificar las leyes orgánicas universitarias¹³ e incluso la Constitución,¹⁴ han buscado limitar o hacer inoperante el poder de

- 11 Consúltense en este libro los capítulos a cargo de Carlos Pallán Figueroa y de Adrián Acosta Silva, quienes dan razón de los términos de “Estado interventor” o “Estado auditor” al explicar la relación del gobierno con las universidades públicas autónomas del país.
- 12 Puede consultarse la opinión y los datos que aporta Romualdo López Zárate en este ejemplar. Para dicho autor, sí es posible hablar no sólo de un exceso o una confusión de atribuciones por parte de los órganos de fiscalización externa, sino también de una incomprensión del estatus y la situación especial de las universidades autónomas con respecto a los OCA del país.
- 13 Los congresos locales que en los últimos años han presentado proyectos de reforma de las leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas de sus respectivas regiones son: Estado de México, Baja California Sur, Tamaulipas, Durango, Morelos, San Luis Potosí, Guanajuato, Nayarit, Colima, Sinaloa, Hidalgo y Aguascalientes. La propia UNAM se enfrentó a una situación similar, cuando en febrero de 2020 se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados en la que se pretendía cambiar la Ley Orgánica de la máxima casa de estudios del país, en aras de modificar sus procesos de elección de autoridades.
- 14 Recordemos que el actual gobierno federal presentó una iniciativa para modificar el Artículo 3º de la Constitución, en donde eliminaba la autonomía universitaria. Se determinó después que se había tratado de un error de redacción. Por otro lado, fue aprobado el carácter obligatorio y gratuito de la educación universitaria. Como apuntan algunos autores de este libro, en los hechos esto podría disolver facultades exclusivas de las universidades autónomas, con respecto a su autogobierno y su autogestión académica. Sin embargo, y como señala Germán Álvarez Mendiola en su comentario crítico, “es posible encontrar fórmulas para acrecentar las matrículas en las instituciones [...] sin comprometer sus capacidades, pero se requiere [entre otras cosas] de la ampliación del financiamiento, infraestructura y recursos humanos”. La obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, sin que las

autogestión y autogobierno de estas instituciones educativas, con el fin de tener control y poder de decisión sobre sus procesos administrativos y académicos (trátese de la consecución y el manejo de recursos, de la elección de autoridades universitarias e incluso de los mecanismos y requisitos de ingreso, permanencia y egreso de sus programas formativos).

En un panorama de tersa hostilidad contra las universidades públicas autónomas de nuestra nación, el derecho constitucional a su autonomía se ha dejado de ver como ese motor de pensamiento crítico, generación de conocimientos y propulsor indirecto de la democracia, para percibirse como el baluarte último de una ciudad sitiada. El campo de batalla discursivo tiene ahora su epicentro en dicha fortificación, de cuya defensa o caída depende en gran medida la reorganización del sistema educativo mexicano a nivel superior, así como las relaciones entre el gobierno-Estado y las comunidades académicas. Dado que la historia muestra que el alto grado de independencia de las universidades y su sana lejanía de los intereses político-gubernamentales han rendido frutos nada despreciables, parece un despropósito el afán por asfixiar la autonomía universitaria y optar por un esquema de intervención y decisión externo, desde un aparato burocrático que carece de la pericia técnica y el conocimiento adecuado sobre las necesidades específicas, los manejos administrativos e incluso las dinámicas de enseñanza-aprendizaje e investigación de las instituciones de educación superior; pericia y conocimiento que, por otro lado, dominan bien los propios universitarios.

Serviría de poco, sin embargo, una defensa visceral y acrítica de la autonomía universitaria, que no aprovechara la coyuntura¹⁵ para reflexionar profundamente sobre este concepto y, a través del intercambio de argumentos y perspectivas informadas e inteligentes,

instituciones educativas tengan la infraestructura y los recursos para dar sustento a tales consignas, podría traer severos problemas legales, económicos y operativos para las universidades.

- 15 Muy atinadamente, Luis Felipe Guerrero Agripino rescata en su comentario crítico la definición que da la Real Academia de la Lengua Española al concepto de “coyuntura” que, en su segunda acepción, es descrita como una oportunidad favorable para hacer algo. Creo que es una acepción que marida bien con la iniciativa que pretende generar este proyecto editorial en las comunidades universitarias, así como en los diversos actores políticos y ciudadanos involucrados con el tema de la educación en México.

permitiera que otros académicos, así como la gran mayoría de los estudiantes universitarios,¹⁶ actores políticos y la sociedad en general tuvieran la oportunidad de entender de qué va este derecho y por qué resulta vital para toda la sociedad conservarlo y fortalecerlo. Esta discusión permitiría también algunos desengaños sobre qué no significa esta autonomía, cuáles son sus alcances reales,¹⁷ cómo es ejercida en el panorama actual y cuáles de sus privilegios han sido mal interpretados, mal acotados o, por la causa que fuera, merecerían un ajuste pragmático desde el interior de las propias universidades.

El conjunto de ensayos y opiniones aquí reunidos responde a esa urgente necesidad de reflexionar sobre la autonomía universitaria y defenderla. La propuesta de Ley General de Educación Superior a nivel federal y los embates que han sufrido no pocas casas de estudio autónomas del país por parte de congresos o gobiernos locales han sido los dos alicientes más inmediatos para la publicación de este libro. Proponemos una discusión seria, que provea de argumentos, contraargumentos y dudas tanto a la clase política como a las administraciones universitarias y las comunidades académicas, de tal forma que, por un lado, se eviten decisiones erráticas, problemáticas o unilaterales en el campo de la educación superior y, por otro, se posibilite un fortalecimiento o una transformación de la autonomía universitaria, que en los hechos ha dejado de ser un concepto unívoco para convertirse en uno difuso y flexible, en el que coexisten y combaten diversas percepciones, agendas e intereses de actores, ideologías y grupos diversos, tanto al interior como al exterior de las propias universidades.¹⁸

16 Porque, como señala Adrián de Garay en su ensayo publicado en este libro, a pesar de tener un importante poder de decisión en la elección de autoridades y en la toma de algunas decisiones institucionales, la mayoría de los estudiantes ya no siente como propia ni comprende la autonomía universitaria, salvo en contadas excepciones y/o de formas un tanto tergiversadas y dañinas. De Garay refiere el lamentable caso de la autonomía entendida como extraterritorialidad, y ésta utilizada de forma abusiva por algunos jóvenes para llevar a cabo actos ilícitos (como vender, comprar y consumir drogas o apoderarse de recintos académicos) sin temor a la intervención de las autoridades.

17 Resulta particularmente interesante el seguimiento que hace José Ramón Cossío Díaz de las interpretaciones que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al concepto de autonomía universitaria (puede consultarse el texto en la sección de “Comentarios críticos” de este ejemplar).

18 El texto con el que colabora Adrián Acosta Silva en este libro es una amplia disertación al respecto de la autonomía universitaria como concepto flexible y difuso; a dicha visión se suman, entre otros autores de esta obra, Humberto Muñoz y García,

La autonomía universitaria en la coyuntura actual se compone de dos grandes apartados. En el primero —que inicia con una muy completa introducción y cierra con una recapitulación de algunas consideraciones de gran importancia acerca del tema; ambos a cargo de Felipe Martínez Rizo—, académicos de la talla de Hugo Casanova Cardiel, Adrián de Garay Sánchez, Carlos Pallán Figueroa, Romualdo López Zárate, Adrián Acosta Silva y Fernando Serrano Migallón exploran y discuten el significado de este derecho constitucional, su nacimiento y las transformaciones que ha vivido en el contexto de la historia nacional; también las interpretaciones y aplicaciones de las que ha sido objeto, así como sus implicaciones legales, administrativas, académicas y sociales. Los capítulos que componen esta sección permiten al lector hacerse de un extenso panorama del tema que atraviesa al libro; un panorama que no está exento de señalamientos autocríticos y de problematizaciones medulares sobre la complejidad que entraña para las universidades realizar sus funciones sustantivas, enfrentar sus crisis estructurales y/o adaptarse al condicionamiento de recursos públicos, sin renunciar a las libertades que le confiere su autonomía y que constituyen la esencia universitaria.¹⁹

El segundo gran apartado de esta obra corresponde a la sección de Comentarios críticos. Aquí Germán Álvarez Mendiola, José Ramón Cossío Díaz, Pedro Flores Crespo, Antonio Gago Huguet, Rocío Grediaga Kuri, Luis Felipe Guerrero Agripino, Yolanda Legorreta Carranza, Humberto Muñoz y García, Alfonso Pérez Romo, Cecilia Pérez Talamantes, Sylvia Schmelkes, Ricardo Villanueva Lomelí, José Narro Robles y José Sarukhán —todas y todos ellos académicos ampliamente involucrados con el tema de la autonomía universitaria, ya

así como Cecilia Pérez Talamantes, quien apunta que la transformación conceptual de este derecho está necesariamente ligada a los cambios históricos de la sociedad y que, además, debe entenderse desde el contexto particular de cada institución (no será lo mismo pensar en la UNAM que en alguna de las universidades autónomas más pequeñas y jóvenes del país, cualquiera que ésta sea). Complementariamente, José Sarukhán propone evitar comparaciones entre dicha universidad nacional y las estatales y, en cambio, generar “un esquema en el que cada universidad (incluida la UNAM) estableciera un programa de desarrollo que tomara en cuenta la historia misma de esa universidad, su entorno social y económico y el estado de mejoría en todos los aspectos que quería alcanzar en un tiempo dado”. Lo anterior permitiría, entre otras cosas, una mejor distribución de los recursos federales, así como un mayor involucramiento de cada universidad con su entorno.

19 Al respecto, véase la opinión de Fernando Serrano Migallón, en este mismo libro.

desde la docencia y la investigación, o ya desde la gestión de instituciones educativas de nivel superior— complementan y refuerzan las aseveraciones y los datos proporcionados en los ensayos del primer apartado; pero además, honrando el espíritu de la buena academia y de la sana discusión de las ideas, manifiestan discrepancias, críticas, adendas y matices que generan un interesante diálogo entre secciones y, sobre todo, permiten a los lectores formarse un criterio amplio, desde donde se pueda entender la complejidad del derecho constitucional del que es usufructuario el núcleo más importante en la vida científica, educativa y cultural de México: el conformado por las universidades autónomas.

Esperamos que *La autonomía universitaria en la coyuntura actual* sea un trabajo que ayude a comprender con objetividad la encomiable labor de nuestras instituciones y la necesidad de defenderlas desde la premisa y el derecho constitucional de su libertad y poder de decisión autónomo. También deseamos que desde este mismo esfuerzo se pueda reflexionar sobre los problemas estructurales de algunas de nuestras casas de estudio, los contados pero existentes abusos (y casos de corrupción) por parte de algunas autoridades universitarias, administrativos, sindicatos, docentes y estudiantes, así como sobre las materias por resolver al interior de las universidades; porque es todo ello lo que ha abierto las puertas a justos cuestionamientos y al llamado a la transparencia y la rendición de cuentas, pero también a los no tan oportunos ni benéficos intentos de intervención y hostigamiento externos.²⁰

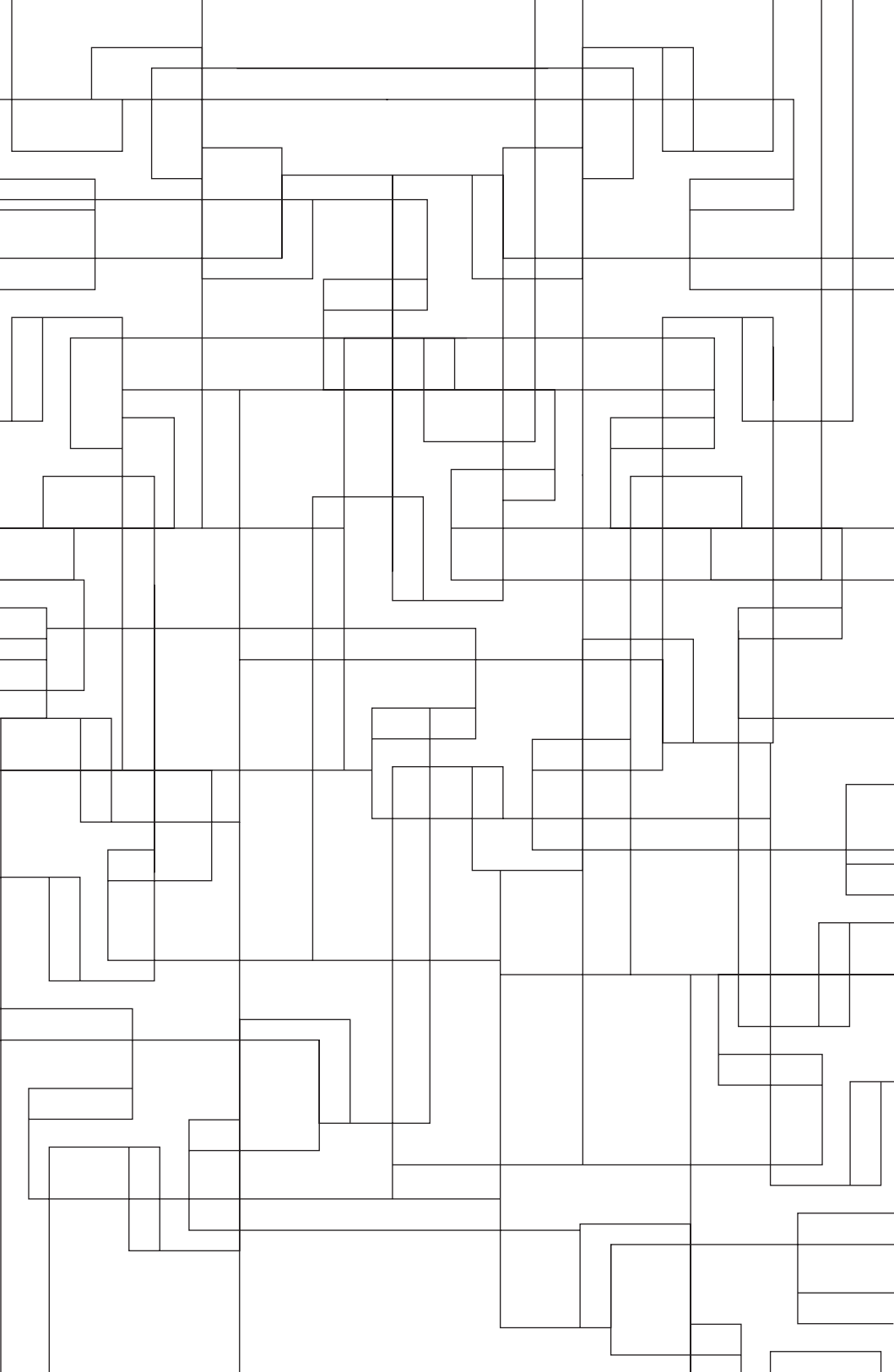
20 Vale la pena recobrar los comentarios de Alfonso Pérez Romo quien, desde su experiencia como extorcer y sus observaciones como universitario, expresa la necesidad de una redefinición y un acotamiento preciso de la autonomía universitaria, no sólo con el fin de evitar que intereses políticos particulares se apoderen de las instituciones de educación superior, sino también para conjurar ataques y sobreatribuciones provenientes de estudiantes, docentes y administrativos universitarios. En el mismo tenor, Yolanda Legorreta Carranza apunta al problema de las —en no pocos casos— desproporcionadas exigencias y prestaciones sindicales, que incluso han puesto en aprietos la operatividad, capacidad de autogobierno y sanidad estructural de algunas universidades. En las periferias de este campo de discusión, Rocío Grediaga Kuri advierte con tino que el fanatismo y el dogmatismo (propio de ideologías maniqueas y visiones sesgadas del mundo) atentan contra la visión y esencia de las Instituciones de Educación Superior. La pertinencia del comentario radica en que, a través de una “cultura de la cancelación” que ha perdido en gran medida la sensatez de las buenas y justas iniciativas, algunas universidades occidentales han comenzado a renunciar —en diversos casos— a la libertad de cátedra, los debates abiertos e informados, la investigación rigurosa en temas polémicos y la sana discusión de las ideas, por temor a reacciones violentas de estudiantes y docentes ideológicamente radicalizados.

Finalmente, esperamos que este ejemplar provea de las herramientas necesarias a legisladores, gobernadores, universitarios e interesados en el tema, para que aquilaten a cabalidad el peso histórico y los enormes beneficios sociales y educativos del derecho a la autonomía universitaria, como garante del desarrollo comunitario a través de la investigación y formación libre: sin cortapisas, hostigamientos, amenazas ni condicionamientos políticos, monetarios e ideológicos.

Como rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Aguascalientes –institución donde se gestó y desarrolló este libro– no me resta más que agradecer la generosa participación de los académicos que aceptaron colaborar en este proyecto, a pesar de sus apretadas agendas y sus múltiples ocupaciones. Mi reconocimiento para Felipe Martínez Rizo, Alfonso Pérez Romo y Arturo R. Silva, por la ayuda que me prestaron en la coordinación y formación del libro. Por supuesto, el reconocimiento es extensivo para Martha Esparza, Adán Brand y todo el equipo del Departamento Editorial de la UAA, que siempre realiza su labor con esmero, entusiasmo y discreción. Finalmente, te agradezco a ti, lector(a), por tu interés y por la honestidad intelectual que implica buscar informarse bien para construirse una opinión (o tomar decisiones en algunos casos) desde el conocimiento y la responsabilidad.

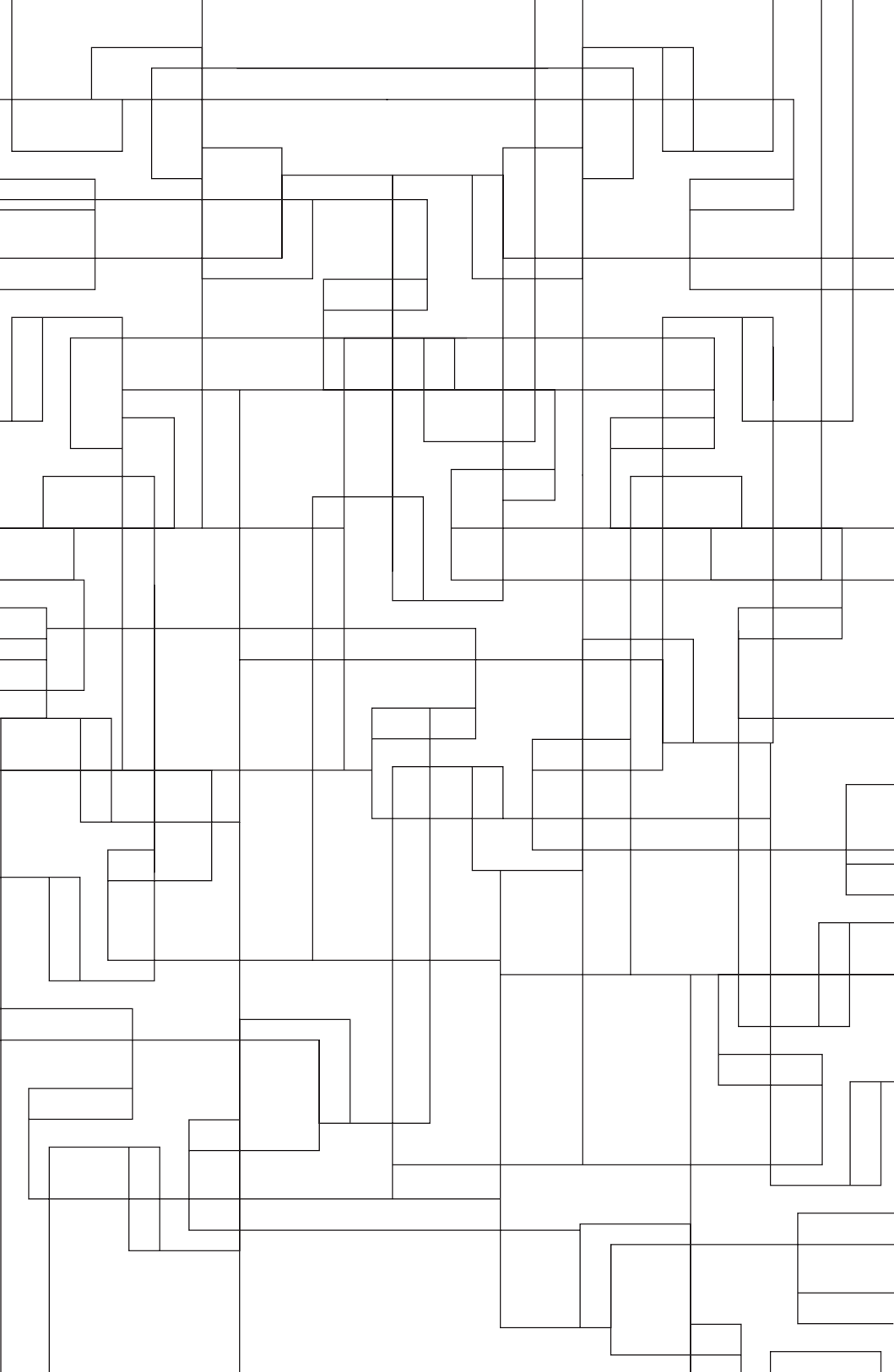
Se Lumen Proferre

Francisco Javier Avelar González



The background of the page is a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous thin, black lines that form a grid of overlapping rectangles and squares. The lines are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some lines appearing to be in front of others, creating a layered effect. The overall appearance is that of a technical drawing or a modern architectural facade.

Las aristas
de la autonomía



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; Péreznieta 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 3° 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. 3° 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 3º, 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.

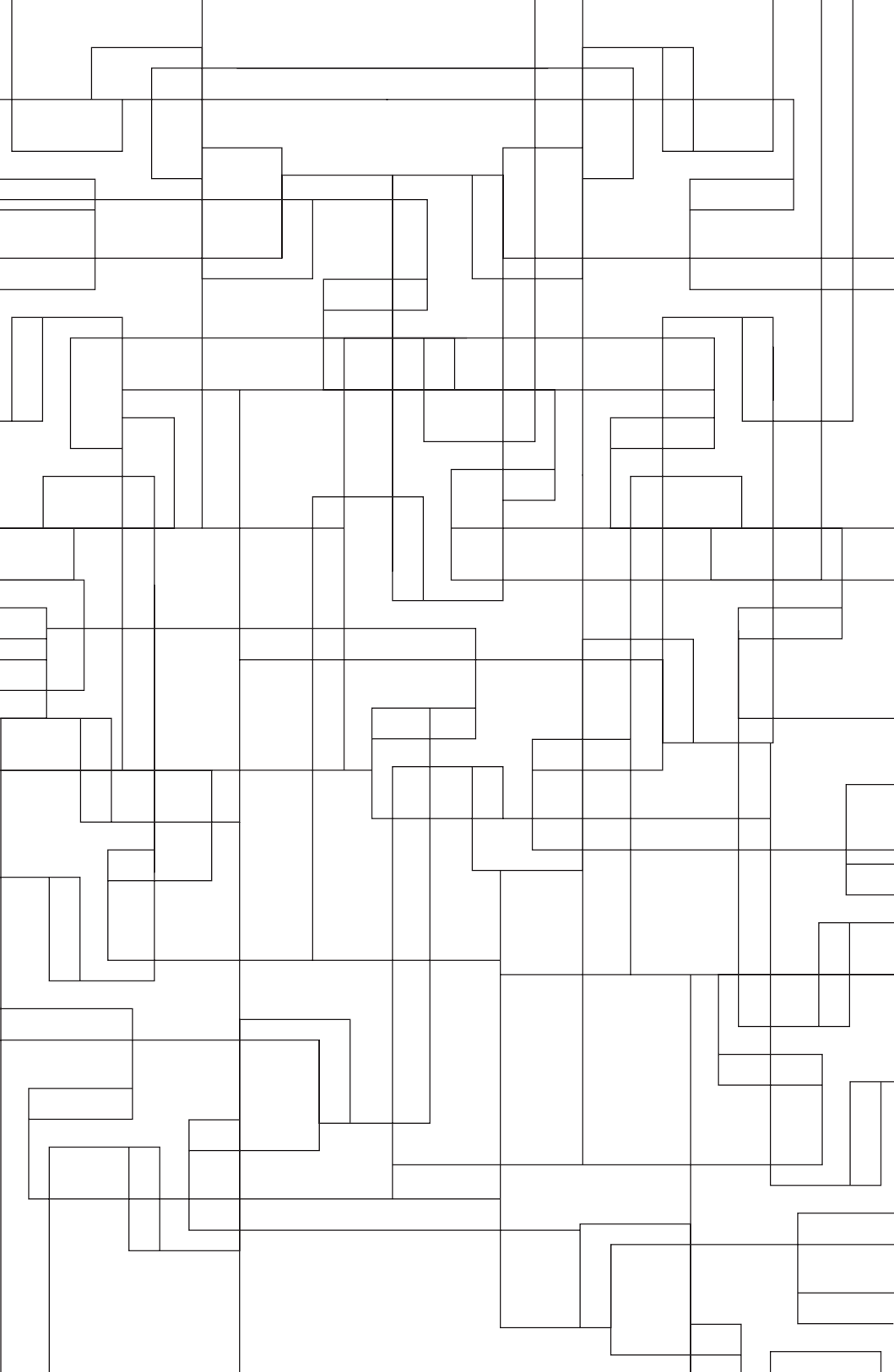
Referencias

- 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.



Autonomía académica

Hugo Casanova Cardiel

Referirse a la autonomía académica es aludir a la dimensión más universal de la autonomía universitaria.¹ Es ésta –la autonomía académica– una condición que resulta insustituible al plantear el siempre debatido tema de la autonomía universitaria: la que alude a la libertad de los universitarios para decidir sobre sus temas sustantivos. La autonomía académica constituye la primera de las tres dimensiones más visibles de dicho atributo universitario y, junto a la autonomía para gobernarse y para ejercer los recursos, representa un elemento esencial de la triada que garantiza el libre desarrollo de la vida universitaria.

Si bien la autonomía universitaria es un atributo de la universidad contemporánea –especialmente presente en América Latina– lo cierto es que algunos de sus rasgos se remontan a la etapa fundacional de las universidades. Esto es, la autonomía universitaria de hoy cuenta con elementos primigenios que pueden

1 En este trabajo se retoman algunas ideas abordadas en publicaciones anteriores. Entre ellas: Casanova, Hugo (2015). El nuevo marco de la autonomía universitaria: el gobierno institucional y el Estado hoy. En Eduardo Bárzana, Jaime Martuscelli y María Ascención Morales (coords.), *La autonomía universitaria en México* (pp. 439-452). México: UNAM-Secretaría General; Casanova, Hugo (2004). Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional. *Perfiles Educativos*, xxvi (105-106), 180-187.

ser rastreados a partir de la creación de los *estudios generales* en la Edad Media y que acompañan su desarrollo institucional a lo largo del milenio.

En tal sentido, y lejos de intentar una inmersión en la genealogía autonómica universitaria, es posible recordar que instituciones precursoras como la Universidad de Bolonia contaron, en el siglo XII, con un régimen autonómico respecto a la Comuna de Bolonia y que en ese marco se incluían elementos de anticipación en términos de autonomía académica que implicaban un marco de libertad y protección al conocimiento, así como a estudiantes y profesores (Nardi, 1994).

La historia universitaria reconoce al siglo XIX como una etapa de refundación y nuevamente el tema de las libertades se hace presente en las discusiones. Así, desde el idealismo germánico, autores como Fichte, Schleiermacher y Humboldt plantearán –en el contexto del surgimiento del Estado-Nación– un sugerente marco para la relación entre la universidad y el Estado en el que claramente se refiere una condición de libertades –y podríamos decir de autonomía– para las universidades (Casanova, 2015a).

En ese sentido, Humboldt sostiene que el destino de la universidad es “elevar la cultura moral de la nación”, y “cultivar la ciencia en el más profundo sentido de la palabra”. En la universidad, la ciencia es un problema nunca resuelto del todo, el cual en consecuencia, “debe seguirse siempre investigando” y dicha tarea, a cargo de profesores y estudiantes, constituye la característica fundamental del modelo humboldtiano: la vinculación de la investigación con la enseñanza en la perspectiva del progreso y el desarrollo del conocimiento.

Humboldt apoya de manera implícita el reconocimiento de las libertades universitarias al plantear que la intervención del Estado en la universidad no estimula la consecución de los fines de ésta y que, lejos de ello, su injerencia resulta entorpecedora. El Estado, señala el filósofo, “debía abrigar el convencimiento” de que, en la medida en que se cumpliera el fin último que les correspondía a las universidades, se cumplía también con los “fines propios del Estado” (Humboldt, 1959).

Todo ello proporciona una pauta pertinente para entender las bases de las libertades en la refundación universitaria del siglo XIX y que implica un amplio reconocimiento a la condición de las universidades –especialmente en Europa continental– de depender

del aval y patrocinio del Estado, pero también de contar con un marco que institucionalice las libertades universitarias para cumplir con sus tareas en torno al conocimiento.

Y, por supuesto, no sería posible omitir la importancia de los diversos intentos autonómicos de las universidades de América Latina. Baste aludir al conocido movimiento universitario de Córdoba, el cual desembocaría en la Reforma Universitaria de 1918 ejerciendo un poderoso influjo en las universidades de todo el continente y, por supuesto, de México (Casanova y Cano, 2018).

A lo largo del siglo xx, la condición autonómica universitaria se extendió a lo largo y ancho del país marcando una impronta de libertades académicas en el ambiente universitario mexicano. De tal forma, a partir de 1917 podrán identificarse los primeros logros autonomistas en la vasta geografía nacional: la Universidad Michoacana en 1917, la Universidad de Occidente (en Sinaloa) en 1918, la Universidad Nacional del Sureste (en Yucatán) en 1922, la Universidad de San Luis en 1923 y la Universidad Nacional de México en 1929, entre muchas otras. Dicho espíritu autonomista alcanzará su pleno reconocimiento legal al quedar formalmente incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1980.

En síntesis, desde la etapa fundacional de las universidades la libertad académica ha estado presente en el escenario que articula a la institución frente a las diferentes manifestaciones del poder. Y no cabe duda que desde sus instituciones precursoras, la universidad debió desarrollar fuerza y autoridad para resistir la injerencia de la Iglesia y el Estado en el cumplimiento de sus tareas en torno a la creación y transmisión del conocimiento. Esa lucha, presente a lo largo del milenio, implicaría desde presiones simbólicas hasta purgas ideológicas y clausura de las instituciones, implicando confrontaciones de diversa índole para defender la sustancia del saber universitario.

Al respecto, es preciso recordar casos como el de la dictadura franquista en España –entre finales de los treinta y mediados de los setenta– a partir de la cual numerosos universitarios padecieron un doloroso transtierro. Asimismo, resulta necesario recordar que entre las décadas de los sesenta y los setenta, diversos intelectuales universitarios de América Latina –de Argentina, Chile y Brasil, entre otros– sufrieron largas temporadas de exilio ante la persecución a su libre expresión de ideas (Altbach, 2001).

Así, la libertad académica se ha visto ampliamente afectada en estos casos y ha tenido consecuencias graves, tanto para las instituciones como para sus académicos.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el desarrollo de las libertades universitarias y, en concreto, de la autonomía académica, ha trascendido hasta nuestros días en una condición de tensiones permanentes (Altbach, 2007). Por todo ello, el estudio y la reflexión sobre la universidad y su autonomía cobran, en esta segunda década del siglo XXI, una enorme importancia y vigencia.

Autonomía universitaria y autonomía académica

La autonomía universitaria, ya ha señalado el jurista Sergio García Ramírez (2005), constituye un concepto polisémico. Se trata de un atributo histórico, complejo, cambiante y condicionado siempre por elementos de negociación entre la institución y las diversas fuerzas que la rodean. A través de ella se definen los márgenes de acción del Estado frente a las universidades, así como los derechos y responsabilidades de las propias instituciones ante el Estado.

Así, la autonomía se constituye en un elemento que define la compleja relación entre la universidad y el Estado. Se trata de un atributo esencialmente depositado en las universidades, pero que define los márgenes de acción del Estado, así como una serie de beneficios que recaen en las propias universidades, en el Estado y, de manera indefectible, en la sociedad. Se refiere al gobierno de las universidades y a la capacidad de éstas para construir y ejecutar las principales decisiones en sus temas sustantivos: la dimensión académica, la dimensión financiera, y la elección de sus académicos y directivos.

Hoy la autonomía de las instituciones universitarias se ve afectada por las cambiantes condiciones de su entorno. Más aún, las características del entorno no son fácilmente discernibles en virtud de que sus diversos componentes se encuentran en una fase de redefinición y rearticulación. En tal sentido, la autonomía universitaria hoy también se llega a ver redefinida por la entrada de nuevos actores –principalmente el mercado– que intervienen en el trastocamiento de los márgenes de la autonomía.

La autonomía académica constituye el ángulo más significativo de la autonomía universitaria pues refiere las actividades

sustantivas de las instituciones. En tal sentido, autores como Ashby (1966), Levy (1987) y Berdhal (1998) han señalado algunas características esenciales de esta dimensión.

Como ha sido señalado en otros textos (Casanova, 2015b), la interpretación que inaugura los trabajos contemporáneos en torno a la autonomía universitaria es la de Eric Ashby, quien marca una pauta comparativa entre instituciones de origen británico, hindú y africano. Así, Ashby operacionaliza el concepto de autonomía en torno a seis factores: 1. Libertad frente a la interferencia de intereses no académicos en el gobierno institucional; 2. Libertad para distribuir los fondos financieros tal como lo determine la institución; 3. Libertad sobre la contratación de académicos y directivos y para determinar sus condiciones de trabajo; 4. Libertad sobre la selección de alumnos; 5. Libertad para diseñar e impartir los planes y programas; y 6. Libertad para definir criterios y métodos de evaluación.

Por su parte, a mediados de los ochenta es publicado en México el libro de Daniel Levy sobre la autonomía de las universidades (en un contexto denominado por Levy “de gobierno autoritario”). Para Levy la autonomía universitaria se integraba en tres dimensiones: laboral, económica y académica. En la dimensión laboral se incluía a) la contratación, promoción y despido de profesores; b) la selección y despido de directores, rectores y personal administrativo; y c) los términos del contrato de trabajo.

A su vez, en la dimensión económica se incluía a) la determinación de quien paga; b) el monto de los fondos; c) la preparación y distribución del presupuesto; y d) la rendición de cuentas. Finalmente, en la dimensión académica se incluía a) el acceso a la universidad; b) la selección de carreras; c) la oferta de planes de estudio y de cursos; d) los requisitos y autorización para obtener un título; y d) la libertad académica.

Robert Berdhal (1998) ofrece, a su vez, una interesante distinción: la de libertad académica frente a la autonomía institucional. Así, mientras la libertad académica representa un concepto universal y absoluto (que se tiene o no se tiene), la autonomía institucional es un concepto específico y relativo (que puede tener diversas graduaciones). La libertad académica, según Berdahl, es un atributo de los académicos para generar y difundir conocimientos sin más límites que el rigor, la exigencia del saber y la búsqueda de la verdad. A su vez, la autonomía institucional alude a la capacidad

de las universidades para determinar sus fines, sus medios y sus canales de vinculación social.

La autonomía académica: dos dimensiones

Si bien en esta interpretación analítica se puede reconocer la distinción marcada por Berdahl, también es imprescindible señalar la paradójica concurrencia que se da entre el carácter universal y absoluto de la libertad académica (en la docencia y la investigación) y la condición específica de dicha libertad cuando es observada en su dimensión institucional.

Así, mientras en el primer caso se refiere el ambiente de libertades en que docentes e investigadores generan y difunden el conocimiento, en el segundo se incluyen factores concretos y propios de la autonomía académica desde una lógica institucional: a) el acceso, la permanencia y egreso; b) la selección y oferta de carreras; c) el diseño y operación de planes de estudio y de cursos; d) los requisitos y autorización para concluir una carrera y obtener los títulos o grados; y e) la libertad académica considerada en la dimensión institucional, entre otros.

Por todo ello, para efectos de este acercamiento, se reconocen las dimensiones de la libertad académica: la que alude a su dimensión universal y absoluta (propias de la enseñanza y la investigación) y la que refiere su condición específica y relativa (relacionada con la definición de atribuciones y competencias en el campo académico). En ese mismo sentido, Caston (1992) alude a la libertad académica como la libertad de enseñar, investigar y publicar sin ninguna interferencia externa y la refiere como una condición necesaria para el ejercicio de la autonomía universitaria. Y ambas constituyen, de acuerdo con dicho autor, ideales que difícilmente serán realizados en su totalidad.

De tal forma, la autonomía académica –también entendida como un conjunto de derechos de los integrantes de la comunidad académica generadora del conocimiento– propicia una serie de relaciones complejas entre las instituciones y los individuos que se orientan a la protección de sus libertades académicas. No obstante lo anterior, debe reconocerse que la libertad académica tiene un carácter contingente y que, al igual que la universidad a

la cual define, se encuentra articulada a su tiempo y a su espacio (Casanova, 2004).

De tal forma, en la universidad contemporánea, la libertad académica –en la primera de sus dimensiones– se refiere a la facultad que tienen sus miembros para desarrollar de manera soberana sus actividades de docencia e investigación. En el marco de las universidades modernas –de investigación y de docencia– (Clark, 1997), la verdad es perseguida conforme a la mayor consistencia metodológica posible, así como al perfeccionamiento de la teoría y los métodos empleados (Caston, 1992). De tal forma, la intrínseca circunstancia de perfectibilidad de las teorías existentes, lleva a definir la libertad académica como un atributo del trabajo docente e investigador. Un atributo que garantiza la plena libertad de los académicos para expresarse sin más límite que la búsqueda de la verdad (Caston, 1992).

La libertad académica tiene criterios de veracidad y esto implica que existen ciertos límites en el planteamiento de las afirmaciones relativas al saber. No se trata, sin embargo, de criterios de limitación generados desde alguna autoridad política o institucional, sino de criterios donde predomina la razón académica. Esto es, el criterio de veracidad de una afirmación en los campos de la docencia y la investigación está relacionado con el método que la sustenta y que le otorga la libertad en el ámbito académico.

En consecuencia, el derecho a la búsqueda de la verdad está basado en la razón académica: en métodos y procedimientos válidos en términos académicos. Todo ello implica el reconocimiento y respeto de otras comunidades académicas, así como de quienes tienen a su cargo la gestión universitaria, que valoran el rigor y la sistematicidad con la cual los académicos realizan sus tareas de docencia e investigación.

En su dimensión ética, la libertad académica exige a los miembros de una comunidad académica dada mantener las tradiciones de su campo o disciplina, así como llevar adelante su trabajo conforme a sus criterios, métodos y referentes académicos. De tal suerte, el trabajo académico llevado a cabo en un ámbito de libertad académica tendrá que ser ponderado a partir de su mérito intelectual y dejará de lado otros elementos subjetivos, valorales o ideológicos. Ello también aplica para la selección de los docentes e investigadores, cuyos nombramientos han de estar basados en criterios de orden académico (Shils, 1991).

En la segunda dimensión, *la institucional*, la autonomía académica encuentra un sentido específico y relativo. Implica la definición de las atribuciones y competencias relativas a lo académico de la institución. Y todo ello significa que está sujeta a negociaciones y acuerdos ante el poder del Estado que la avala y financia.

La autonomía académica institucional no se refiere en esta visión al ejercicio individual de la docencia y la investigación, sino al rango operativo de las decisiones académicas.

Así, en un listado no exhaustivo de atribuciones, la autonomía académica abarca temas como el acceso, la permanencia y el egreso de la universidad. Incluye la definición del marco formal de ingreso de los estudiantes, del *numerus clausus* de la institución en su conjunto o de las carreras universitarias, de los créditos requeridos para cada carrera o curso, de las condiciones de permanencia, del marco institucional de evaluación y de las condiciones de egreso. Incluye, asimismo, la decisión acerca de la apertura de carreras y especialidades en todos los niveles de la institución, así como el diseño y operación de los planes y programas de estudio respectivos.

Abarca los temas no laborales del personal docente y de investigación: formación, desarrollo y evaluación. Y, en el ámbito de la investigación supone la creación, transformación o cierre de unidades orientadas a los diversos campos del conocimiento, así como su estructuración académica.

Con base en la autonomía académica se establecen los requisitos y la autorización para concluir los estudios en las diferentes carreras y grados, así como las condiciones en las que puede accederse a la obtención de los títulos respectivos.

Y todas estas atribuciones tienen en la razón académica su fundamento y fuente de autoridad. Esto es, que más allá de la autoridad formal o institucional, la razón académica se constituye como el elemento que otorga solidez a la construcción de las decisiones universitarias. Así, los criterios de consistencia de la autonomía académica provienen de la coherencia de los métodos y referentes que sustentan el saber y, de manera simultánea, de los mecanismos colegiados propios de las decisiones universitarias. En tal sentido, la racionalidad del saber académico constituye la base de las decisiones institucionales construidas a partir de su autonomía académica.

Consideraciones finales

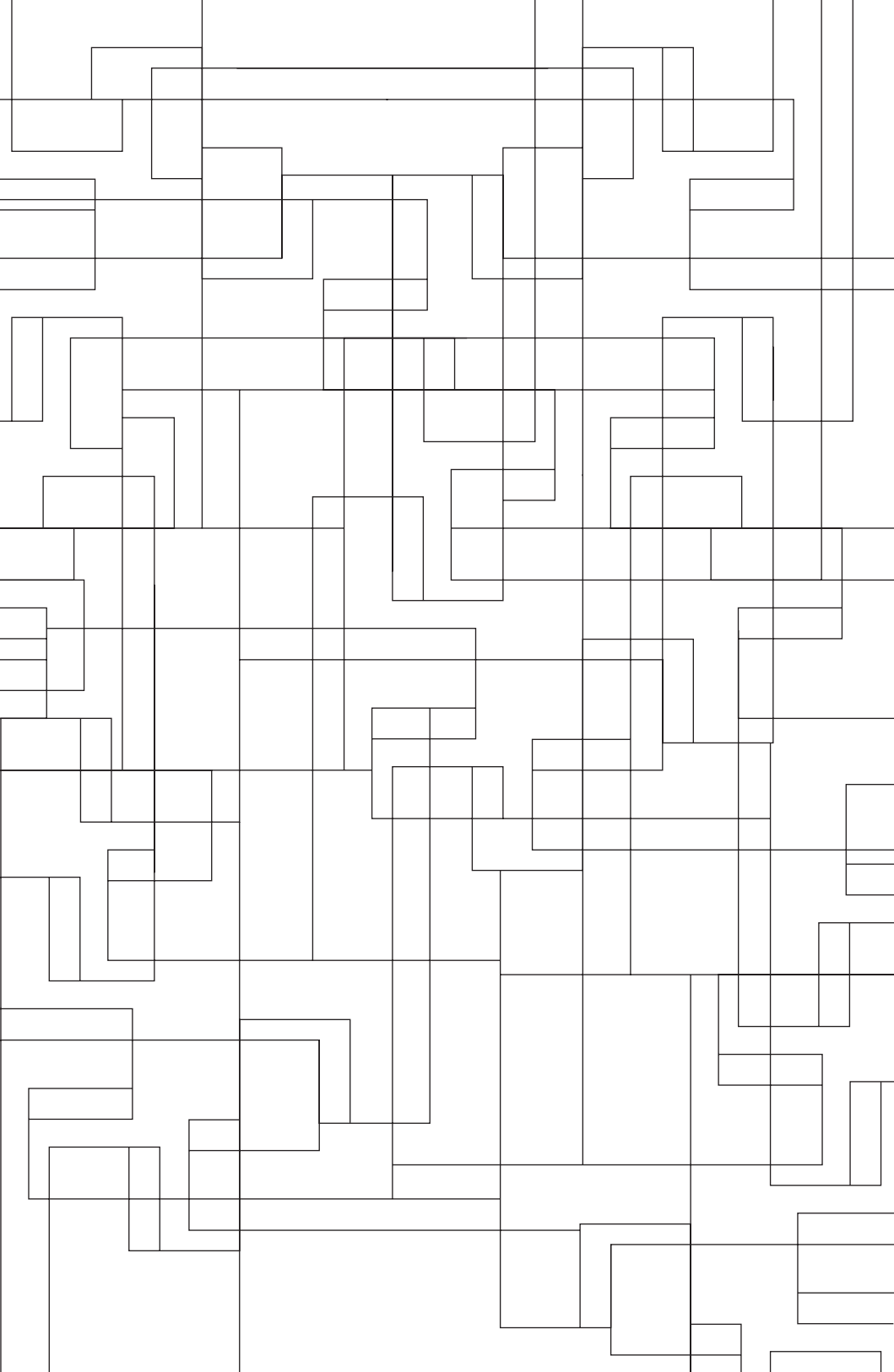
1. Uno de los factores que rigen la muy compleja relación entre la universidad y el Estado es la autonomía. Se trata de un atributo esencialmente depositado en las universidades, pero que define los márgenes de acción del Estado, así como una serie de beneficios que recaen en las propias universidades, en el Estado y, de manera indefectible, en la sociedad.
2. La autonomía tiene un carácter contingente y, por tanto, es preciso definirla conforme a su tiempo y a su espacio. Por ello, no es posible hablar de una autonomía intemporal o monolítica. Se trata hoy de un tema con plena vigencia en el debate universitario nacional.
3. La autonomía precisa los márgenes y atribuciones de las propias instituciones y el Estado. Alude al gobierno de las universidades y a la capacidad de éstas para construir y ejecutar las principales decisiones en sus temas sustantivos: el académico, el financiero y el referido al gobierno interior y la docencia.
4. La autonomía no se limita a alguna universidad o institución específica. El Artículo Tercero de la Constitución alude a un amplio marco de instituciones “a las que la ley otorgue autonomía”. En México, ello incluye alrededor de 40 instituciones universitarias y no universitarias establecidas en todo el país. La autonomía tiene, por tanto, un carácter extenso, diverso y, sin duda, nacional.
5. La autonomía académica constituye el ángulo de mayor significación para la autonomía universitaria, pues está orientado a la promoción y resguardo de las responsabilidades sustantivas de las instituciones.
6. El resguardo de la autonomía académica representa uno de los principales valores de la institución y es un elemento crucial para mantener el equilibrio entre la universidad y el Estado.
7. La autonomía académica permite a las instituciones desarrollar sus actividades en un marco creativo y libertario. En ese marco, el saber no tiene más fronteras que las derivadas de la razón académica y ello implica que el estamento

- académico cuenta con las condiciones óptimas para desempeñar sus actividades sustantivas.
8. De tal modo, es posible sostener que la autonomía universitaria, y en especial su dimensión académica, genera dividendos en un sentido dual: favorece a la institución y a sus integrantes, pero sobre todo a la sociedad, la cual recibe, en última instancia, el beneficio de que la universidad pueda cumplir con su alto encargo académico y social.
 9. La autonomía universitaria es un tema con un fuerte componente político y la política supone, entre sus componentes esenciales, el establecimiento de pactos y negociaciones.
 10. En tal sentido, hoy resulta crucial refrendar el pacto universitario ante los diferentes órdenes y niveles del Estado. Un pacto colaborativo –y fundado en la razón académica– que reconozca la autonomía de las universidades como un bien público y como condición indispensable para que dichas instituciones puedan cumplir con su alto encargo social.

Referencias

- Altbach, Philip (2001). Academic freedom: International realities and challenges. *Higher Education*, 41(1), 205-219.
- Altbach, Philip (2007). Academic freedom in a global context: 21st century challenges. En National Education Association, *The NEA 2007 Almanac of Higher Education* (pp. 49-56). NEA.
- Ashby, Eric (1966). *Universities: British, Indian, African*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berdahl, Robert (1998). Autonomy and accountability: Who controls academe? En Philip Altbach, Patricia Gumpert y Robert Berdahl, *American Higher Education in the 21st Century. Social, Political and Economic Challenges*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Casanova, Hugo (2004). Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional. *Perfiles Educativos*, XXVI(105-106), 180-187.
- Casanova, Hugo (2015a). Universidad y Estado. De los modelos del siglo XIX a las reflexiones de la primera mitad del siglo XX. *Universidades*, 65, 49-57.

- Casanova, Hugo (2015b). El nuevo marco de la autonomía universitaria: el gobierno institucional y el Estado hoy. En Eduardo Bárzana, Jaime Martuscelli y María Ascensión Morales (coords.), *La autonomía universitaria en México* (pp. 439-452). México: UNAM-Secretaría General.
- Casanova, Hugo y Agustín Cano (2018). La Reforma Universitaria de 1918 y sus ecos en la Universidad Nacional Autónoma de México. En Eduardo Rinesi, Natalia Peluso y Leticia Ríos, (comps.), *Las libertades que faltan. Dimensiones latinoamericanas y legados democráticos de la Reforma Universitaria de 1918* (pp. 111-132). Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Caston, Geoffrey (1992). Academic freedom. En Burton Clark y Guy Neave, *The Encyclopedia of Higher Education* (pp. 1295-1305). New York: Pergamon Press.
- Clark, Burton (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México: UNAM-Coordinación de Humanidades/M. Á. Porrúa.
- García Ramírez, Sergio (2005). *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Humboldt, Guillermo de (1959). Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores en Berlín (escrito en 1810). En *La idea de la universidad en Alemania* (pp. 209-219). Buenos Aires: Sudamericana.
- Levy, Daniel (1987). *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*. México: FCE.
- Nardi, Paolo (1994). Relaciones con la autoridad. En Hilde de Ridder-Symoens (ed.), *Historia de la universidad en Europa. Las universidades en la Edad Media*, Vol. I. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Shils, Edward (1991). Academic freedom. En Philip Altbach, *International Higher Education: An Encyclopedia* (pp. 1-22). New York & London: Garland Publishing Inc.



La autonomía universitaria y los estudiantes

*Adrián de Garay Sánchez*¹

Seguramente, si se hiciera una encuesta nacional a los estudiantes de las universidades públicas autónomas acerca de lo que significa que su institución sea autónoma en términos de sus leyes orgánicas, nos sorprenderíamos de sus respuestas en el sentido de que la gran mayoría lo ignoraría, y menos aún sabrían la historia de que en muchas universidades costó mucho tiempo lograrla frente al gobierno federal, los gobiernos estatales, los congresos de diputados federales o estatales y otros sectores sociales.

Supongo que en mayor medida no entenderían lo que es la autonomía en universidades que, por distintas razones históricas, no tienen en su nombre oficial la palabra autónoma, como la Universidad Veracruzana, la Universidad de Colima, la Universidad Juárez del Estado de Durango, la Universidad de Guanajuato, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en Michoacán, la Universidad de Quintana Roo o la Universidad de Sonora.

Desde mi punto de vista, la autonomía no forma parte de los valores y concepciones interiorizadas entre la gran mayoría de los estudiantes universitarios de hoy que estudian en una institución

1 Agradezco a Luis Monroy, ayudante del Área de Investigación de Sociología de las Universidades, su apoyo para la obtención y ordenamiento de la información.

pública autónoma. Se trata de una realidad que pone en riesgo y vulnera a nuestras instituciones ya que, ante cualquier intento de mermar la autonomía por parte de agentes externos a la universidad, difícilmente se sumarían a su defensa los estudiantes a quienes les parecería probablemente una entelequia de sus autoridades y sus académicos. Para mejor ejemplo, recuérdese el supuesto “error” del actual gobierno federal en el año 2019 al pretender eliminar de su propuesta de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción sobre la autonomía. ¿Se manifestaron los estudiantes ante ese atropello? Hasta donde tengo noticia, no hubo pronunciamiento alguno.

Pero, ¿qué tiene que ver la autonomía de las universidades con los estudiantes? En primer lugar, el cogobierno, una conquista producto del movimiento estudiantil de Córdoba, Argentina, a principios del siglo xx. Por lo demás, un movimiento donde no participó ninguna mujer. El efecto multiplicador de las reformas universitarias en América Latina se dejó venir con el paso de las décadas, incluido México. De tal forma que en todas las universidades públicas autónomas por sus leyes orgánicas aprobadas por el Congreso de la Unión o por los Congresos Estatales, los estudiantes forman parte de la estructura de gobierno académico de sus instituciones y participan de alguna forma u otra en el nombramiento o designación de las autoridades académicas. Leyes orgánicas que cuentan con el respaldo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo Tercero, fracción VII.

En relación con la participación de estudiantes en la máxima instancia de gobierno de las universidades autónomas, que son las que definen el rumbo académico de las mismas con absoluta independencia del gobierno federal, de los gobiernos estatales u otras posibles influencias externas a la institución como la iglesia y los partidos políticos, encontré una gran diversidad de modelos organizacionales.

De un total de treinta y seis instituciones públicas autónomas, en diez de ellas el peso del sector estudiantil en sus consejos universitarios está por arriba del sector de académicos y de las autoridades, siendo los casos más notables la Universidad Autónoma de Chapingo (50%), la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (49%), la Universidad de Colima (49%), la Universidad Autónoma de Nayarit (46%) y la Universidad Autónoma de Tamaulipas (48%).

En el caso de menor representación estudiantil se localizan la Universidad Nacional Autónoma de México (24%), la Universidad Autónoma Metropolitana (26%) –ambas federales–, y la Universidad Autónoma de Chiapas (19%).²

Es interesante el caso de la UNAM. Pareciera que el movimiento del 68 –salvo en la Escuela Nacional de Arquitectura con su Autogobierno en 1972– no tuvo repercusiones a nivel de toda la institución para intentar modificar su ley orgánica y propiciar una mayor representación del sector estudiantil. O instituciones como la UAM, fundada con un supuesto “nuevo espíritu democrático” en 1974 donde la participación estudiantil en su consejo universitario es bajo en comparación con otras IES (López Zárate *et al.*, 2000); al igual que la Universidad Autónoma de Aguascalientes, fundada en el mismo año y donde los estudiantes tienen 30% de representatividad.

No tengo duda que el rumbo académico de una universidad autónoma lo define la propia comunidad: los profesores, los estudiantes, las autoridades en turno y los trabajadores administrativos. Ése es un valor irrenunciable porque nos dota de libertad académica en todo nuestro quehacer. Sin embargo, hay que anotar dos problemáticas que se plantean al respecto. Una de ellas, sobre todo en instituciones donde la representación estudiantil es mayor que la de otros sectores de la comunidad, cercana a ello o superior al peso de los académicos, consiste en la existencia de una corriente de opinión entre los académicos y las autoridades que cuestionan –no abiertamente– que la representación estudiantil y sus votos como representantes de sus comunidades en diversas materias legales establecidas en las facultades de los consejos universitarios, tengan el mismo peso o superior que el sector de académicos.

Siendo la universidad una organización meritocrática por excelencia, se considera que no en todas las atribuciones de los órganos colegiados debería regirse por la idea de que “cada consejero es un voto”, pues ello implica no reconocer los conocimientos, experiencia y trayectoria de quienes lo tienen: los académicos. Es pertinente formular la siguiente pregunta, aunque no sea popular: ¿Vale lo mismo el voto de un estudiante representante que tiene un año en la universidad, que el de un académico que lleva treinta años

2 Datos elaborados a partir del libro de Adrián Acosta (2009).

trabajando en la institución, para decidir asuntos como la creación o modificación de un plan de estudios?

No se niega la relevancia de que el sector estudiantil participe en la vida colegiada institucional; se cuestiona que en todos los temas, facultad normativa de los consejos, tenga el mismo peso y valor su voto para definir el rumbo institucional que el sector de académicos. Éste es un asunto de debate de fondo: ¿Cómo combinar una estructura de gobierno democrático donde participan todos los sectores de la comunidad, cada uno con su voto, con una institución que privilegia el mérito depositado principalmente en sus académicos? La idea de que se legisle para construir una forma de gobierno con votos ponderados en los órganos colegiados, atendiendo a criterios meritocráticos no existe en nuestras instituciones. Pero ningún rector o rectora hoy por hoy quiere arriesgar su capital político y exponerse a una protesta estudiantil que pueda paralizar las actividades académicas institucionales si se pretende cambiar la legislación interna actual.³

Otro tema relevante de la autonomía es el nombramiento de las autoridades como una atribución exclusiva de las instituciones. Desde el rector hasta jefes de departamento, pasando por directores académicos, donde la participación e influencia de los estudiantes también juega un papel, aunque tiene variaciones considerables entre las universidades.

En relación con el nombramiento de rectores existen cuatro modalidades: las juntas de gobierno, los consejos universitarios, la votación universal directa y secreta, y la que combina la participación del rector en funciones y un órgano colegiado (las juntas de gobierno o los consejos universitarios). Esto es, no existe universidad pública autónoma donde no participe la comunidad estudiantil en dicha decisión no obstante la diversidad de mecanismos, pues incluso en la conformación de las juntas de gobierno en muchos casos los estudiantes participan en su nombramiento respectivo a través de sus consejos universitarios de los que forman parte.

3 De la revisión de las Leyes Orgánicas y sus reglamentos o estatutos, solamente en los casos de la Universidad Autónoma de Tamaulipas y en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el sector de representantes administrativos no tiene voto en asuntos académicos.

¿Cuál es el mapa nacional? En doce universidades las juntas de gobierno deciden quién es el rector; en diecisiete, los consejos universitarios; en cinco, la votación universal, directa y secreta; en una, combinando; y a partir de este año, en la Universidad Autónoma de Nayarit se modificó su ley orgánica para dar paso a lo que llaman el Colegio de Elección Universitario, que nombrará a los rectores y donde participan personajes que no son académicos sino empleados del gobernador o allegados, ya no el consejo universitario (Navarro, 2020); no obstante, la universidad se amparó y fue suspendida la reforma aprobada por el Congreso local. Veremos en qué acaba la historia (Rodríguez, 2020). En cualquier caso, sin ser mayoría, tiende a dominar parcialmente a nivel nacional el nombramiento del rector por sus consejos universitarios.

De tal forma que cada una de esas modalidades imprime un sello propio a la gobernabilidad institucional que se construye día a día, pues no es lo mismo pretender llegar a ser rector nombrado por una junta de gobierno integrada entre ocho u once personas —algunas de las cuales en ocasiones son funcionarios públicos del gobierno estatal y no académicos—, que por votación universal, directa y secreta de toda la comunidad, donde siempre serán los estudiantes, la mayoría, quienes deciden.

Éste es otro tema de crítica de sectores de académicos y autoridades y de algunos analistas. Si el voto que decide quién será rector surge de los estudiantes, más aún, si se incrementa este grupo de votantes en las universidades con bachillerato, tenemos una larga historia de las campañas de los aspirantes para lograr su triunfo donde lo que menos importa es un proyecto académico. Basta con organizar conciertos de rock, ferias, festivales para conquistar a los estudiantes y ganar la elección. Como señalan López Zárate y otros (2011: 12): “La necesidad de hacer campañas a lo largo y ancho del estado; el alto financiamiento requerido para realizarlas; el peso de un grupo amplio de estudiantes de educación media superior típicamente ubicados, por su edad, como no ciudadanos con derecho a voto” es la norma. Sin embargo y por fortuna, sólo en las universidades autónomas de Chapingo, Antonio Narro de Coahuila, Zacatecas, Guerrero y Oaxaca, la decisión de quién es el rector se toma por votación universal, directa y secreta.

Conviene señalar al mismo tiempo que algunas juntas de gobierno no se caracterizan por estar inspiradas en el gobierno

ni en la plena autonomía de poderes externos. Algunos ejemplos son la Universidad de Quintana Roo, donde siete de los once integrantes de su junta de gobierno son designados por el gobernador, dos de los cuales son funcionarios del mismo gobierno en turno. Para algunos analistas, tanto en este caso, como en la Autónoma de Nayarit, se merma la capacidad de autogobierno y de autonomía de las instituciones, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (De Garay, 2019). Otra institución es la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, donde la llamada Comisión de Rectoría –establecida en su Ley Orgánica– nombra al rector, la cual está integrada por ocho personas, cinco de las cuales son exrectores, algunos de los cuales probablemente no se caracterizaron por gestiones académicamente sobresalientes como para formar parte de esa Comisión de oficio.⁴ No sobra agregar, en claro contraste, que por ejemplo en la UAM se modificó su Reglamento Orgánico en 2012 para impedir que un exrector de la propia institución o de otra forme parte de la junta de gobierno (UAM, 2020).

Otro valor central de la autonomía y su relación con los estudiantes es la libertad académica. Como señala Andrés Bernasconi (2014: 3):

[...] reiteraré la elemental noción, que por sabida se calla y por callada se olvida, de que la autonomía de las universidades existe principalmente para proteger la libertad académica y que ésta merece protección porque es esencial para que la universidad entregue a la sociedad el servicio que le es propio, a saber, descubrir y comunicar el conocimiento de las ciencias, las artes y las humanidades.

La libertad académica se expresa en diferentes aspectos. Para iniciar, el derecho de los estudiantes a través de sus representantes en los órganos colegiados para participar en la aprobación y modificación de los planes y programas de estudio de sus universidades en todos sus niveles, como ya referí.

⁴ Es interesante el mecanismo poco democrático existente para nombrar al rector, al mismo tiempo de ser la única universidad del país que sostiene las llamadas “Casas del estudiante”, donde el que manda es el autogobierno estudiantil (Hernández, 2016).

A diferencia de lo que ocurre en las universidades tecnológicas o en las universidades politécnicas públicas en México donde los programas y planes de estudio se diseñan desde las oficinas centrales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en las universidades autónomas cada una de sus comunidades—incluyendo a los estudiantes a través de sus consejos—son las que definen libremente el rumbo académico de sus instituciones en aspectos como el diseño, la oferta y el contenido de los programas que se ponen a disposición de los solicitantes y de los admitidos en cada ciclo escolar.

Sin embargo, existen dos problemáticas adicionales al respecto de ese valor de la autonomía. Uno es el tiempo. Sí, el tiempo. Porque en las universidades con órganos colegiados, el tiempo para lograr aprobar o cambiar un plan de estudios es muy largo. Primero, son los académicos de una dependencia los que acuerdan—cuando lo logran—modificar o crear un nuevo plan de estudios; luego pasa al órgano colegiado de la dependencia donde se forma una comisión, luego al consejo universitario con su respectiva comisión previa, más la intermediación de los abogados de la universidad que siempre tienen sus reservas y que, en muchos casos, se han convertido en los que conducen parcialmente a las instituciones. Para fines prácticos, en promedio, entre que se inicia el proceso, concluye y se pone en operación, pueden transcurrir, al menos, tres años; tiempo en el cual ya existen nuevos requerimientos y cambios en los mercados laborales o en las problemáticas nacionales que las universidades atienden con sumo retraso para formar nuevos profesionistas.

Desde mi punto de vista, la estructura democrática tan amplia de las universidades nos hace ser poco eficaces y eficientes para los cambios que requiere la formación de nuestros estudiantes en un mundo en constante transformación, lo que nos coloca como instituciones en un lugar endeble, en comparación con muchas otras instituciones que logran modificar o crear planes de estudio en pocos meses, sobre todo en las privadas, pero también en las universidades públicas tecnológicas y politécnicas donde los planes y programas de estudio se deciden desde la SEP, como ya lo mencioné, aunque no sean democráticas.

Como dijo el sociólogo francés Michel Crozier y otros (1975), y cito: “Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad”. Y de eso debemos hacernos cargo en nuestras universidades. Se trata, además, de una de las críticas que con más insistencia

se han realizado en estudios internacionales desde hace algunos años, cuestionando la falta de modernización del sistema educativo superior público ante las demandas de la globalización, sin que parecieran existir visos de modificarlo (Díaz Barriga, 2004).

Ante el tortuguismo o parálisis que significa negociar en los consejos para aprobar cualquier cambio institucional, con toda claridad desde el año 2000, muchos de los cambios internos nos han llegado de afuera, fundamentalmente del gobierno federal. Lo que Adrián Acosta llamó el neointervencionismo estatal hace ya algún tiempo (Acosta, 2002). Y hay que aceptar que nos hemos subordinado acriticamente a esas políticas de Estado, y eso pocas veces se discute en los consejos universitarios, porque no estamos bien preparados para asumir la gobernanza de nuestras universidades.

Una muestra de ello son las acreditaciones de los planes de estudios de licenciatura llevados a cabo por organismos avalados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), o por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), a quienes recurren decenas de instituciones de educación superior. La acreditación es el resultado de un proceso de evaluación y seguimiento sistemático y voluntario que permite obtener información sobre la calidad de los programas académicos, y se lleva a efecto por académicos externos a la institución solicitante. Pero, aunque es voluntario que cada IES decidiera participar, el gobierno federal ligó la posibilidad de recursos financieros extraordinarios a tener acreditados sus programas de estudio a través de diversos mecanismos, el más importante el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) que se puso en marcha en el año 2001, y que significó varios millones adicionales para muchas IES, bajo un control puntual de su gasto (Comas *et al.*, 2014).

La evaluación externa de nuestra actividad a nivel de pregrado, establecida por la Secretaría de Educación Pública nos fija quiénes somos, cómo estamos y qué debemos hacer. Lo mismo ocurre con el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). El reconocimiento a la calidad de la formación de los programas de posgrado que ofrecen las instituciones de educación superior se lleva a cabo mediante procesos de evaluación por pares académicos externos a las instituciones, y se otorga a los programas que muestran

haber cumplido los estándares de calidad que fija el CONACYT, lo que le permite a las instituciones obtener becas para sus estudiantes, algo nada despreciable para sostener muchos de los posgrados. Al igual que las acreditaciones a los planes y programas de estudio de licenciatura, la decisión de buscar formar parte del PNPC es voluntaria.

Se trata de temas que ni los estudiantes, ni las autoridades, ni buena parte de los académicos cuestionan como injerencia externa, quizá como lo dijeron coloquialmente Wietse de Vries y Germán Álvarez (2005): “el poder de la chequera” del gobierno federal “dobla” a las IES, pues ante la necesidad de obtener recursos financieros extraordinarios aceptan las nuevas reglas aunque se ponga en entredicho la autonomía.

Quizá uno de los ejemplos emblemáticos de rechazo a la invasión de la autonomía que han llevado a cabo los estudiantes, se presenció en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en 1998, cuando su rector general intentó aprobar en su consejo universitario —llamado Colegio Académico—, el conocido Examen General de Egreso de Licenciatura (EGEL), como una nueva forma de titulación avalada por un organismo externo a la UAM, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL). Más allá de la pertinencia de diversificar los mecanismos de titulación de una IES, lo que ocurrió en la UAM fue una clara oposición a que “desde afuera” nos dictaran las políticas institucionales y fue rechazado. El Acta del Colegio Académico es clara: “Consideramos que no se debe entregar la evaluación de la calidad de los egresados de la UAM a un organismo privado como es el CENEVAL. Con el EGEL, los órganos colegiados de nuestra institución no tendrían ningún control [...]. La aprobación de EGEL significaría violentar la práctica de la autonomía” (UAM, 1998: 45). Desde esa fecha a la actualidad, la UAM no tiene relación con el CENEVAL, por lo menos para este rubro.

Por su parte, la UNAM inició relaciones formales con el CENEVAL en 1995 sin una consulta amplia con la comunidad universitaria y una discusión y aprobación en los órganos representativos de la institución como el Consejo Universitario (Aboites, *s/f*). Y aunque la UNAM suspendió sus relaciones con el CENEVAL en 1999 por la demanda estudiantil durante la larga paralización de sus actividades durante casi un año (Canales, 2000), hoy en día es un mecanismo de titulación existente en dicha institución en varias licenciaturas. La reincorporación de la UNAM al EGEL se aprobó en

el Consejo Universitario en el año 2004 sin mayores problemas durante el segundo periodo como rector de Juan Ramón de la Fuente, “aprovechando” la desmovilización del alumnado después de la extensión de una de las huelgas estudiantiles más lacerantes por sus efectos académicos (UNAM, 2004).

No voy a negar la relevancia de los procesos de evaluación externa que nos obligan a escuchar de otras voces –gobernanza– lo que es importante, pero reconozco que genera una situación interna en las universidades donde los órganos colegiados poco a poco se convierten en oficialía de partes para cumplir con las exigencias de las acreditadoras y del CONACYT, o sea del gobierno federal. Porque estar acreditados o formar parte del Padrón de Posgrados significa recursos financieros nada despreciables, pero para muchas voces se trata de una violación parcial a la autonomía, a la libertad académica, a restarle capacidad a las instituciones y sus órganos de gobierno donde participan los estudiantes para definir el rumbo de sus programas académicos (Acosta, 2008).

Pasemos a otro tema relevante. Como ya señalé, la autonomía de las universidades está prevista en el Artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta disposición establece que las universidades y las demás instituciones de educación superior tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Así, vemos que las universidades autónomas tienen facultades de autorregulación, lo que implica que aprueban internamente la legislación y normatividad que regula sus relaciones internas. Pero ni la Constitución ni las leyes secundarias ni las facultades antes descritas establecen que la autonomía implique extraterritorialidad o inviolabilidad del territorio. La extraterritorialidad en las universidades se impuso en América Latina “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” (Martínez Rizo, en el texto introductorio de esta obra).

Se trata de un tema espinoso y altamente debatible. Para los estudiantes juega un papel central en su vida universitaria en muchos sentidos, pues quizá es sólo ahí donde se expresa el valor que para ellos significa la autonomía, aunque muchas veces no lo sepan: libertad y no represión.

Los universitarios saben que los *campi* de las instituciones son un territorio donde se puede transitar sin temor a que un policía los detenga por cualquier motivo, ya que la vigilancia interna está a cargo de trabajadores sindicalizados, y aunque su principal función es salvaguardar los bienes y las instalaciones, en general se trata de personal que es contratado con baja escolaridad –primaria–, no está capacitado, ni tiene equipo alguno, salvo intercomunicadores en el mejor de los casos, ni puede tomar medidas que vayan en contra de la libertad de nadie.

De tal forma que la autonomía significa libertad de tránsito, libertad para organizar eventos, reuniones políticas, protestas de cualquier tipo. Libertad para tomar bebidas alcohólicas sin ser ostentoso, libertad para consumir y comprar estupefacientes con discreción, libertad para tener encuentros amorosos en los jardines o aulas sin que nadie moleste, libertad para poner puestos de comida, refrescos y productos chatarra sin autorización alguna y que, en muchos casos, son el centro de venta de drogas a la comunidad estudiantil.

Y no olvidar la extraterritorialidad considerada también como libertad para tomar instalaciones de escuelas y facultades o de todo un plantel, sin temor a que las “fuerzas del orden” externo intervengan; y cuando eso ocurre es motivo de protesta y cuestionamiento a la invasión de la autonomía por parte de la comunidad y de sectores externos. El síndrome del 68 que permite una huelga de estudiantes en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) durante 10 meses, o los meses que llevan tomadas muchas preparatorias, facultades de Ciudad Universitaria y los Colegios de Ciencias y Humanidades desde finales de 2019 sin que la autoridad tome medidas, por no decir los veinte años que lleva secuestrado el auditorio Justo Sierra, “tomado por cuatro colectivos que se autodenominan autogestivos, anarquistas y punks” (Moreno, 2020: 1).

Y quienes mejor se han aprovechado de esa libertad territorial que otorga la autonomía –aunque se violen disposiciones legales internas y externas– son el crimen y la violencia en todas sus variantes: robos, portación de armas, violaciones, secuestros, asesinatos y venta de drogas. En este último caso, los datos nacionales son reveladores. La mayor proporción de la población consumidora de drogas se encuentra dentro del rango de edad de 18 a 34 años, justo la edad de los universitarios (Secretaría de Salud,

2019). Gran mercado de venta para los traficantes. Si en un plantel de cualquier universidad pública autónoma acuden regularmente más de diez mil estudiantes diariamente, pueden imaginarse las dimensiones de un negocio, del cual hay poco o ningún control por las autoridades universitarias.

No en balde, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), que agrupa al mayor número de instituciones públicas y privadas más reconocidas en México, preocupada por el asesinato de dos estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios de Monterrey ocurridos al interior de su *campus* en Monterrey en el año 2011, se dio a la tarea de elaborar un extenso documento denominado *Manual de Seguridad para Instituciones de Educación Superior: estrategias para la prevención y atención* (Garnica, 2011), un texto que pretende orientar medidas de seguridad en las IES y que fue criticado por contener protocolos para el despliegue de fuerzas policiacas al interior de los planteles educativos, o procedimientos para instaurar controles de acceso a los mismos, lo que para algunos sectores implicaba una violación a la libertad de tránsito y autonomía territorial. Desconozco en qué medida las IES afiliadas a la ANUIES utilizan dicho *Manual* o lo ignoraron.

Pero, como afirma Felipe Martínez Rizo en el estudio introductorio de este libro: “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”.

Finalmente, otra problemática que se ha puesto sobre la mesa recientemente tiene que ver con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 2019, donde se establece la obligatoriedad del Estado para ofrecer educación superior a todo aquel que lo solicite y su gratuidad. La discusión en torno a la propuesta de una nueva Ley General de Educación Superior, aún no sometida al Congreso de la Unión, es indicativa de la inquietud de todas las IES públicas y autónomas porque se invadan sus competencias para decidir a cuántos aspirantes aceptan, en qué programas educativos y cómo eliminar los cobros que hacen a sus estudiantes por cursarlos, que en varias IES significa un ingreso adicional nada despreciable. El análisis que nos ofreció Rodolfo

Tuirán es ilustrativo de las altas probabilidades de que las reformas constitucionales y la nueva Ley, al menos en estas materias, queden en letra muerta (Tuirán, 2019).

De cualquier manera, se trata de proyectos e iniciativas que, además, tendrán que ser reevaluados a la luz de cómo nos está cambiando y nos cambiará la vida privada y pública por un enemigo invisible: el coronavirus-19, y que estaba, por supuesto, fuera de las previsiones de cualquier país.

Conclusiones

No cabe duda que el tema de la autonomía ha sido, es y seguirá siendo un tema de debate, de definición y de defensa para quienes, como yo y muchos, apreciamos su valor histórico, aunque es preciso reformularlo permanentemente.

Sin embargo, hay que reconocer que para un amplio sector del estudiantado el tema no forma parte de sus inquietudes y valores universitarios. Y quizá tampoco para una importante proporción de los académicos, sobre todo los contratados por asignatura. Ése es un asunto preocupante porque la gran mayoría de los docentes sólo trabaja unas cuantas horas en las IES en condiciones laborales precarias.

En relación al cogobierno, soy de la opinión que el peso de cada sector en sus consejos universitarios debería ser ajustado, esto es, 32% estudiantes, 32% académicos, 32% autoridades y 4% representantes de los trabajadores administrativos, lo que significa que cualquier política institucional que se quiera impulsar y aprobar atendiendo a sus facultades expresas, implique el convencimiento y la necesaria negociación argumentada de un sector a los otros. Como dice Adrián Acosta (2009: 117):

[...] cuando el mayor peso cuantitativo de la representación en los órganos de gobierno recae en el sector estudiantil, es posible identificar un gran activismo en el campo de la organización estudiantil, pues es ahí donde la fuerza política de los grupos puede tener un grado importante de representación institucional y de negociación con otros grupos.

Lo mismo ocurre con el nombramiento de rectores, particularmente en los casos donde son los estudiantes de licenciatura y preparatoria los que deciden por voto universal, directo y secreto; un mecanismo que no debería existir, ya que no es adecuado que prácticamente un sector de la comunidad defina quién dirigirá la institución. Eso debe erradicarse de todas nuestras universidades públicas autónomas.

Pero en ambos casos, eso implicaría un cambio en las leyes orgánicas de varias IES, lo que sin duda es un riesgo porque las universidades depositarían su futuro en los congresos estatales o el federal, y tenemos varias experiencias que no han favorecido a las IES, al contrario. No es casual que universidades como la UNAM y la UAM, por mencionar a dos instituciones federales, pese a estar de acuerdo en que deberían modificar sus leyes orgánicas para actualizarlas, no han decidido hacerlo. De hecho, ante la iniciativa de un diputado del Partido Morena para modificar la Ley Orgánica de la UNAM en el sentido de que la elección de autoridades fuera por votación universal, directa y secreta, el primero en rechazar fue el propio rector por el intento de intromisión a la autonomía de que goza la propia universidad (Moreno, 2020a y b). Por cierto, para la modificación de las leyes orgánicas no se necesita que las universidades envíen a los congresos de diputados sus iniciativas; pueden provenir y prosperar de manera independiente por los mismos congresos, como sucedió recientemente en la Universidad Autónoma de Nayarit.

Una problemática difícil es, sin duda, el uso de la fuerza pública al interior de las universidades autónomas. Desde mi punto de vista, atendiendo a la facultad que tienen las universidades de establecer cómo gobernarse a sí mismas, en las legislaciones internas debería plantearse en qué casos y bajo qué circunstancias los rectores, e incluso los consejos universitarios, tendrían la potestad de acudir a las fuerzas policiales para restablecer el orden institucional y garantizar el derecho a la educación de toda la población estudiantil, aunque los rectores asuman el costo político de una acción de esa naturaleza al punto de que incluso les cueste el puesto, si es necesario.

Corolario: COVID-19

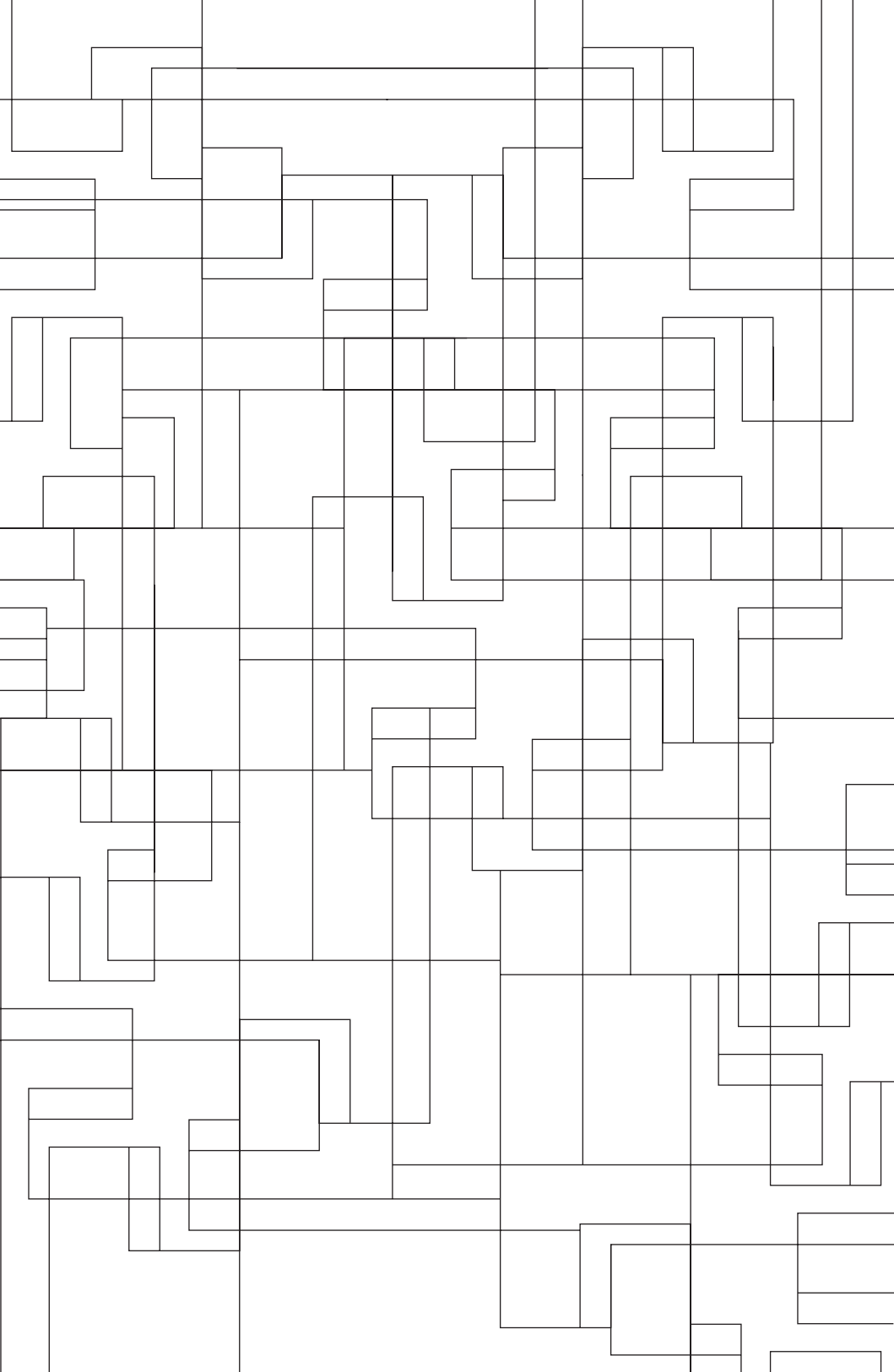
Termino de escribir este texto tras muchos días de confinamiento sanitario. Como millones de habitantes en el mundo me invade la incertidumbre de nuestra salud y de todos mis seres queridos y amigos, de nuestro futuro, y me cuestiono si tiene sentido escribir sobre estos temas “tan elevados” en un mundo y un país que es y será otro; pero estoy cierto que regresaremos a la normalidad poco a poco y temas como el de este libro seguiremos discutiéndolos.

Referencias

- Aboites, Hugo (s/f). Por qué desvincular a la UNAM del CENEVAL. Recuperado el 25 de marzo de 2020: http://www.geocities.ws/diesonne_2k/descargas/CG1-Ceneval-Aboites.pdf
- Acosta, Adrián (2008). La autonomía universitaria en América Latina: problemas, desafíos y temas capitales. *Revista Universidades*, LVIII(36), enero-abril.
- Acosta, Adrián (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.
- Acosta, Adrián (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Revista Sociológica*, Año 17, (49), mayo-agosto.
- Bernasconi, Andrés (2014). Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del estado y la sociedad. *Páginas de Educación*, 7(2). Recuperado el 9 de marzo de 2020: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-74682014000200003&script=sci_arttext&tlng=en
- Canales, Alejandro (2000). Evaluación: azaroso proceso. En *Lunes en la Ciencia*. Periódico *La Jornada*. Recuperado el 23 de marzo de 2020: <https://www.jornada.com.mx/2000/03/27/cien-canales.html>
- Comas, Óscar; Fresán, María Magdalena; Buendía, Angélica; Gómez, Isabel (2014). El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional. *Revista de la Educación Superior*, XLIII(1), (169), enero-marzo.

- Crozier, Michel, Huntington, Samuel P., Watanuki, Joji. (1975). *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*. USA: New York University Press.
- De Garay, Adrián (2019). Retos y prospectivas de la gobernanza universitaria. En Jaqueline del C. Jongitud y Miguel A. Casillas (Coords.), *Gobernanza y participación universitaria*. México: Universidad Veracruzana.
- De Vries, Wietse y Álvarez, Germán (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana. *Revista de la Educación Superior*, xxxiv(2), (134), abril-junio.
- Díaz Barriga, Ángel (2004). Autonomía universitaria. Orígenes y futuro en la realidad mexicana. *Revista de la Educación Superior*, xxxiii(1), (129), enero-marzo.
- Garnica, Angélica (2011). *Manual de Seguridad para Instituciones de Educación Superior: estrategias para la prevención y atención*. México: ANUIES.
- Hernández, Andrea (2016). Casas del Estudiante: de albergues a los más necesitados al autogobierno estudiantil, octubre. Recuperado el 27 de marzo de 2020: <https://www.mimorelia.com/casas-del-estudiante-de-albergues-a-los-mas-necesitados-al-autogobierno-estudiantil/>
- López Zárata, Romulado; González Cuevas, Óscar; Casillas, Miguel Ángel (2000). *Una historia de la UAM. Sus primeros 25 años*. México: UAM.
- López Zárata, Romualdo; González Cuevas, Óscar; Mendoza, Javier; Pérez, Judith (2011). Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas. *Perfiles Educativos*, xxxiii, (131).
- Martínez Rizo, Felipe (2020). Introducción. Estado de la cuestión. En Martínez Rizo, Felipe, *La autonomía universitaria en la coyuntura actual*. México: UAA.
- Moreno, Teresa (2020a). Proponen cambiar Ley Orgánica de la UNAM para modificar designación del rector. En *El Universal*. 19 de febrero. Recuperado el 18 de marzo de 2020: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/unam-proponen-modificar-designacion-del-rector>

- Moreno, Teresa (2020b). Graue *vs.* “intromisión” en iniciativa de diputado para cambiar la ley orgánica de la UNAM. En *El Universal*. 19 de febrero. Recuperado el 18 de marzo de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/unam-vector-intento-de-desestabilizar-la-institucion>
- Moreno, Teresa (2020c). Un viaje al auditorio Che Guevara: de la gloria al abandono. En *El Universal*. 10 de febrero. Recuperado el 25 de marzo de 2020: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/auditorio-che-guevara-del-orgullo-y-gloria-al-abandono>
- Navarro, Myriam (2020). Reforman la ley que opera la Universidad Autónoma de Nayarit. En *La Jornada*. 6 de enero de 2020. Recuperado el 19 de marzo de 2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/01/06/reforman-la-ley-que-opera-la-universidad-autonoma-de-nayarit-7225.html>
- Rodríguez, Roberto (2020). Autonomía y leyes orgánicas universitarias: casos prácticos. *Educación Futura*. Recuperado el 21 de marzo de 2020. <http://www.educacionfutura.org/autonomia-y-leyes-organicas-universitarias-casos-practicos/>
- Secretaría de Salud (2019). Informe sobre la situación del consumo de drogas en México y su atención integral 2019. México: Secretaría de Salud y Comisión Nacional Contra las Adicciones. Gobierno de México.
- Tuirán, Rodolfo (2019). Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior ¿A qué costo? *Blog de Educación*. Revista *Nexos*. 20 de marzo. Recuperado el 20 de marzo de 2020. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1696>
- UAM (1998). Acta de la sesión del Colegio Académico de la UAM. Número 203. México: UAM.
- UAM (2020). Reglamento Orgánico. México: UAM.
- UNAM (2004). Reglamento General de Exámenes. *Gaceta UNAM*, (3), (759), octubre.



El régimen de autonomía universitaria y el orden jurídico nacional

Carlos Pallán Figueroa

Introducción

Como expresión apodíctica, o casi lugar común, puede decirse que la normatividad que rige a la educación superior en México –incluidas las universidades autónomas–, forma parte integral del orden jurídico nacional. Dependiendo de la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior, éstas quedan sujetas a más o menos dispositivos legales, mismos que señalan obligaciones, pero también otorgan derechos.

En estas líneas se pretende enunciar y analizar el conjunto de normas que regulan a las organizaciones llamadas universidades, a partir de lo previsto en la Carta Magna de la República. Especialmente interesa lo relacionado con las universidades públicas autónomas, tanto las que fueron creadas por la Federación, como las que provienen de las legislaturas de las entidades federativas. En ambas situaciones, las casas de estudio funcionan con arreglo a la Ley Orgánica que les da vida, pero esta última está enmarcada, a su vez, en un haz de regulaciones que, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene sus desdoblamientos en constituciones locales, leyes federales y leyes de la entidad federativa correspondiente. Aquí se aludirán y analizarán las prin-

cipales de ellas, las más relevantes, las que se refieren o condicionan la autonomía institucional de cada una de ellas.

Para realizar todo eso, el presente trabajo adoptó dos modos de emprender la tarea. Por un lado, situar la norma en la circunstancia en que fue concebida (origen, razón, influencia) y con qué propósito o propósitos. Por otro, tratar de agrupar dichas normas en torno a un tema común, antes que sólo identificar y describir el cúmulo de leyes.

De acuerdo con ello, los momentos estelares en la génesis de la normatividad de las casas de estudio (las reformas al Artículo 3º en 1980 y 2019) están aquí referidas brevemente, para que el contexto coadyuve en entender la razón de ser de la norma. Así, por ejemplo, es imposible entender a cabalidad la reforma de 1980 y el gran desarrollo de la educación superior de esa época, sin la atmósfera de la Reforma Política de 1977 y el cúmulo de las decisiones político-jurídicas que se ubican en 1978, un año axial para la educación superior, tal y como se muestra en parte de estas líneas.

De la misma manera, pretender penetrar en la ‘selva jurídica’ del conjunto de disposiciones que norman la educación superior sería una tarea de romanos. Eludiendo ese desafío, aquí se abordan los temas que resultan esenciales para ubicar el régimen de las universidades autónomas dentro del orden jurídico nacional. Entre esos temas están, precisamente: la rendición de cuentas, la transparencia, el Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros.

El análisis de todo esto conduce, inevitablemente, al otro tema siempre presente, casi de modo intemporal, relativo a los límites de la autonomía: hasta dónde llegan sus efectos dentro de una institución, o qué tanto ese orden jurídico nacional modifica el régimen autónomo de las universidades. Por su relevancia, en el abordaje de estos temas se examinan algunas de las leyes más significativas: la Ley de Coordinación de la Educación Superior, la Ley de Coordinación Fiscal, la General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras.

El trabajo se desenvuelve en cuatro grandes apartados: a) planteamiento general; b) la autonomía hasta 1979; c) la autonomía después de esa última fecha; y d) la reforma constitucional de 1980: efectos y acontecimientos. El apartado más sustancioso es precisamente este último, el cual consigna ocho puntos, concluyendo con el relativo a los límites de la autonomía. Adicionalmente, se resume el caso de la

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, el cual condensa el actual debate en torno a la autonomía, particularmente cuando el fallo de la Suprema Corte de Justicia convalida el *carácter especial* que tiene dicha autonomía frente a otros órganos autónomos, incluidos aquellos que tienen una raíz constitucional.

Planteamiento general

La autonomía como garantía constitucional

“La autonomía universitaria constituye un reconocimiento que el Estado o poder público hace de una serie de atribuciones, responsabilidades o prerrogativas otorgadas a una institución pública de educación superior para autorregularse en sus distintos órdenes” (Pallán, 2014: 141). El anterior concepto pone énfasis, precisamente, en la locución *reconocimiento*, ya que, desde la Reforma Constitucional al Artículo Tercero, en 1980, el Estado Mexicano, a través del Constituyente Permanente, resolvió incorporar una garantía de orden institucional u orgánica dentro de la llamada parte dogmática de la Carta Magna, referente a garantías individuales. A partir de ese momento y con independencia de las modalidades específicas con que cada entidad federativa regule a su(s) casa(s) de estudio en materia de autonomía, el máximo ordenamiento federal determina cuáles serían los aspectos básicos que serían protegidos. Bastaba que a una institución pública de educación superior autónoma (federal o estatal), la legislación correspondiente le otorgara tal característica, la de autonomía, para que dicha garantía fuese exigible, si tal fuese el caso. De ahí la expresión “reconocimiento”.

Esta garantía, otorgada por mandato constitucional a las instituciones públicas de educación superior, y a los miembros de sus comunidades, debe entenderse de modo expreso, tal y como se consigna en el propio Artículo 3º: Un régimen jurídico que otorga, por un lado, facultades y, por otro, responsabilidades. Tal como lo expuso el legislador en su momento (Exposición de Motivos): ese camino de dos vías significa: a) para el Estado, un compromiso permanente de “respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente [...]”; b) pero también para que esas últimas

no lo interpreten “como fórmula de enfeudamiento, que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado [...]”.

¿Qué distingue a una institución de educación superior pública y autónoma de otra que no tiene esta última característica? La respuesta sintética sería que, para los efectos de la estructura organizacional y administrativa de una universidad, la autonomía significa una calificación especial que asume un organismo que vive bajo el régimen de *descentralización administrativa*. A continuación, se desenvuelve esta expresión.

La descentralización: nota básica de la autonomía

El Estado, en el ejercicio de sus funciones, debe prestar un conjunto de servicios públicos, pudiéndolo hacer de manera directa o indirecta. La educación es considerada como uno de los típicos servicios públicos en lo que se refiere a los niveles básico y medio superior (a partir de la Reforma Constitucional del Artículo 3º, 15 de mayo de 2019, debe incluirse también al superior). Por lo que toca a la educación superior, también el poder público presta (estatuye, supervisa, controla) directa o indirectamente ese mismo servicio. A esta última forma se le llama *descentralización* y se fundamenta en la necesidad que el poder (federal y local) tiene, al prestar un servicio público, de hacerlo con la eficiencia técnica que, seguramente, bajo su forma original, no podría llevarlo a cabo. Esto es, “la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración la obliga a *sustraer* dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y lo encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos” (Fraga, 1966: 128). A esta forma, la doctrina del derecho administrativo suele llamarle *descentralización por servicios*.

En el caso de las universidades, puede afirmarse que el Estado presta, a través de ellas, el servicio público de educación superior. Este último, de naturaleza eminentemente técnica, se presta con base en un estatuto legal con recursos financieros mayoritariamente provenientes del propio Estado, el cual se reserva el control del organismo descentralizado, tanto por lo que se refiere a la legalidad

de sus actos, como por las responsabilidades atribuidas a sus funcionarios (González Avelar & Lara, 1969).

En el caso de la universidad parece justificarse plenamente lo que “constituye –a decir de algunos autores del derecho administrativo– la razón de ser de la descentralización por servicio: se trata de una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administradores en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses” (Fraga, 1966: 212). Si los administrados son profesores y estudiantes, nada más natural que ellos mismos sean, a su vez, los elementos básicos para la administración de la universidad.

El organismo descentralizado llamado universidad reviste una serie de características que lo diferencian de otros similares. Llama la atención, sobre todo, el alto grado de independencia que formalmente guarda respecto a la propia administración central. Esa independencia revela una nota adicional, la *autonomía orgánica*, misma que “supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía” (Buttengenbach, citado por Fraga, 1966: 202).

De este modo, y resumiendo, se podría afirmar que: “[...] la descentralización tiene que ver con la forma como se presta y organiza el servicio y la autonomía con el grado de dependencia que guarda el organismo que lo presta con el poder central” (González Avelar & Lara, 1969: 39).

De acuerdo con lo anteriormente expresado, esos “actos sustraídos” de la administración federal o estatal (prestación del servicio de educación superior), y que inclusive permiten a las universidades “oponer” su naturaleza jurídica a la de esas administraciones (por protección de la Justicia de la Unión), no significan que las IES no ceñan, o deban ceñir sus actos al orden jurídico nacional. El de la educación superior pública y autónoma, como ya se anotó, entraña derechos y deberes. Algunos de éstos se contienen en la propia Constitución y otros en leyes que dimanen de ella; como México es una República Federal, esta dinámica se repite, con distintas modalidades, a escala local en las entidades federativas. En el punto 2, del apartado ii, se hace una descripción de todo ello.

El problema

Como en cualquier disposición legal, también en el régimen de autonomía suele haber discrepancias en su aplicación. Según recuerda Felipe Martínez Rizo (en su texto introductorio de este mismo libro), la Ley Orgánica de la UNAM, de 1945, se constituyó en un modelo para que muchas universidades lo adoptasen, por lo menos hasta el inicio de los años setenta. En ese lapso, diferencias en la interpretación de esos dispositivos, entre sujetos obligados, beneficiarios, eventuales afectados y ciudadanos en general, llevó a litigios desahogados dentro del Poder Judicial Federal.

En los últimos años, con motivo de la Reforma Constitucional que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, y su respectivo desdoblamiento en el orden federal y local, dichos litigios se han incrementado en número e intensidad (casos como los de las universidades de Hidalgo, la de Nayarit y la del Estado de México). El asunto de fondo, que casi siempre subyace en esas discrepancias, es el relativo a delimitar hasta dónde abarca el régimen autónomo y cómo distinguir éste del orden jurídico ordinario (estatal o federal), cuando a la autonomía se le considera como una característica “especial”.

En pocas palabras: a) ¿qué tanto condicionan ciertas leyes al régimen de autonomía, federal o local, o qué tanto son aplicables?; b) ¿el estatus de autonomía otorgado a las universidades por el Artículo 3º reviste, efectivamente, una *característica especial* frente a otros organismos descentralizados del Estado, incluyendo los apuntados específicamente en la Carta Magna y en las constituciones locales?

Interrogantes como éstas, expresadas ya en actos de autoridad o en demandas de amparo, condicionan metódicamente el abordaje del tema general de este texto. En esos términos aquí se adopta provisionalmente una posición neutra, consistente en asumir (sin conceder) que hay un conjunto de leyes federales y estatales susceptibles de aplicarse dentro de las instituciones que gozan de la garantía constitucional de autonomía. Al final (IV, 8), el autor de estas líneas adopta una posición al respecto.

La autonomía universitaria hasta 1979

La expansión cuantitativa y cualitativa

La década de 1970 trajo un enorme dinamismo en la educación superior nacional, impulsado por el gobierno federal, tal y como lo destaca Martínez Rizo (2020). Se multiplicaron las instituciones, sus matrículas y el financiamiento. Se crearon nuevas universidades que modificaron, en algunos casos sustancialmente, el modelo basado en la Ley Orgánica de la UNAM de 1945.

Algunas de las características innovadoras de dicho crecimiento se extienden también al subsistema tecnológico (destacadamente, el IPN), mismo que tuvo un incremento notable, principalmente en los Institutos Tecnológicos (pasaron de ser, en la década, de 19 a 48). Las universidades que se establecen hasta antes de 1980 (con la notable excepción de la UPN, 1977), lo hacen bajo el régimen de una autonomía federal (UAM, 1974), al igual que las que se transforman adoptando esa personalidad jurídica (UA de Chapingo, 1974).

En el ámbito estatal sucede un fenómeno semejante. Son años de un crecimiento de las universidades estatales pero apoyadas sensiblemente por el gobierno federal, y no sólo con recursos financieros. Desde la Subsecretaría de Planeación de la SEP, a cargo de Roger Díaz de Cossío, y la Dirección General de Coordinación Educativa, con Jaime Castrejón Díez como titular (había sido rector de la Universidad Autónoma de Guerrero), se realizan los estudios o se apoyan los trabajos que permitan echar a andar a esas nuevas instituciones. Universidades como la Autónoma de Nayarit, fundada en 1969, tienen un apoyo decisivo a partir del nuevo sexenio.

Luego vendría la creación o transformación de las universidades autónomas de Aguascalientes (1973), Ciudad Juárez (1973), Chiapas (1974), Tabasco (1974) y Tlaxcala (1976). A éstas se agregarían las de Oaxaca (1971), Colima (1973), Sonora (1973) y la Universidad de Occidente (1974), recientemente transformada en autónoma.

Independientemente de su régimen autonómico, las universidades públicas estaban sujetas a pocas regulaciones, fuera de lo previsto en sus leyes orgánicas. En el ámbito federal, la Ley de Educación (expedida en 1973) se limitaba a señalar que: a) su objetivo era regular

los servicios impartidos por la federación, estados y municipios, incluyendo sus órganos descentralizados (Artículo 1); b) el sistema educativo nacional comprende los tipos elemental, medio y superior (15) [...] el tipo superior está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado (18) [...] c) la función educativa a cargo de las universidades, *que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado, se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales de los mismos* (las itálicas son del autor).

Esta última disposición resulta sumamente relevante, confirmando la idea de la escasa regulación existente para las instituciones que ya tenían atribuidas en disposiciones expresas esa forma de organización.

La organización de la educación superior en la República

En las entidades federativas sucedía algo similar. En cada una de ellas se adoptan dos formas de organización básica de la educación superior, derivadas de su propio régimen constitucional: una, para instituciones públicas, y otra, para privadas. Aquí se hace una presentación esquemática, aclarando que en las 32 entidades federativas coexisten matices diferentes.

La primera forma se refiere a estados que depositan sus facultades en esa materia en la universidad estatal correspondiente, o hacen depender a ésta (cuando no tiene aún autonomía) directamente del gobierno de la entidad. Ambas formas jurídicas responden básicamente a las características de centralización y descentralización, permitiendo explicar, de manera adicional, lo correspondiente a cómo organiza el Poder Ejecutivo de un Estado la prestación del servicio público de educación superior.

La *centralización*, calificada como de carácter administrativo, supone los siguientes rasgos: un agrupamiento de órganos y establecimientos en situaciones de dependencia de unas con otras; b) que guardan, entre ellas, una relación jerárquica; c) misma que implica una concentración de poderes de mando; d) y que, por consiguiente se ejerce de arriba hacia abajo, traducándose todo ello en una subordinación política y técnica respecto del poder central (Ejecutivo) de dicha entidad (Fraga, 1971: 76-77).

La segunda forma se refiere a la llamada *descentralización por servicio* (cuando el gobierno “[...] por la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar lo sustrae de su ámbito y lo deposita en personal especializado [...]”, tal como ya se había anotado), la cual, según Fraga (1971), es la forma particular que asume la descentralización de la universidad, misma que “constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administrados en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses”.

Elementos esenciales de esta forma de organización son los siguientes: a) un servicio público de orden técnico; b) un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio; c) participación de personal técnico en la dirección del servicio; d) control de gobierno ejercido por la revisión de la legalidad de los actos realizados; e) responsabilidad efectiva de los funcionarios (Pallán, 1971).

Todos estos elementos, provenientes de la doctrina y enmarcados en el derecho administrativo de aquella época (Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal), tomaban carta de naturalización en las universidades públicas autónomas. De este modo: a) el nombre de universidad implicaba ya un servicio público eminentemente técnico: docencia, investigación y cultura, tal como se declara en las leyes orgánicas de cada institución; b) el estatuto legal está dado por la legislatura de la entidad federativa; c) el servicio público de educación superior hace esencial el concurso de profesionales y técnicos en el ejercicio de las funciones básicas institucionales; d) el control varía de una universidad a otra, pero con un mínimo fundamental: en primer lugar, que los actos realizados por el órgano descentralizado llamado universidad no vulneren su propio estatuto jurídico (Ley Orgánica), para lo cual existe generalmente un remedio interno; secundariamente que tales actos no pugnen con los principios jurídicos de la entidad federativa correspondiente y, por último, que el acto realizado no contravenga lo preceptuado por la Carta Magna; e) esa responsabilidad se encuentra prevista, generalmente, en cada Ley Orgánica. De tal modo que no se contravenga la Constitución Política Federal, que los actos realizados por la institución no pugnen con el orden jurídico estatal y que las acciones institucionales no vulneren su propio estatuto jurídico (Pallán, 1971).

La autonomía universitaria después de 1979

El gobierno federal: impulsor y definidor

Así como 1970, a partir del primero de diciembre, significa una nueva etapa en el desarrollo de la educación superior, cambios muy relevantes para la administración pública federal, y la educación superior en particular, se procesan a lo largo de 1978, prolongando sus efectos por muchos años más.

El segundo informe de José López Portillo (1978) preveía ya un crecimiento económico del orden de 5 o 6% en lo que restare del sexenio, ya que “el petróleo nos brinda certidumbre hacia el futuro y [...] (con la esperanza inmediata de que) las perspectivas son promisorias”. La reforma administrativa y la reforma fiscal serían los dos grandes brazos de ese gobierno y el Plan Global de Desarrollo, en ese momento anunciado (y sólo aprobado en abril de 1980), y la planeación su instrumento idóneo. Todo esto se dijo el 1º de septiembre de ese año y, muy rápidamente, se pusieron manos a la obra. En los 120 días siguientes, en todos los ámbitos de la administración pública se echaron a andar programas que, apostando por el futuro, desenvolvían el optimismo apuntado en el Informe.

El sector educativo no fue la excepción y el avance del nivel superior nacional continuó en alza. Otorgándole el gobierno federal un gran peso a la ANUIES, se constituyó un grupo de trabajo en conjunción con la SEP, el cual en unas cuantas semanas tuvo lista una propuesta (*Planeación Nacional de la Educación Superior*, noviembre, 1978) que fue aprobada por la Asamblea Nacional de aquélla. En el documento se trazaban líneas estratégicas y de política pública que fueron reflejadas semanas más tarde en leyes que impactaban directa o indirectamente a la educación superior.¹

1 Conocido como el Documento Puebla, el Plan Nacional destacaba, entre otros puntos, los siguientes: a) el desarrollo del ses se proyectaría con base en un crecimiento del PIB de 6% o 7% anual, otorgando “especial atención a la educación superior” (p. 56); b) se elaborarían criterios de asignación de recursos por parte de los tres órdenes de gobierno (57); c) al lado del financiamiento ordinario de las universidades (subsidios), se sugería “el correspondiente a ‘proyectos universitarios extraordinarios’” (59) (ANUIES, 1978).

Entre esas leyes merecen destacarse las dos siguientes:

- *Ley de Coordinación Fiscal* (27 de diciembre, 1978)
Su contenido y principales características son las siguientes: a) tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los estados y municipios; b) establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual fija las respectivas participaciones que se correspondan por los ingresos federales a partir de las reglas que sean fijadas en la propia normatividad; c) la participación de la federación y entidades federativas se regula por medio de convenios (los llamados Convenios Únicos de Coordinación); d) la adscripción a dicho sistema es voluntaria, fijándose normas para renunciar al mismo; e) se crea un Fondo Federal de Participación sujeto a las reglas correspondientes, al igual que una Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, así como un organismo técnico: el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (indetec).

Lo previsto en esta disposición resultó muy importante, toda vez que los convenios consideraban las asignaciones específicas que, con el carácter de subsidio ordinario o extraordinario, fuesen otorgadas a las Instituciones de Educación Superior. Además, se regularizaba un conjunto de acciones positivas desarrolladas desde 1970 que no tenían un sustento jurídico para su institucionalización.

El proceso seguido para llegar a esta ley, por lo que toca específicamente para las universidades, fue el siguiente: a partir del sexenio de Luis Echeverría se transformó radicalmente la realidad financiera. A las universidades públicas se les multiplican los recursos financieros. Un incremento de más de 800% (precios corrientes) dentro de ese lapso. Con José López Portillo se siguió una tendencia similar, dando por resultado que en esos doce años el crecimiento de asignaciones a dichas universidades, vía federal, pasó de 111 a 11 mil millones: ¡un múltiplo de cien! Con ello, los recursos federales dan un vuelco en la proporción que aportaban los dos ámbitos de gobierno para la integración de los presupuestos universitarios: ya significaban 71% del subsidio público, dejando a las entidades federativas con el 29% restante. En doce años se había dado un cambio radical: al cierre del sexenio del gobierno

del presidente Díaz Ordaz, las proporciones fueron, en promedio, 28% aportado por el gobierno federal y 72% por los gobiernos estatales, casi exactamente lo opuesto. Desde entonces, las universidades públicas autónomas en su conjunto quedaron “federalizadas” en materia de financiamiento.

En tiempos más recientes, la tendencia se atenuó para llegar a 65% por parte de la Federación. Sin embargo, cada universidad es un caso. Actualmente, se pasa de las únicas cinco en que la aportación federal es minoritaria o pareja (el caso de las universidades autónomas de: Tamaulipas, Estado de México, Sonora, Querétaro, de Guadalajara), hasta aquellas en que la proporción de lo estatal casi es simbólica: en el extremo, cinco universidades que reciben entre 85 y 90% de sus recursos públicos por parte de la Federación (universidades autónomas de: San Luis Potosí, Oaxaca, Yucatán, Tlaxcala y Durango) (Pallán, 2019).

El proceso seguido en esos años, fundamentado en la decisión política del gobierno federal, se formaliza en el sexenio de López Portillo. En 1978, como ya se explicó, se expide la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y, con ella, los Convenios Únicos de Coordinación, suscritos con las entidades federativas, ‘congelan’ prácticamente las proporciones que ya se habían logrado por parte de las universidades públicas en materia de financiamiento público. Por regla general, los cambios posteriores después en dicha distribución han sido pequeños o marginales.

- *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* (20 de diciembre, 1978)

El propósito de este dispositivo es: “Establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la federación, estados y municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior”.

Entre los principales aspectos ahí contenidos se destacan los siguientes: a) la coordinación se realizará atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales; b) entre las funciones que tendrá a su cargo la Federación se comprenden, tanto la asignación de recursos públicos como la evaluación del desarrollo de las propias instituciones; c) se crean algunas instancias u órganos

(dos consejos nacionales: Consultivo de Educación Normal y el del Sistema Nacional de Educación Tecnológica); d) aquí se reconoce que “para la satisfacción de necesidades extraordinarias las instituciones podrán solicitar recursos adicionales” (la Ley de Coordinación Fiscal consigna una disposición semejante); e) como reconocimiento implícito a la ANUIES, se consigna que “para los fines de la coordinación de la Educación Superior, la Federación, Estados y Municipios considerarán la opinión de las Instituciones de Educación Superior, directamente y por conducto de sus agrupaciones representativas; f) la coordinación se llevará a cabo a partir de la celebración de convenios.

La reforma constitucional de 1980: efectos y acontecimientos

Motivaciones para la reforma

El dinámico impulso a la educación superior por parte del gobierno federal, iniciado con el gobierno de Luis Echeverría en 1970, se extendió prácticamente hasta el final del gobierno de José López Portillo, en 1982. Como ya se expresó, no sólo la dotación de recursos financieros crecientes e impulso de innovaciones fueron las principales señas de identidad en ese tiempo. Hubo otros aspectos que, asociados a conflictos en el medio universitario, permiten entender la decisión de la trascendental reforma al Artículo 3º en 1980. Entre aquéllos sobresale el relativo al sindicalismo universitario. La calificación (“trascendental”) no es gratuita o retórica. El gobierno de la República, en un contexto universitario difícil, conjunta en la Iniciativa de Reforma dos temas polémicos de la historia reciente de la educación superior: autonomía y organización de los trabajadores universitarios.

Ambos temas se condensaban simbólicamente en la UNAM. Aún estaban frescos los recuerdos de la entrada de la policía del D.F. a la máxima casa de estudios (julio de 1977) para romper la huelga detonada por su naciente sindicato, aprehensión de 240 miembros de su personal académico y administrativo, con el objetivo de restablecer el orden institucional. El gobierno entendió (Fernando Solana, titular de la SEP, había ocupado la secretaría general de la

UNAM en los aciagos días del 68) que ése no era el camino para transitar en los más de cinco años que le quedaban al régimen. Los acontecimientos de la unam resumían la situación que acontecía en otras universidades del país. Así, la iniciativa parecía poner un bálsamo en la llaga de buena parte de las universidades de la época.

Por un lado, el régimen de autonomía se elevaba al rango de garantía constitucional; por otro, se terminaba con la ambigüedad o confusión presente en las casas de estudios sobre el régimen laboral aplicable, normalizándose la situación laboral del personal académico y administrativo. Ciertamente, una reforma trascendental. Sólo para enmarcar: todo esto se daba en un ambiente dominado por las expectativas suscitadas con la Reforma Política, aprobada en diciembre de 1977.

Contenido de la reforma

Consignar la autonomía universitaria en la Constitución ha sido un acontecimiento mayor en la trayectoria de las casas de estudio. Vino a fortalecerlas en un doble sentido. Tal como lo expresa Diego Valadez (1987: 22): se reconoce en la Constitución la función social de estas instituciones, pero también se contribuye al “robustecimiento del Estado de derecho”, en la medida en que se ofrecen “nuevas alternativas para la vida jurídica nacional”.

De los once elementos que este autor identifica como distintivos de la reforma, revisten especial importancia los siguientes: a) el compromiso permanente del Estado para el respeto irrestricto de la autonomía de las instituciones; b) la responsabilidad de las IES ante sus propias comunidades y el Estado; c) la definición de un marco jurídico para las relaciones laborales; d) la facultad para que las IES fijen los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico (Valadez, 1987: 129-130).

Ese binomio indisoluble de autonomía-responsabilidad, como caracteriza Luis Felipe Guerrero Agripino (2014: 171) al contenido principal de la Fracción VII del Artículo 3º, constituye el aspecto más distintivo de la reforma efectuada. Forma parte de la obligación que las IES tienen tanto hacia adentro (la propia comunidad), como hacia fuera (la sociedad) en el ejercicio de sus funciones. Pero, a su vez, se constituyen en derechos que permiten oponer o ejercer una defensa frente a poderes externos. Cinco grandes atribucio-

nes-responsabilidades, a riesgo de reiterar, son identificables: a) para gobernarse a sí mismas; b) determinar con libertad sus planes y programas académicos; c) fijar los términos de ingreso y permanencia del personal académico; d) administrar su patrimonio; e) el libre examen y discusión de las ideas (libertad de cátedra).

Derechos y deberes de las instituciones autónomas

El catálogo de derechos y obligaciones implicados en la autonomía no se agota en dicha fracción VII. De manera directa pueden localizarse algunos más, tanto en la propia Constitución (Artículos 6, 75 y 127) como en leyes federales y estatales. Por lo que toca a la primera, la Constitución, hay una de orden general consignada en el propio *Artículo 1º*, referente a los derechos humanos. Como se ha expresado (Guerrero Agripino, 2014: 182-183), “el carácter autónomo de la universidad no la exime de su responsabilidad como ente público”. Esto significa que no sólo las autoridades de las IES no deben transgredir la normatividad relacionada con esa garantía individual, sino que aquéllas “deben fomentar el respeto a los derechos humanos [...] en el desarrollo de sus funciones, pero también en su régimen interno”.

Artículo 6: Como parte del Estado mexicano, las universidades autónomas, en su carácter de sujetos obligados, deben garantizar también el derecho a la información. Esto significa, entre otras cosas: a) facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación; b) reconocer que toda información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional; c) garantizar que la información que contenga datos personales deberá ser protegida; d) facilitar gratuitamente el acceso a la información pública y datos personales; e) deberán preservar los documentos en archivos actualizados y se publicarán en medios electrónicos disponibles.

Artículo 75: Junto con los Tres Poderes de la Unión, “los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos”. De acuerdo con ello, y toda vez que las universidades estatales autónomas reciben, en mayor o menor proporción, ingresos

provenientes del erario público (el llamado subsidio federal), esta disposición es aplicable a todo ese conjunto denominado ahora por la Ley General de Educación como el subsistema de universidades.

Artículo 127: Se refiere a los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno y poderes de la Unión, haciendo mención expresa de los órganos autónomos. En función de ello, todos los servidores públicos de esos ámbitos tienen el derecho a recibir una “remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función [...]”. A la vez, se entiende por esa última, “toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas abonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra [...]”. El artículo contiene también la prohibición para que ningún servidor público tenga una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

La Ley General de Educación contiene también derechos y deberes para la educación superior. Publicada el 30 de septiembre de 2019, este dispositivo desarrolla la Reforma Constitucional del Artículo 3º, promulgada tres meses antes. Ahí se contienen varias disposiciones que tienen el propósito de una regulación más específica para ese tipo educativo. Entre las más relevantes están las siguientes:

Artículo 47: Ubica a la educación superior como parte del Sistema Educativo Nacional, describiéndola como “el último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el Artículo 3º de la Constitución”. Consta de varios niveles: licenciatura, especialidad, maestría y doctorado; pero también de opciones terminales previas a la licenciatura.

Artículo 48: Ratifica la garantía constitucional de este tipo educativo, ya que indica que: “La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual la garantizará para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas”. De acuerdo con ello, prescribe que las políticas de educación superior “tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios [...]”. Además, que las autoridades, en los tres órdenes de gobierno, concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual.

Enfáticamente, además en este artículo se afirma que: “En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía”; aunque sin la precisión de la Ley Federal de Educación antes mencionada (Guerrero, 2014: 7), cuando se agregaba la frase relativa a que la función educativa de las universidades descentralizadas y autónomas, “se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales de los mismos”.

Artículo 49: Reitera el respeto al régimen de autonomía de las instituciones por parte de las autoridades educativas, de acuerdo con lo previsto en la fracción VII del Artículo 3º: “[...] lo que implica, entre otros, su facultad para ejercer la libertad de cátedra e investigación, crear su propio marco normativo, la libertad para elegir sus autoridades, gobernarse a sí mismas y administrar su patrimonio y recursos”. También, establece que la SEP propondrá “directrices generales”, así como “acordará los mecanismos de coordinación pertinentes con las instituciones, incluyendo aquellas a las que la ley otorga autonomía”.

Artículo 50: Se refiere al impulso que deberá darse para establecer un sistema nacional de educación superior, mismo que deberá coordinar tres subsistemas: universitario, tecnológico y de educación normal y formación docente. La finalidad de este subsistema será el correspondiente a garantizar una oferta educativa que atienda, tanto a la capacidad para satisfacer necesidades nacionales y regionales, como las prioridades en materia de formación de profesionales para el desarrollo del país.

Artículo 51: Indica que deberá establecerse un espacio común de educación superior que permita la movilidad nacional e internacional en profesores y estudiantes. De igual manera, este espacio deberá realizar reconocimiento de créditos y estimular la colaboración institucional.

Ante este haz de derechos y deberes que se desprenden de la autonomía universitaria, el antiguo abogado general de la UNAM, Luis Raúl González Pérez, inquiriere sobre quiénes son los sujetos beneficiarios y los obligados. La respuesta es que, en cuanto a los primeros, los beneficiarios directos son los miembros de la comunidad universitaria, “al recibir la enseñanza profesional con un tamiz estrictamente científico y al realizar investigación con plena libertad académica”. Al lado de éstos se encontraría también a la sociedad en general, toda vez que se sirve o aprovecha a sus

egresados al incorporarlos en los procesos de desarrollo (González Pérez & Guadarrama, 2009: 27).

Por lo que se refiere a los sujetos obligados, el jurista menciona a cuatro tipos de servidores públicos y órganos de la administración pública, tal y como aquí se expone:

- Autoridades gubernamentales de la administración pública centralizada o descentralizada. Cuando se realizan actos de intromisión en el quehacer universitario, en cualquiera de las atribuciones otorgadas constitucionalmente.
- Legislador ordinario, federal y local. Cuando se realizan actos que pretendan modificar el régimen autónomo.
- Tribunales jurisdiccionales y administrativos. Cuando se cuestiona o somete a revisión (alguna o varias de las vertientes de la autonomía universitaria).
- Órganos constitucionales autónomos. Existe una relación recíproca de respeto a sus respectivos regímenes. Se trata de que no haya injerencia en el quehacer interno ni en los fines que cada uno de ellos tiene establecidos en el texto constitucional (González Pérez & Guadarrama, 2009).

Rendición de cuentas

En julio de 1999 culminó una Reforma Constitucional a los Artículos 73, 79 y 74. En este último (Fr. VI) se creaba la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con un cometido principal: revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si el gasto se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

A la ASF se le atribuye la función de: a) fiscalizar los ingresos, egresos y deuda; b) las garantías que el gobierno federal otorgue en el caso de los empréstitos a estados y municipios; c) el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; d) así como realizar auditorías. Este nuevo órgano, que reemplazaba a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, se regularía unos cuantos meses más tarde (20 de diciembre) con los elementos contenidos en la Ley de Fiscalización

Superior de la Federación. Ésta señalaba (Artículo 4) que sería aplicable a los entes públicos, comprendiendo expresamente dentro de éstos a los órganos constitucionales autónomos (ix), entendiéndose desde aquel momento que normaría la actividad de las universidades que estuviesen sujetas al régimen de autonomía.

La Ley (de Fiscalización Superior de la Federación) y la nueva dependencia incluyeron genéricamente a las universidades autónomas como sujetos eventuales de fiscalización y, por lo tanto, susceptibles de ser sometidas a auditorías que permitieran conocer el destino exacto de los recursos económicos aplicados en los planes y programas universitarios y el grado de cumplimiento de los mismos. A su vez, este mismo esquema se presentó en los estados de la Federación, los cuales formularon leyes y crearon organismos similares.

La primera universidad pública sometida a un procedimiento de fiscalización fue una institución que, oponiéndose legalmente en principio a dicha medida, terminó por aceptar plenamente (en referéndum o en consulta plebiscitaria), en función del valor social que esto representaba para su propia comunidad académica. Se trataba de la Universidad de Guadalajara, la segunda en términos de matrícula en el país, la cual otorgó su autorización, en ese momento por una sola vez (Pallán, 2004).

En otros dos casos relevantes, la Universidad Autónoma de Tamaulipas y la Veracruzana, se trata, en la primera, de una institución que se amparó judicialmente ante la amenaza de inicio del procedimiento de auditoría; o solicitando voluntariamente dicho procedimiento una vez acordados ciertos términos, en medio de un clima político de mucha presión por parte de los medios de comunicación, en el caso de la segunda.

Con posterioridad, la actividad de la ASF se normalizó. Fue muy importante en ese proceso la iniciativa adoptada por la UNAM para aceptar voluntariamente los procedimientos ahí previstos, o la recomendación de la ANUIES, para proceder en esos mismos términos por parte de sus instituciones afiliadas. Para las universidades estatales, en muchos casos, se estableció una coordinación entre la ASF y los Organismos de Fiscalización locales (ORFIS) para que uno solo de estos organismos llevase a cabo la tarea de revisión y auditoría, comunicando al otro el resultado obtenido; todo esto, de acuerdo con lo ya anticipado por la propia Reforma Constitucional del Artículo 113.

Actualmente, en una determinada fecha de cada año, se realiza una reunión en la cual las universidades afiliadas a la ANUIES hacen la entrega a la ASF de los estados financieros, así como la documentación complementaria con la cual se inicia el ciclo anual de rendición de cuentas, mismo que termina con la entrega de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

Transparencia

La transparencia tiene su fundamento en los Artículos 6 y 16 de la Carta Magna. El primero, para establecer una garantía individual en el sentido de que: “[...] toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna [...]”. El segundo, para fijar también un derecho de la misma jerarquía por lo que se refiere a “la protección de sus datos personales” (acceso, rectificación, ratificación). En ambos casos se trata de derechos exigibles frente al Estado y sus instituciones.

Publicada en mayo de 2015, esta Ley tiene por objeto: “[...] garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad [...] (incluyendo a los) órganos autónomos [...] así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos”. Entre los sujetos obligados por esta Ley se encuentran todos los organismos e instancias pertenecientes a los tres poderes de la Unión, en los órdenes federal, estatal y municipal, fondos y fideicomisos públicos, partidos políticos y “organismos autónomos”, tal y como ya se había mencionado. En el caso de las universidades públicas, la mayor parte de las autoridades (federales y locales) les han aplicado ambas condiciones tomándolas como “organismos autónomos”.

Por lo que corresponde a las universidades, y a diferencia de la antigua ley en esta materia, expedida en 2002, los cambios son enormes. En su condición de sujeto obligado (con la característica de órgano autónomo), aquéllas deben cumplir con una cincuentena de acciones comunes a toda esa categoría de destinatarios de la ley. Además, refiriéndose específicamente a las universidades autónomas, la información que se ponga a disposición del público deberá ser en formatos predeterminados y por vía digital (páginas o portales electrónicos), y debiendo presentarse

ésta en nueve rubros distintos; entre ellos: a) planes y programas de estudios; b) procedimientos administrativos; c) remuneraciones del personal; d) convocatorias a concursos de oposición.

En lo relativo a los sindicatos, su calidad de sujetos obligados es una de las primicias de esta ley de 2015. La información que deben proporcionar estas organizaciones, también por vía electrónica, se divide en una docena de rubros, destacando entre ellos: a) recursos económicos y en especie que reciban por parte del erario; b) ejercicio y destino final de los mismos; c) el texto de convenios y contratos suscritos; d) padrón de afiliados, entre otros.

Sobre estas cuestiones, es importante destacar que la transparencia se concibe, simultáneamente, como una cualidad que se desprende de la forma como operan, funcionan y actúan las organizaciones públicas, así como un derecho para que las personas conozcan los aspectos fundamentales de dicho funcionamiento y los resultados alcanzados. En este último carácter, y con un sentido genérico, puede entenderse también como “una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informado” (Carpizo, 2000: 18).

Pero, más allá de la noción de un derecho, la transparencia está relacionada con el funcionamiento de las organizaciones públicas. En ese sentido, se ha considerado que el acceso a la información pública es “uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático”. Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, legales, se llevan a cabo las políticas públicas” (Arellano, 2008: 263).

En un régimen constitucional, la información es, inclusive, una condición básica del Estado de Derecho. De acuerdo con ello, y de modo más específico, la transparencia se convierte en una “cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Cossío, 2008: 100).

En los últimos tiempos se ha suscitado una polémica académica y judicial en torno al verdadero alcance de la autonomía y la materia de transparencia. En el Artículo 6º Constitucional se incluyen los dos principios que, según algunos académicos y autoridades, atan a las universidades de manera similar a otros organismos autónomos, ya que así se menciona en esa disposición. Pero también, la parte correspondiente al hecho de que las universidades, en su

calidad de personas morales, “reciben y ejercen recursos públicos”. Este principio es tomado en los mismos términos por la ley en su Artículo 1º y a lo largo de su texto son varias las referencias que se hacen a ese sujeto obligado llamado “órganos autónomos”. Sin embargo, un artículo, el 75 se refiere en concreto a las universidades públicas. De ahí la argumentación para afirmar que sí quedan las universidades totalmente comprendidas como sujetos obligados.

La posición contraria afirma que el no haber mencionado a las universidades públicas autónomas en el Artículo 6º constitucional, y sólo referirse a órganos autónomos, no debe comprometer a aquéllas, cuya autonomía tiene característica especial frente a los otros órganos creados por la misma Constitución. Como ya se indicó, esta cuestión se aborda con más precisión en el punto 8 de este apartado.

Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA se estableció en 2015 al reformarse los Artículos 113 y 134 de la Constitución. El primero indica que dicho sistema: “[...] es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. Además, en ese dispositivo se enuncia que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales en esa materia, con propósitos similares a los del conjunto nacional.

El segundo de los artículos indica que los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. Además, el artículo agrega un derecho para el Estado y obligación para los sujetos correspondientes, en estos términos: “[...] los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas [...]”.

La Reforma Constitucional que estableció el SNA en 2015, integra un gran marco para todas las políticas públicas presentes en los tres órdenes de gobierno, incluyendo los llamados órganos

autónomos constitucionales, como es el caso de las universidades e instituciones públicas de educación superior que tengan jurídicamente esa característica.

La aprobación del SNA trajo la creación o reforma de varias leyes secundarias que conciben a las universidades como “sujetos obligados” que tienen que responder a las responsabilidades definidas en cada una de ellas. De manera explícita, tal referencia no deja lugar a dudas. Así, a partir de su naturaleza jurídica esencial se les concibe como organismos constitucionales autónomos, entes públicos, entidades fiscalizadas, entidades ejecutoras de gasto público y organismos autónomos federales y locales.

En función de esa reforma, un año después se aprobó un paquete de siete leyes secundarias a través de las cuales se estructura y desenvuelve dicho sistema. En cinco de estas leyes se encuentran referencias a las instituciones de educación superior con un distinto grado de especificidad. Una mención sucinta a tales leyes sería la siguiente: 1) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 2) Ley General de Responsabilidades Administrativas; 3) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: Reforzamiento de las Facultades de la Auditoría Fiscal de la Federación; 4) Ley General de Transparencia; 5) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. A estas leyes deben agregarse las correspondientes a: 6) Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como 7) la Ley General de Contabilidad Gubernamental; estas dos últimas contienen disposiciones que hacen referencia, específica o implícita, a instituciones de educación superior.

En sus primeras aplicaciones, el SNA asimiló a las universidades e instituciones públicas autónomas a un estatus similar al del resto de órganos autónomos constitucionales, aplicándoles las mismas reglas. Se procede con ellas de la misma manera como lo hacen algunas secretarías de Estado, particularmente la SHCP y la de la Función Pública. En el punto 8 de este apartado se aborda el problema derivado de este tipo de tratamiento y la polémica jurídica, prolongada hasta la SCJ.

Actualmente, todo el SNA languidece. Su implantación completa, a partir de las leyes que lo conforman, debió haber concluido en julio de 2017, conforme a los plazos marcados en esas mismas disposiciones. Aún ahora (mayo 2020) esa situación persiste. Inclusive, los intentos de aplicación a las universidades públicas

autónomas, a escala local, han producido diversos conflictos con los gobiernos de los estados respectivos. La mayor parte de estos conflictos han sido resueltos con fórmulas ‘híbridas’. Por ejemplo, se incorpora sólo una parte de los mecanismos previstos, se suspende o difiere la aplicación, se aceptan mecanismos de la legislación estatal (combinados con condicionantes de orden político).

En el caso de un amparo interpuesto en 2017 por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (mismo que transitó desde un juzgado de distrito hasta llegar y resolverse en la Suprema Corte de Justicia), se trata de una resolución memorable que puede resumirse así: La autonomía de las universidades tiene un estatus especial que no debe asimilarse a otros órganos o entidades autónomas creados por el Congreso Federal o las legislaturas locales. Ya se volverá a esto en el punto referente a los límites de la autonomía.

Obligatoriedad, gratuidad, universalización

La reforma constitucional al Artículo 3º acarreó cambios significativos para todo el sector. En el nivel superior del Sistema Educativo Nacional, esto significa, por lo que atañe a obligatoriedad y gratuidad, un camino de dos vías: obligatoriedad para el Estado mexicano, incluidas las universidades autónomas, y derechos para que la población reciba los servicios (principalmente formación) que de ahí se desprenden sin pago alguno. En esos términos, toda persona tiene derecho a la educación: “El Estado impulsará y garantizará la educación inicial, primaria, secundaria, media superior y superior [...] además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, *gratuita* y laica”. Todavía, de manera reiterativa, la fracción IV afirma: “ Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Se trata, como puede observarse, de una reforma de gran calado, inclusive a nivel mundial, que compromete severamente al Estado Mexicano, toda vez que deberán otorgarse nuevas aportaciones económicas para el sostenimiento de los servicios implicados por parte de los tres órdenes de gobierno.

Esta obligación quedó fijada en el transitorio décimo quinto de la propia reforma del Artículo 3º. Ahí se expresa que: “[...] para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se involucrarán los recursos necesarios en los presupuestos

federal, de los estados y de los municipios [...] adicionalmente se establecerá un *fondo federal especial* que asegure a largo plazo los recursos económicos para garantizar la obligatoriedad de los (servicios) [...], así como la plurianualidad de la infraestructura”. Dos condicionantes de esta obligación del Estado mexicano resultan esenciales para tener la visión completa de esta Reforma. Éstas se encuentran en el artículo transitorio décimo cuarto: En primer lugar, ahí se incluye la idea relativa a que “[...] la legislación secundaria [...] determinará la *gradualidad* para la implementación de lo contenido en este decreto [...]”. Pero además, “[...] la Cámara de Diputados anualmente, en el Presupuesto de Egreso de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de los mismos”.

De acuerdo con lo ya anotado, la obligación del Estado a impartir y garantizar la educación superior tiene como consecuencia el deber para proporcionar los medios a este tipo educativo. Como se ha expresado: “En los hombros de la universidad pública recae una responsabilidad de grandes dimensiones [advirtiendo a continuación] para que la universidad pública esté en posibilidad de cumplir con responsabilidad es menester que cuente con los medios para tal fin” (Ver Guerrero, 2019).

Un comentario final: En los dos presupuestos federales aprobados después de la Reforma (2019 y 2020), no se han incluido recursos financieros que permitan la implantación gradual y efectiva de ella, tanto por la asignación específica como por lo relativo al fondo mencionado en el transitorio décimo quinto. Aquí se presupone que en las entidades federativas y municipios se ha procedido del mismo modo.

Dado el comportamiento de la economía nacional (cerró 2019 con estancamiento de -0.1% del PIB), los efectos de la pandemia, y la recesión mundial que ya está presente en el mundo entero en este 2020, parece imposible que el *desideratum* de la reforma tenga aplicación viable completa en el curso de la actual administración federal. Sólo por dar una idea de lo que ello implicaría anualmente (a precios de 2009), Rodolfo Tuirán (2019) estimaba, en marzo del año pasado, lo siguiente: Con un escenario de obligatoriedad serían necesarios casi 12 mil millones para atender el crecimiento de la matrícula, otra cantidad para contender con el rezago y una inversión de 4,500 millones para infraestructura. Todo

esto daría un total de 25 mil millones, a los cuales habría que sumar el impacto por la gratuidad, lo que las universidades dejarían de percibir al no cobrar por sus servicios (ANUIES estimó este gasto o reposición en 13 mil millones de pesos en 2019). Total: 38 mil millones por año, a precios de 2009.

Los límites de la autonomía

Un tema permanente desde que se implantó la autonomía universitaria en México es el relativo a sus límites, expresado en interrogantes: ¿Hasta dónde llegan sus efectos dentro del orden jurídico nacional? ¿Qué tanto lo modifican?, y ¿se considera o no como un orden jurídico específico (inscrito en la ley orgánica respectiva) frente a aquél? Es fácil responder a ello cuando –como se presenta comúnmente– se trata de la cuestión de extraterritorialidad (p. e. si la policía puede entrar al campus a aprehender a un delincuente). En un caso como éste el orden jurídico nacional prevalece, sin duda alguna, sobre el universitario (recuérdese la alusión a la extraterritorialidad o “feudalización” de algunas instituciones, tal como se menciona en la Exposición de Motivos de la reforma al Artículo 3º en 1980). Es más, el término “orden universitario”, sólo como licencia literaria puede tratarse por separado, pero, para todos los fines jurídicos, la normatividad de una casa de estudios es parte integral del orden jurídico nacional.

El asunto se complica cuando se trata de materias más etéreas: evaluación, transparencia, dinero público y otros. Aquella noción ya apuntada anteriormente, relativa a que en un régimen de autonomía las universidades pueden, inclusive, *oponer* su naturaleza jurídica a dicho régimen de leyes federales o locales, ha provocado desde siempre la interposición de amparos y, por tanto, distintos criterios que se han sustentado al respecto dentro del poder judicial nacional y, en su caso, los correspondientes a las entidades federativas. Un caso notable sería el referente a lo consignado en varias leyes orgánicas relativo al goce de franquicias postales y telegráficas, situación opuesta a la legislación federal y la imposibilidad práctica del ejercicio de esa prerrogativa.

A partir de ello, y con carácter esquemático, es posible distinguir dos posiciones básicas en torno a este asunto:

- *Posición Uno*: La que reconoce que una universidad autónoma es, efectivamente, un órgano descentralizado del Estado (federal o local), ya que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, pero que se trata de *uno más* en el elenco de ese tipo de organismos.
- *Posición Dos*: La que parte, precisamente, de ese mismo reconocimiento de organismo descentralizado, pero argumentando que, a partir de 1980 (con la Reforma Constitucional), las universidades autónomas adquirieron un *régimen especial* que las distingue de las demás instituciones que tengan esas características, incluyendo a las creadas específicamente por la Constitución en los últimos años (órganos constitucionales autónomos).

El debate, con pocos casos presentados y canalizados al poder judicial respectivo, se hizo muy intenso a partir de 2015, con la Reforma Constitucional (Art. 103) que instituyó el SNA y la docena de leyes federales y estatales referentes a ese mismo tema que le siguieron. Estas últimas, las leyes, intentaron cumplir con el mandato explícito de la Constitución (en el sentido de “prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas”): ahí se designaron sujetos obligados, establecieron órganos e instancias competentes, definieron facultades de estos últimos, crearon procedimientos y, aún, fijaron sanciones específicas. Este mecanismo se repitió en la esfera local al crearse los sistemas estatales de anticorrupción.

Los gobiernos estatales, al intentar aplicar esa legislación a las universidades autónomas generaron conflictos de manera inmediata. El caso más frecuente, dentro de la fiscalización del ejercicio presupuestal, fue el de crear órganos internos de control para la universidad respectiva. Estos órganos serían dependientes del Congreso local, teniendo este último la facultad de nombramiento de su titular.

Para ello, como sucedió en varias entidades federativas, aquel poder modificó la ley orgánica respectiva, con las protestas universitarias del caso. Así estallaron de inmediato conflictos que

llevaron a varias instituciones a solicitar la protección de la Justicia de la Unión a partir de jueces de distrito.

Un comentario al respecto: el órgano interno de control se concibe formalmente, dentro del SNA, como una instancia de origen externo que vigila el ejercicio presupuestal, detecta desviaciones en la ejecución del gasto, identifica infractores y aplica sanciones. Actividades que son correctas y plausibles, pero, no viniendo del exterior y duplicando dependencias y funciones ya existentes, como reclamó la UAEH y criticó la ANUIES. En ese caso, se vulneran las atribuciones de autogobierno y de administración del patrimonio de cada casa de estudios y se viola el régimen de autonomía consagrado en la fracción VII del Artículo 3º Constitucional.

Varios gobiernos estatales, intentando cumplir con los tiempos marcados para la definición e implantación del respectivo Sistema Estatal Anticorrupción, hicieron las reformas a las leyes ordinarias para aplicar las disposiciones específicas en organismos descentralizados, y aún autónomos, que gravitan en torno al orden jurídico de la entidad respectiva. En todos esos casos, el problema estuvo en incluir a la universidad autónoma correspondiente como una parte de ese orden, sin considerar la protección especial que les otorga el Artículo 3º Constitucional. Esto ilustraría la típica *posición uno* ya mencionada.

No en todas las situaciones similares las universidades reaccionaron ante este tipo de acciones del gobierno estatal respectivo. Un caso notable, ya mencionado, fue el de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) que promovió un amparo en contra de las actividades del Congreso del Estado y del Poder Ejecutivo por haber modificado su Ley Orgánica. El efecto fue obtener una suspensión definitiva de tal acción, primero, y luego una resolución favorable ante un juzgado de distrito. Antes de ello, el Consejo Nacional de la ANUIES, de manera inmediata, salió en su defensa, acordando: a) la prevalencia de la normatividad interna de las universidades frente a hechos como los de Hidalgo; b) considerar “violatorio” cualquier acto que afecte el funcionamiento o limite la autonomía universitaria.

Después de casi un año en que se arrastró el litigio entre universidad y gobierno estatal, la Suprema Corte de Justicia, segunda Sala, por unanimidad, resolvió avalar la resolución inicial del juez de distrito. Un resumen del fallo emitido sería el siguiente:

a) la obligación para incluir a las universidades dentro del Sistema Nacional Anticorrupción deriva del Artículo 79 y 113; b) al excluir a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo del cumplimiento de ciertas obligaciones, como la de aceptar la modificación a su Ley Orgánica para que el Congreso del Estado le nombre un contralor, el juez obró en un sentido correcto; c) cinco de las leyes del SNA no pueden aplicarse a una universidad autónoma como la UAEH, toda vez que, además, tiene la protección del Artículo 3º Constitucional; d) el legislador local obró en contra del Constituyente Permanente que estatuyó la autonomía universitaria como una garantía social orgánica desde 1980; e) una universidad como la UAEH ya tiene norma, estructura y autoridades que realizan lo previsto por el SNA.

En síntesis: el fallo de la Suprema Corte de Justicia a fines de 2018 es considerado una resolución histórica. No porque antes no se hayan tenido definiciones de la Corte en el sentido de que la autonomía implica un régimen especial, sino porque tal fallo se emite después de que esa urdimbre de dispositivos derivados de la reforma de 2015, que parecía trastocar el régimen autónomo de las universidades públicas del país, terminó por afianzarlo.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: caso ejemplar de autonomía

1. En octubre de 2017 el Congreso de Hidalgo reformó la Ley Orgánica de la UAEH con el objetivo de adecuarla al Sistema Estatal de Anticorrupción, mismo que prevé en su normatividad la designación de un órgano interno de control para todas las entidades autónomas creadas por ese cuerpo legislativo. En una interpretación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, se asume que el término “entidad autónoma” comprendería todos los organismos que, con esa naturaleza jurídica, queden encuadrados dentro de la Constitución local. Entre los varios existentes (Instituto de Transparencia, Tribunal Electoral, Comisión de Derechos Humanos de Hidalgo), la Universidad fue situada como uno más.
2. La reacción de la UAEH, por conducto de su rector, fue inmediata. Por un lado, interpuso un amparo en lo que consideró

una intromisión en su régimen interno. Por otro, solicitó y obtuvo un apoyo irrestricto por parte de la ANUIES, organización que criticó el hecho, haciendo un llamamiento a los poderes de los estados de la República para que eviten o corrijan ese tipo de actos. Según resolutivo de su Consejo Nacional, la ANUIES considerará en todos los casos “violatorio a cualquier acto que afecte el funcionamiento o pretenda limitar los principios y alcances de la autonomía universitaria reconocidos por nuestra Carta Magna y establecidos en las leyes orgánicas de estas instituciones”.

3. El juicio de amparo tramitado ante el Juzgado de Distrito concluyó en enero de 2018 con una resolución contundente: “La Justicia de la Unión ampara y protege a la UAEH para que las normas legales señaladas (la reforma a la Ley Orgánica) no les sean aplicadas [...] incluso en el futuro”.
4. Sin embargo, el Congreso y el gobierno de la entidad interpusieron un recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado. En razón de su trascendencia, y por petición expresa de aquel órgano legislativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió atraer dicho recurso, siendo ésta quien emitiría la resolución definitiva, tal y como lo hizo el 3 de octubre de 2018.

Conclusión

Se trata de una resolución histórica, emitida por la Suprema Corte de Justicia a finales de 2018. La esencia de lo ahí resuelto es lo siguiente: La autonomía de las universidades tiene un estatus especial que no debe asimilarse a otros órganos o entidades autónomos creados por la Constitución Política de México o las entidades federativas. Implícitamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está afirmando que las universidades ya tienen normas, estructura y autoridades que realizan lo previsto por el Sistema Nacional Anticorrupción, y esto tendría que ser respetado por las autoridades correspondientes: los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el caso de las entidades federativas.

Referencias

- ANUIES (1978). La planeación de la Educación Superior en México. *Revista de la Educación Superior*, VIII(1, 29).
- Arellano, D. (2008). Transparencia y organizaciones gubernamentales. En J. C. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Carpizo, J. (2000). *Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México D.F.: UNAM.
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y estado de derecho. En J. C. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, D.F. Siglo XXI Editores.
- Fraga, G. (1966). *Derecho administrativo*. México D.F.: Porrúa.
- González Avelar M., & Lara Sáenz, L. (1969). *Legislación mexicana de la enseñanza superior*. México, D.F.: UNAM.
- González Pérez, L. R., & Guadarrama López, E. (2009). *Autonomía universitaria y universidad pública*. México D.F.: UNAM.
- Guerrero Agripino, L. F. (2014). Autonomía con responsabilidad (y viceversa). ¿Cómo, por qué y para qué requieren autonomía las universidades. En N. Nava Nava *et al.* Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Guerrero Agripino, L. F. (2019). *Autonomía Universitaria ante la Reforma Educativa. Comentarios a la Reforma Constitucional de 2019 en materia de Educación Superior*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Pallán Figueroa, C. (1971). *Educación superior, desarrollo económico y legislación*. Chihuahua: Universidad de Chihuahua.
- Pallán Figueroa, C. (1971). Veinte años de una fructífera autonomía. En Universidad de Guanajuato (Ed.), *Veinte años de autonomía universitaria: fortaleza institucional y desarrollo permanente*. Universidad de Guanajuato [2014].
- Pallán Figueroa, C. (2004). La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México. *Revista de la Educación Superior*, XXXIII(129).
- Pallán Figueroa, C. (2019). Universidades públicas estatales: autonomía y federalismo financiero. *Campus-Milenio*, 824, noviembre 6.

- Rodríguez, R. (2019). Nuevas autonomías universitarias. *Campus-Milenio*, 822, octubre 17.
- Tuirán, R. (2019). Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, ¿a qué costo? *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx>
- Valadez, D. (1987). *El derecho académico en México*. México, D.F.: UNAM.

Autonomía universitaria y administración del patrimonio

Romualdo López Zárate

Resumen

El artículo aborda uno de los aspectos más difusos, polémicos y sensibles de los alcances y significado de la autonomía universitaria y es el relacionado con la “competencia y responsabilidad de administrar su patrimonio” explícito en la fracción VII del 3º Constitucional. Esta competencia, vigente por décadas, se ve desdibujada e incluso amenazada en el presente siglo a la luz del ejercicio de las facultades, también constitucionales, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El ejercicio de sendas atribuciones no está exento de tensiones, conflictos y desencuentros entr ambas instituciones. No hay duda alguna sobre la competencia de la ASF de vigilar que el recurso público destinado a las universidades se use para los fines que le ha encomendado el Estado. Las tensiones surgen cuando la ASF ejerce su atribución sin respetar o tomar en cuenta las instancias que las propias universidades se han dado para efectivamente vigilar y controlar el gasto; los desencuentros se presentan cuando la ASF da un “trato” a las universidades como si fueran organismos dependientes del gobierno y no en su calidad de autónomos, los conflictos se presentan cuando la ASF pretende calificar y sancionar el “desempeño académico”.

Con la intención de dar elementos para justificar esas tensiones, conflictos y desencuentros se presenta un incipiente análisis de las auditorías que ha realizado la ASF a las 36 universidades públicas autónomas del país en el período 2000-2018 con base en la información pública que la misma ASF presenta. Las inquietudes que guían el análisis son las siguientes: ¿Son redundantes las auditorías que hace la ASF respecto a las que realizan las propias universidades a través de sus propias instancias de control (patronatos, contralorías, auditores externos)? En caso negativo, ¿son ya prescindibles las instancias internas de control de las universidades?, ¿toman en cuenta las auditorías de la ASF las características específicas de las universidades o les dan un trato igual al de otros organismos no autónomos?, ¿hace seguimiento la ASF de las acciones que se desprenden de las auditorías?

Para enmarcar el problema, se inicia con una breve reseña histórica de la fiscalización por parte del Estado de los recursos públicos que asigna a las universidades. Se presenta el diseño institucional autonómico del control de los recursos ideado por Alfonso Caso en la UNAM en 1945 y que ha sido un referente para las universidades autónomas. Enseguida se presentan varias etapas de la relación de las universidades con el Estado, en una de las cuales surgió la incorporación de la autonomía en el 3º Constitucional. A continuación, se presenta el análisis de las auditorías de la ASF. Se termina con un conjunto de reflexiones y propuestas que pretenden fundamentar la propuesta de compatibilidad y complementariedad de la función de la ASF convalidando, y no sólo respetando, la responsabilidad constitucional de las universidades de “administrar su patrimonio”.

Un poco de historia

La elección de las autoridades y la vigilancia y control de los recursos que otorga el Estado a las universidades han sido, probablemente, los temas más complicados de comprender y precisar en la autonomía de las universidades. Los temas propiamente académicos no han sido objeto de mayor discusión y tensión, como la libertad de cátedra e investigación, la aprobación de planes y programas de estudio, la expedición de títulos, el reconocimiento de estudios en otras instituciones. Otros aspectos de orden laboral han

sido resueltos jurídicamente, si bien en la práctica aún hay problemas, como fijar los términos de ingreso, promoción, permanencia, la jubilación del personal académico y administrativo, el deslinde entre lo laboral y lo académico, la determinación de los ingresos del personal. La especificación de los órganos de autoridad dentro de la institución y las formas de organización adquieren diferentes modalidades entre las universidades. Sin embargo, la elección del rector es un asunto en que pretenden tener injerencia, a veces exitosa, tanto el gobierno federal como el estatal. Es un asunto político. Y el otro es la administración y control de los recursos que entrega el gobierno, sea federal, estatal o ambos, a las universidades.

En México, desde la creación de la Universidad Nacional (UNM) con Justo Sierra en 1910, quedó y ha quedado claro que la Universidad opera fundamentalmente con recursos públicos. No se ha planteado la opción de una institución superior pública que funcione predominantemente con recursos privados como tampoco que una privada lo haga primordialmente con recursos públicos. La creación de la UNM requirió recursos de la Hacienda nacional y por ello se pidió el aval del entonces secretario de Hacienda, José Ives Limantour, tanto para su aprobación como para establecer el control financiero del uso de los recursos. En la Ley Orgánica de 1910 quedó establecido que, si bien el Consejo Universitario es el responsable de integrar una comisión para que “revise y glose las cuentas de la Comisión Administradora” la tal comisión debe estar conformada por empleados de Hacienda o de la Contaduría Mayor (Rodríguez, 2019: 879-895). Las universidades creadas después de la UNM, Sinaloa, Michoacán y San Luis Potosí, establecieron una disposición semejante aplicable al ámbito estatal.

En la Ley de Autonomía de la UNAM de 1929, los “límites que el ejecutivo [Portes Gil] colocó a las atribuciones de la autonomía se relacionaban con el nombramiento de rector y con las obligaciones de fiscalización y rendición de cuentas del subsidio otorgado” (Rodríguez, 2019: 883). Con la modificación de la Ley Orgánica de 1933 en la cual el Estado se desligaba de la responsabilidad de financiar anualmente a la universidad y, por lo tanto, de su supervisión y control, dieron lugar a un período de inestabilidad institucional que se resolvió hasta 1945 con la expedición de una nueva Ley Orgánica de la UNAM.

Fue Jaime Torres Bodet, secretario de educación en la época, quien sugirió al presidente Ávila Camacho que una “Junta de Avenimiento”, conformada por exrectores diseñara una nueva Ley Orgánica. Esta Junta nombró a Alfonso Caso como rector y como coordinador de la formulación de la nueva Ley.

La propuesta significa un parteaguas en el gobierno universitario mexicano. Sentó las bases de una nueva forma de gobierno que ha permeado a todas las universidades del país. Tuvo el gran mérito de, como lo expresara Burton Clark casi 40 años después, distribuir la autoridad institucional en varios órganos de modo que se complementen y autorregulen coordinadamente (Clark, 1991). En efecto, la ley, “[...] a diferencia de las anteriores, desvincula la parte política, la administrativa y la técnica, creando cuerpos separados para cada una de ellas. Para la política: la Junta de Gobierno, el rector, los directores; la técnica: el Consejo Universitario, los consejos técnicos de escuelas y facultades; y para la administrativa, el Patronato” (*Gaceta UNAM*, 2019).

El tipo de decisiones que se toman en la universidad se distribuye en diferentes órganos colegiados de autoridad de modo tal que:

- La colegialidad prima sobre la autoridad personal.
- Cada órgano colegiado tiene competencias expresas y exclusivas. Así, c) para superar las pugnas entre grupos para la elección del rector (o director de facultad) se crea una “Junta de Gobierno” con la función primordial de elegir al rector y a los directores de facultad e institutos con base en una terna que les envía el rector; la Junta la integran académicos con reconocido prestigio que son nombrados por el Consejo Universitario (CU).
- La actividad fundamental del CU es formular las reglas del juego institucional, elaborar la normatividad para atender las funciones de la universidad: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura; especificar derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad universitaria: académicos, estudiantes, personal administrativo, autoridades; establecer las conductas sancionables de los miembros de esa comunidad. Los integrantes del Consejo se eligen democráticamente, sea de manera directa (por votación universal y secreta de los diferentes sectores, alumnos, profesores, personal administrativo), o indirecta, como los directores y rector designados por la Junta.
- Un tercer órgano colegiado, el Patronato, se ocupa de la administración, supervisión y control del patrimonio universitario, vigilar que los recursos sean aplicados a lo que el Consejo Universitario

apruebe. Los miembros del Patronato son elegidos por la Junta de Gobierno. Todos los integrantes de los cuerpos colegiados tienen un tiempo de duración en su cargo, con excepción de los miembros del Patronato cuya permanencia puede ser indefinida.

Se trata de un diseño institucional novedoso y original, muy distinto a las dos leyes anteriores, las de 1929 y 1933, en donde se considera a la UNAM como una “corporación pública –organismo descentralizado del Estado–”. Esta figura se interpreta como la delegación de una responsabilidad del Estado en favor de una institución a la cual concede libertad para organizarse como lo estime conveniente. La Junta de Aveniencia consideró que mediante esta figura se lograría evitar la intromisión de intereses extrauniversitarios en la marcha de la universidad. La figura de organismo descentralizado permeó a todas las universidades autónomas del país.

Al Patronato se le asignaron las funciones de: “Administrar el patrimonio universitario así como sus recursos ordinarios y extraordinarios”; presentar al Consejo para su autorización la propuesta de presupuesto anual habiendo escuchado la opinión de una Comisión del Consejo y del propio rector; presentar al Consejo la cuenta respectiva previa revisión de un auditor público independiente cuyo nombramiento recae en el Consejo Universitario. El Patronato para ejercer sus funciones se ayuda de un Tesorero y un Contralor. El primero, para “administrar los bienes de la universidad” y el segundo para “llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la universidad”. Y se le asignó finalmente la función de “gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución” (Artículo 10, Ley Orgánica, UNAM).

La Ley procura que un órgano independiente del Consejo Universitario establezca las condiciones de viabilidad presupuestal de la universidad y quitarle al Consejo la tentación de administrar los asuntos económicos para dejarlo en manos de profesionales.

Este diseño ha mostrado ser un mecanismo idóneo para tener finanzas sanas. Cuando los consejos se vuelven administradores de los recursos económicos suelen caer en problemas financieros, como lo estamos viendo en la actualidad en un conjunto de universidades.

La “administración del patrimonio” establecida en la Ley Orgánica de la UNAM y retomada tal cual en la fracción VII del Tercero Constitucional requiere de una especificación. En la UNAM, el patrimonio lo constituye “el subsidio anual que el gobierno le fije en el presupuesto de egresos; los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal le destine; los derechos y cuotas que por sus servicios recaude; utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles” (Artículo 15).

Se puede inferir que el Constituyente de 1945 avaló un diseño institucional en donde ya no intervendrían funcionarios externos a la universidad para administrar sus recursos y se zanjaba así la preocupación de Ives Limantour de la observancia del ejercicio del recurso por funcionarios de Hacienda.

A fines de 1973, el Congreso de la Unión aprobó otra universidad federal, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) que, a la luz de la experiencia de la UNAM, del Instituto Politécnico Nacional y de otras instituciones públicas de educación superior, incorporó algunas novedades en relación con la integración y funciones del Patronato.

En cuanto a la integración, el Patronato de la UAM se compone de seis miembros, en la UNAM es de tres; la permanencia es por ocho años, pero pueden ser reelectos, lo cual los hace prácticamente indefinidos como en la UNAM. En cuanto a las funciones, la primera es: “Obtener los ingresos necesarios para el funcionamiento de la Universidad”. Se asigna al Patronato la función que normalmente realiza el rector, ser el gestor de los recursos ante el gobierno federal, lo cual le demanda mucho tiempo de dedicación, tiempo que resta a la atención de los asuntos académicos. Esta pretensión legislativa ha quedado en buena intención. El Patronato de la UAM no gestiona ni mucho menos obtiene el recurso para la universidad. Sigue siendo una labor del Rector General.

Otra innovación, también resultado de la experiencia de las instituciones que le dieron origen a la UAM, fue facultar al Patronato para “autorizar la adquisición de los bienes que se requieren para las actividades de la Universidad” (Art 20. III. Ley Orgánica de la UAM). Esta competencia ha dado lugar, en un momento de la historia de la universidad (2012-2013) a un desencuentro rudo entre el Rector General, el Colegio Académico y el Patronato. La disputa

giró en torno a la concepción del término de “bienes”. Los Patronos lo interpretaban de una manera muy abarcativa: Todos los bienes con independencia de costo, duración, uso y, por ende, todos los debía autorizar expresamente el Patronato. La administración, en cambio, lo interpretaba de una manera restrictiva y pragmática: Sólo los bienes muebles e inmuebles de determinadas características y sólo éstos requerían la autorización de los Patronos. Pretender lo primero retrasaba y hacía engorrosa la adquisición de bienes.¹

Este diseño institucional de distribución de la autoridad a lo largo de la institución ha sido un referente para la mayor parte de las universidades: Todas ellas son organismos descentralizados del Estado, la mayor parte cuenta con autoridades independientes del rector para administrar y velar por la aplicación de los recursos de conformidad por lo aprobado por los consejos universitarios y recurren a un auditor externo para certificar sus estados financieros.

Se observa una menor influencia del modelo de la UNAM en cuanto a la elección de las autoridades, pues la moda electiva es por el Consejo Universitario, le sigue la modalidad de juntas de gobierno y se van reduciendo las de votación universal, secreta y directa.²

1 En la UAM se llegó a un acuerdo, en 2014, que, desde el punto de vista del autor, ha dificultado el proceso de adquisición de bienes de la universidad, pues deja en la esfera del Colegio Académico asuntos de administración patrimonial que pueden recaer en la administración de la Universidad y del Patronato. Después del desencuentro entre el Patronato y el Rector General (2013-2014), el primero estuvo dispuesto a solicitar la intervención de la justicia federal al considerar que el Rector General y el Colegio Académico al establecer un Reglamento de Obras, Bienes y Servicios invadían sus competencias. El cambio de Rector General propició un acercamiento entre los tres órganos de autoridad que se plasmó en un “Reglamento que norma las modalidades para la adjudicación de obras y servicios, adquisición de bienes, arrendamientos, así como prestación de servicios necesarios para el cumplimiento del objeto de la universidad” (Artículo 1 del Reglamento para las Adjudicaciones). Ahora el Colegio Académico se inmiscuye en la administración del patrimonio que en el diseño original de la UNAM corresponde al Patronato. Cabe mencionar que la UAM se construyó y adquirió todos sus bienes a lo largo de 39 años sin necesidad de que existiera un Reglamento de adquisiciones aprobado por el Colegio Académico. Obviamente existían lineamientos de diferentes órdenes que se respetaban, pero no se considera conveniente que el Colegio Académico se ocupara como tal de asuntos administrativos. La experiencia ha mostrado que el Colegio Académico estableció la norma, pero no tiene efectivamente injerencia alguna (González Cuevas y López Zárate, 2019).

2 El diseño también ha propiciado una estabilidad mayor en la elección de los rectores de la UNAM. En el período de 1933 a 1945, doce años, se sucedieron 10 rectores; hubo un momento, 1944, en que había dos simultáneamente: el doctor Samuel Ramírez Moreno quien, como secretario general, asumió el cargo de rector ante la

Cabe destacar que la Ley Orgánica de 1945 de la UNAM fue una elaboración a cargo de un grupo de universitarios. Fueron los académicos los que redactaron y propusieron la Ley que fue aceptada y acatada por el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, y el Congreso de la Unión.³ Esta referencia es importante, a tal grado, que se pretende recuperar en el proyecto de la nueva Ley General de Educación Superior, pues en su Artículo 8 dice: “Toda reforma a las leyes [orgánicas] [...] deberá respetar la autonomía universitaria. Antes de que se emita el dictamen legislativo de la iniciativa de reforma correspondiente, ésta deberá ser sometida a consulta de la comunidad universitaria por conducto de las autoridades competentes de la respectiva institución de educación superior”.⁴ Este antecedente cobra actualidad por la injerencia desmedida y arbitraria de varios gobernadores al someter a consideración de sus congresos una nueva ley orgánica para su universidad sin haberlo hecho del conocimiento y mucho menos consultado y consensuado con la comunidad universitaria.

La época del estado benevolente (1970-1990)

Durante un largo período, 1945-1985, los gobiernos federal y estatales, por un lado, y las universidades, por el otro, sobreentendieron y aceptaron que la “administración patrimonial” significaba la libertad de la universidad para usar los recursos públicos que recibía sin obligación alguna de dar cuenta de ello a nadie más que a su propia comunidad y, por otra parte, el Estado no se interesaba ni preocupaba por pedir y mucho menos exigir que se le diera información del uso de los recursos. Eran los tiempos de una relación benevolente, incluso negligente, entre el Estado y la Universidad. Ni el gobierno federal ni la Cámara de Diputados pedían cuentas a las universidades del presupuesto que se les asignaba.

renuncia de Brito Foucher, y Manuel Gual Vidal, designado por un Directorio que no aceptó al secretario general como rector. En ese período la permanencia promedio de cada uno fue de 1.33 años. En el período de 1948 a 2020, 72 años, sólo han sido 13 rectores; una permanencia promedio de 5.29 años. Ver UNAM, Contraloría, Rectores 1946-2011: <http://www.contraloria.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/lista-cronologica-de-rectores/rectores-1946-2011>

3 Los que estuvieron en desacuerdo fueron los alumnos (*Gaceta UNAM*, 2019).

4 Proyecto de Ley General de Educación Superior (2020).

En la década de los setenta, el entonces rector de la UNAM, doctor Guillermo Soberón, impulsó la inclusión de la autonomía en el Artículo 3º Constitucional. En 1979 se celebraban los 50 años de la autonomía de la Universidad y se organizó un conjunto de eventos académicos conmemorativos. En uno de ellos, el doctor Soberón aludió al significado de la administración del patrimonio en los siguientes términos:

Nuestra institución hace uso de la autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica y de su legislación interna, desde varios ángulos: el académico [...] el de gobierno [...] y el financiero, al formular su presupuesto y administrarlo de acuerdo con las prioridades que la propia universidad establece, obligándose el Estado a contribuir con el subsidio anual correspondiente y la institución a realizar una esmerada rendición de cuentas (Soberón, 2015: 234).

En otra ocasión, precisaba:

El otorgamiento del subsidio ha sido asumido por el Estado como una responsabilidad pública frente a una entidad autónoma y, por lo mismo, no faculta al gobierno para dictar a la universidad aquello que debe hacer, ni convierte a ésta en una dependencia gubernamental sometida a las indicaciones de carácter administrativo que pretendan hacersele. En correspondencia, la Universidad se obliga a utilizar adecuadamente sus recursos, a justificar la forma en que decide utilizar su presupuesto y a rendir un informe público de cómo lo ha ejercido (Soberón, 2015: 238).

En el mismo sentido, el 9 de octubre de 1979, en su discurso de toma de posesión como Rector General de la UAM, el doctor Fernando Salmerón Roiz afirmaba con convicción:

Un aspecto del problema de la autonomía puede contemplarse como un asunto acerca de las relaciones entre las universidades y el estado. Desde el punto de vista jurídico, autonomía quiere decir autolegislación: facultad propia de ciertas entidades para darse a sí mismas normas de derecho.

Esta capacidad supone en las universidades, la toma de decisiones sobre organización interior, al menos en el orden académico, de gobierno y financiero sin ningún control externo (Salmerón, 1979).

Es en este contexto que a finales de ese año se aprueba la inclusión de una nueva fracción, la VII, en el Tercero Constitucional donde se reconoce la facultad y responsabilidad de las universidades autónomas de administrar su patrimonio. La administración del patrimonio era entendida como una autonomía de gestión y de control económico. En la exposición de motivos se menciona:

Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el Consejo, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno (Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria, s/f: 4).

Estos testimonios expresan el significado de “administrar el patrimonio”: a saber, es la administración de un recurso público para ejercerlo en lo que aprueben los consejos universitarios y quien verifica que eso se cumpla son los órganos creados *ex profeso* para ello por las propias universidades. Se da cuenta al gobierno y a la sociedad del uso de los recursos, pero se hace desde la esfera de la propia universidad sin intervención de instancia gubernamental alguna.

La inclusión de la administración del patrimonio en el Tercero Constitucional daba por sentados algunos principios que eran ampliamente aceptados por el gobierno y las universidades. Entre ellos, a) los universitarios, sus autoridades, sus cuerpos colegiados no pueden hacer mal uso de los recursos públicos; b) las universidades, en ejercicio de su autonomía, han establecido organismos internos y con apoyo de auditores externos de prestigio que elige el propio consejo universitario son los garantes de que el recurso público se utilice para los fines de la universidad y, en el caso

de un posible desvío o uso indebido, los propios órganos universitarios, corregirán la anomalía; c) es innecesaria la supervisión del gobierno federal o estatal, a través de sus secretarías, o de la Cámara de Diputados para verificar el uso adecuado del recurso.

Todavía hasta fines de la década de los ochenta del siglo pasado se consideraba que cualquier información presupuestal y rendición de cuentas solicitada por las Cámaras de Diputados era una forma de violación de la autonomía. En cambio, las Instituciones públicas de Educación Superior no autónomas (el Instituto Politécnico Nacional, los institutos tecnológicos regionales) estaban obligados a rendir cuentas ante la Contaduría Mayor de Hacienda (Rodríguez, 2019).

La época del Estado evaluador (1990-2000)

La crisis financiera de los años ochenta tuvo un impacto en las finanzas universitarias: del incremento presupuestal de los años setenta (se septuplicó el presupuesto y se federalizaron las finanzas de las universidades estatales) se transitó a una disminución drástica del subsidio gubernamental, a tal grado que los ingresos de los trabajadores perdieron 60% de su poder adquisitivo y el monto destinado para construcción, mantenimiento y actualización de equipos de docencia e investigación prácticamente se redujo a cero.

El gobierno federal que dio inicio a fines de 1988, en medio de severos cuestionamientos de fraude electoral, impulsó una “modernización educativa” que implicó, entre otros aspectos, una nueva relación de las universidades con el gobierno federal. Se incrementaría el presupuesto a las universidades bajo un esquema de prioridades señalado por el gobierno y una supervisión del uso del recurso adicional para vigilar que se destinara a los programas federales. Esta supervisión se justificaba por la convicción que tenían los nuevos funcionarios federales de que las autoridades universitarias canalizaran esos nuevos recursos para zanjar deudas adquiridas o atender compromisos pactados bilateralmente y no para los programas diseñados por el gobierno. Había que “etiquetar” esos recursos y vigilar su aplicación desde la propia Secretaría de Educación Pública.

El Gobierno, con el apoyo de la ANUIES, creó diferentes instancias para evaluar el desempeño de las universidades: el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Programa de Carrera Académica, y creó Fondos para desarrollar diversas actividades.

Este nuevo mecanismo de financiamiento por parte del gobierno dio lugar a una mayor intervención en la vida de las universidades. Con frecuencia, los presupuestos etiquetados no transitaban por la aprobación de los consejos universitarios y su verificación y control tampoco estaba a cargo de los organismos internos de las universidades. Se prescindió de las estructuras colegiadas de las universidades encargadas de “administrar el patrimonio” para establecer una relación de dependencia con los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública con el apoyo del rector en turno. Los rectores, no tenían alternativa, asumieron el papel de gerentes de los programas federales, como bien lo señala Adrián Acosta (2012).

El gobierno siguiente, el de Ernesto Zedillo, continuó con la misma política, si bien atenuó la injerencia desmedida de la sep, y la dotó de mayor racionalidad al incorporar las características de la “Nueva Administración Pública” tanto a nivel del gobierno federal como de las propias instituciones.

Adicionalmente, los Congresos de algunos Estados iniciaron la fiscalización de los recursos que otorgaban a las universidades. En 1998 se le aplicó a la Universidad de Guadalajara. En 1999, la Contaduría Mayor de Hacienda programó auditorías a la Universidad Veracruzana, que recién estrenaba su autonomía, y a la Universidad Autónoma de Tamaulipas. La primera no tuvo objeción alguna, pero la de Tamaulipas consideró que se violaba su autonomía y recurrió al amparo federal.

Esta época marcó el desdibujamiento del modelo ideado por Alfonso Caso de distribución de la autoridad institucional entre diferentes órganos de autoridad para dar paso a la creciente injerencia del gobierno federal. Quedaba atrás, por un lado, la confianza pública en el uso correcto de los recursos públicos que se asignaban a las universidades, y, por otro, había señales manifiestas de que los mecanismos internos de control de las instituciones no estaban cumpliendo con los objetivos con el que fueron creadas.

Hay dos ejemplos en nuestras universidades federales que muestran lo que pudo ocurrir en otras. El caso de la UNAM, conocido por algunos de nosotros recién en 2017, pero que sucedió en 1990-1991, lo narra el doctor José Sarukhán cuando era rector de la UNAM:

Invariablemente, mis repetidas solicitudes de información a Jorge Parra (a la sazón, Tesorero) sobre el estado de las finanzas y los ahorros con los que contábamos, me eran respondidos con datos entregados en una pequeña tira de papel, como las de los supermercados, en las que había anotadas a mano, cifras que por una razón u otra siempre tenían la aclaración de ser aproximadas o provisionales. Como rector sentía que no contaba con información adecuada sobre el estado real de los recursos con los que podríamos operar los programas o acciones especiales en beneficio de la Universidad. Comenté el hecho con los patronos, pero la respuesta del tesorero/contralor no se modificó significativamente (Sarukhán, 2017: 139).

El conflicto se resolvió con la renuncia de los Patronos, la destitución del Tesorero. Un desfalco de 5 millones de pesos.

El caso de la UAM se presentó cuando el propio Patronato autorizó al tesorero una transferencia por dos millones de dólares a través de una casa de cambio que se declaró en quiebra y no pagó. La Universidad procedió legalmente y si bien obtuvo sentencias a su favor, jamás pudo recuperar algo. El Colegio Académico intervino y para evitar otra situación semejante modificó el Reglamento Orgánico para delimitar las facultades del Patronato y sus instancias de apoyo de Contraloría y Tesorería.⁵ En ambos casos se advierte una inadecuada atención de las propias instancias universitarias para cuidar y supervisar el adecuado uso de los recursos.

Estos ejemplos corroboran lo que sabemos, los mejores diseños institucionales son vulnerables ante acciones interesadas de los individuos.

5 La narración completa del incidente se encuentra en González y López (2019).

El Estado interventor

Una nueva administración federal arrancaba con el milenio. Numerosos grupos sociales y analistas exigieron al gobierno y a la Cámara de Diputados tomar acciones para atender reclamos propios de la democracia, entre ellos, hacer efectivo el “derecho a la información” para que todos los ciudadanos interesados tengan acceso oportuno y expedito a conocer las decisiones del gobierno, a transparentar el uso de los recursos públicos y a dar cuentas claras a la sociedad y al gobierno de ello.

Se materializaron esas demandas “con la creación en 2001 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), antes Contaduría Mayor de Hacienda; en 2002 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); en 2003 la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y en 2004, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)” (Rodríguez, 2019). Las universidades no quedaban exentas de atender estas demandas sociales y se sumaron al esfuerzo nacional.

En 2002, la Suprema Corte resolvió el amparo interpuesto por la Universidad de Tamaulipas en 1999 y su resolución hizo historia. Sentenció la Corte:

La autonomía no impide la fiscalización de los subsidios federales que se otorgan a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinen para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos relativos (SCJN, Segunda Sala, tesis 2ª, CXXI/2002).

Quedaba clara la competencia de la ASF para fiscalizar los subsidios públicos a las universidades. La ANUIES pronto respaldó esta decisión y las universidades acordaron voluntariamente entregar cada año a las respectivas Cámaras de Diputados, los estados financieros dictaminados por un auditor externo.

La asignación de recursos adicionales a las universidades por parte del gobierno federal se acentuó más en el nuevo sexenio. El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) se convirtió en el programa estrella de la Subsecretaría de Educación Superior, que en los hechos, asumió el papel de conducción de las universidades autónomas, sin tomar en cuenta la anuencia de las estructuras propias de las universidades. La única universidad que mantuvo su independencia, su autonomía, fue la UNAM.

Las concepciones iniciales de la autonomía económica de las universidades no se actualizaron ni se logró un proceso coordinado de ajuste entre las universidades y las nuevas entidades de fiscalización. Hubo una aceptación, y hasta sometimiento, de las universidades a las nuevas disposiciones sin siquiera analizar y discutir las implicaciones de esta conducción a distancia sobre el significado de administración del patrimonio universitario.

Era y es evidente la competencia de la ASF para realizar auditorías; pero, ¿por qué no auxiliarse de las instancias universitarias diseñadas para ello? La labor de las contralorías, auditorías externas, quedaba en entredicho. Las auditorías de la ASF, ¿no deben, acaso, respetar y atender el objeto de la universidad, el conocimiento?

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las universidades⁶

La creación de la Auditoría Superior de la Federación en 2001 representó un giro en la fiscalización de los recursos asignados a las universidades que realizaba anteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una de las primeras acciones del recién gobierno de Vicente Fox fue la de expedir una Ley para “fiscalizar” el uso del recurso público. Así, a 29 días de iniciado el gobierno, la Cámara de Diputados decreta la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF)⁷,

6 La fiscalización de los recursos puede estar a cargo del Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y/o de la Función Pública (Control Interno del Ejecutivo) y/o a través del Congreso de la Unión por la Auditoría Superior de la Federación (Control Externo). Ver Tamez Garza y Montesinos Julve (2007).

7 En 2009 se sustituyó por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que, a su vez, fue abrogada por una nueva decretada en 2016.

cuyo universo de aplicación eran las entidades públicas en general sin tener presente en especial a las universidades autónomas pues no hay consideración alguna para limitar, acotar ni mucho menos suprimir el contenido de la fracción VII del Tercero Constitucional que otorga a las universidades la facultad de emitir sus propios ordenamientos (autogobierno) y sus planes de estudio y programas. Los objetivos, metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo son un referente para las universidades, pero no las obligan como sí lo están las instituciones de educación superior que no son autónomas.

En consecuencia “medir” y juzgar el “desempeño” de las universidades en función de los criterios del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación es un equívoco. La naturaleza y función de la universidad es necesariamente transsexual y no están al servicio del gobierno en turno. Por ello, los congresos estatales y federales, a través de las leyes orgánicas, les dan la facultad de autogobierno. En virtud de esa facultad, las comunidades universitarias –y no el gobierno– eligen y dan contenido a los planes y programas de estudio: aprueban las investigaciones a desarrollar; difunden y extienden la cultura.

Los congresos de los estados y federal crean estas instituciones para atender la pluralidad de pensamiento, la diversidad de posturas, las voces críticas y no es aceptable una alineación mecánica a los programas gubernamentales porque representaría la negación de su función. En consecuencia, algunos de los criterios y mecanismos de fiscalización de la ASF son extraños y ajenos al quehacer de las universidades; la medición del desempeño en función de conceptos de eficacia, eficiencia, economía, acotan las riquezas de la función de las universidades; el imponer sistemas de registro y contabilidad diseñados para otro tipo de organismos entorpece y violenta el quehacer universitario y, además, es caldo de cultivo para aumentar la burocracia.⁸

8 Se transcribe el artículo 14 de la LFSF para mostrar que muchas de sus determinaciones resultan ajenas a las universidades o bien invaden su competencia de autogobierno y administración del patrimonio. “Artículo 14: La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar: I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en

Esta libertad de las universidades molesta a algunos funcionarios que continua y sistemáticamente pretenden, a través del poder de distribución del recurso público (el poder de la chequera, le llaman Wietse de Vries y Adrián Acosta, entre otros) imponer programas y proyectos no necesariamente avalados por los consejos universitarios. A este afán de control no escapan algunos analistas de la ASF.

Las auditorías de la ASF

La ASF como tal inició sus labores en 2000 y se ignora el número de auditorías realizadas con anterioridad. Seguramente existieron, pero desconozco el número como para hacer una valoración de la magnitud de las efectuadas por la ASF.

Número de Auditorías

La página de internet de la ASF contiene información pública de las auditorías que ha realizado en el período de 2000 a 2018 y ahí se encuentran las aplicadas a las universidades autónomas del país.⁹

En el siguiente cuadro se presenta, en rangos de 5, el número de auditorías efectuadas a las universidades autónomas en el período 2000-2018:

los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y formas establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los poderes de la Unión y los entes públicos federales; VI. Si en la gestión financiera se cumple con las Leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistema de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales; VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; VIII. Las responsabilidades a las que haya lugar, y IX. La imposición de sanciones resarcitorias correspondientes a los términos de esta Ley”.

- 9 Se incluyen a las universidades autónomas de cada una de las entidades federativas (32) más 4 adicionales: la UAM en la CDMX; Ciudad Juárez en Chihuahua; el ITSON en Sonora y la Del Carmen en Campeche. No están consideradas la Universidad Autónoma de Chapingo ni la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, si bien ellas también han sido objeto de auditorías.

Cuadro 1. Auditorías efectuadas a las universidades autónomas, 2000-2018

Rango	Frecuencia	Universidades (Número de auditorías)
1 a 5	8	Ciudad Juárez (1), Del Carmen (4), ITSON (4), Aguascalientes (5), Chihuahua (5), Durango (5), Querétaro (5), Tamaulipas (5)
6 a 10	16	Nayarit (6), Tlaxcala (6), Campeche (7), Hidalgo (7), Tabasco (7), Baja California (8), Guanajuato (8), Quintana Roo (8), Baja California Sur (9), San Luis Potosí (9), Yucatán (9), Chiapas (10), Colima (10), Coahuila (10), Oaxaca (10), Zacatecas (10)
11 a 15	9	Puebla (12), Sinaloa (12), UAM (12), Morelos (13), Guerrero (14), Nuevo León (14), Sonora (14), Guadalajara (15), Michoacán (15)
15 a 19	3	México (17), Veracruz (17), UNAM (19)

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20 de febrero de 2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías).

El total de auditorías practicadas es de 342. No se advierte un criterio que haya tenido la ASF para decidir el número de auditorías a cada institución. Se aprecia una tendencia en que las universidades con problemas financieros en 2018-2019 están en los rangos de 10 a 19. La UNAM, sin tener ese problema, es la más auditada y la mejor librada, como se verá más adelante.

Tipos de acción

De cada auditoría se desprende un conjunto de “acciones” que la ASF tipifica así:

- Recomendación (R). Generalmente son de orden administrativo y la mayor parte de las veces se refieren a la falta de normatividad en procedimientos de gestión. El texto utilizado es del tipo: Para que la [nombre de la universidad] actualice su manual de contabilidad [...] se implementen medidas de control y seguimiento [...] actualizar el manual de organización universitaria [...] se elaboren contratos de

control y seguimiento [...] implemente mecanismos de supervisión [...].

- Recomendación al desempeño (RD). Son observaciones sobre lo que hace la universidad. El texto utilizado es del tipo: Para que la [nombre de la universidad] establezca un indicador de economía [...] cumpla con los elementos de control interno [...] realice investigaciones pertinentes [...] acredite con evidencia documental las investigaciones terminadas [...] investigue las deficiencias de sus áreas de investigación [...] fortalezca el sistema de control para contar con registros relacionados con la actualización de planes y programas de estudio [...] se elaboren matrices de indicadores de resultados [...].
- Promoción de intervención de la instancia de control (PIIC). Como resultado de la revisión se presumen hechos de los que podrían desprenderse responsabilidades administrativas de servidores públicos [...]. Se solicita que las autoridades realicen alguna acción para instruir a una mejor actuación de sus propias instancias de control [...] para iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades por la omisión en la aplicación de sanciones [...].
- Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (PEFCF).
- Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS). Solicitud a los órganos de autoridad de la universidad, o a los órganos internos de control, generalmente las contralorías universitarias, para que deslinden responsabilidades a ciertos funcionarios que no cumplieron a cabalidad con las disposiciones normativas en materia de control, registro o supervisión. El texto utilizado es del tipo de: Promueva ante la Contraloría los actos u omisiones o irregularidades de los servidores públicos [...].
- Pliego de Observaciones (PO). Se refieren a “presuntos posibles daños o perjuicios o ambos a la Hacienda Pública Federal [...] al patrimonio de la universidad [...] por un monto de [...] Los pliegos de observaciones siempre hacen referencia a un monto económico.
- Denuncia de hechos (DH).

- Fincamiento de responsabilidad resarcitoria (FRR). Se le pide a la universidad, o a un funcionario, restituya equis cantidad a la Federación por no haber aplicado los recursos para los que fueron destinados. Llama la atención que no se da más información de la acción. Generalmente se acompaña de la frase “No se propone texto”, o bien “Se dicta acuerdo con fecha tal con Número tal”, o “Se aprueba dictamen técnico y expediente”.
- Promoción de fincamiento de responsabilidad sancionatoria (PFRS). Solicitud a la universidad para que sancione, de acuerdo con su normatividad, a un servidor público.
- Informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA). Es, como lo indica su nombre, la presunción de que un funcionario incurrió en una responsabilidad administrativa.
- Solicitud de aclaración (SA). Solicitud para proporcionar documentación justificativa o probatoria del pago indebido a [...] de los ajustes a [...] uso de los intereses de [...] para que se instruya a quien corresponda para que aclare por qué no se ejercieron equis recursos [...].

Una inicial valoración de los tipos de Acción de las auditorías es que las Recomendaciones y las Recomendaciones al desempeño están fuera del lugar. No debe un organismo técnico-financiero valorar el desempeño de las instituciones de cultura. Las recomendaciones son más de forma que de fondo. Pareciera que se desea imponer un sistema de registro y control diseñado para otros organismos públicos no autónomos que resulta ajeno a lo que hacen las universidades y hasta ofensivo por su rigidez.

Tal vez la acción más grave es la del Fincamiento de responsabilidad resarcitoria y aquí queda a deber la información pública de la ASF pues no está disponible el texto.

El conjunto de acciones es más amplio para los otros organismos públicos. De ese abanico sólo se emitieron acciones para las universidades de la tipología descrita. La frecuencia de acciones para el conjunto de universidades se muestra a continuación:

Cuadro 2. Tipo de Acciones que se dependen de las auditorías de la asf a las universidades autónomas (2000-2018)

Tipo de Acción	Frecuencia	%
Recomendación	892	35%
Recomendación al desempeño	202	8%
Pliego de observaciones	556	22%
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	541	21%
Solicitudes de aclaración	193	8%
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	75	3%
Fincamiento de responsabilidad resarcitoria	45	2”
Promoción de intervención de la instancia de control	32	1%
Informe de presunta responsabilidad administrativa	4	
Promoción de fincamiento de responsabilidad sancionatoria	2	
Denuncia de hechos	1	
Sumas	2,543	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20 de febrero de 2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías).

Ver Anexo 1. Auditorías de la ASF por universidad y Tipo de Acción, 2000-2018.

Como puede observarse, cada auditoría da lugar a una amplia gama de acciones, en promedio 7.4 acciones por cada auditoría. Llama la atención que la mayor parte de las acciones se refieren a Recomendaciones que aluden a aspectos de forma y no de fondo (35%).

Considero que las Recomendaciones al desempeño, como se mencionó anteriormente, no competen a la ASF, dada la naturaleza del trabajo de las universidades. Un poco más de la quinta parte son solicitud de aclaración sobre el destino de los fondos sin que ello presuponga alguna falta. Las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (21%) atañen a faltas de funcionarios en aspectos de forma y sólo son 45 (2%) las que ameritaron un fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

Esta acción puede ser de las más graves detectadas por la ASF, pero son sólo 13 universidades las que las ameritaron. Y de las 13, a la Nicolaíta corresponden 15 y 11 a la Del Carmen;

Baja California, Guanajuato y Chiapas asumen 3; las de Sonora y Nayarit, 2, y Tlaxcala, Baja California Sur, San Luis Potosí, Nuevo León y la UAM, 1. La información de la ASF sobre este tipo de acciones es crítica o no tiene redacción alguna. A la Nicolaíta se le fincaron responsabilidades sólo en dos años, 2005 y 2012; y a la Del Carmen, todas en 2014, muy probablemente relacionadas con la “Estafa Maestra”.

Todas las universidades fueron objeto de una “Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria”, pero se observa un rango amplio entre ellas, desde 2 hasta 47. Las universidades que registran más de 30 son las del Estado de México (47), Michoacán (40), Tabasco (39), Coahuila (34) y Nuevo León (32). Las que registran menos son Ciudad Juárez con 4, Aguascalientes y Tamaulipas 3 y Tlaxcala 2. Es notorio que la mayor parte de las acciones —43%—, corresponden a Recomendaciones y Recomendaciones al desempeño que pueden considerarse como de forma y no de fondo y que estrictamente no competen a la ASF.

Estados de trámite

Las acciones derivadas de las auditorías se expresan en un momento determinado y obviamente hay un seguimiento de todas ellas. Se estima que la fecha de corte de ese seguimiento es a fines de 2018. La propia ASF tiene una clasificación del Estado de trámite de las auditorías practicadas, a saber:

- Con seguimiento concluido (CSC)
- En seguimiento (ES)
- No notificado (NN)
- Presentada (P)
- Dio lugar a un procedimiento resarcitorio (DLPR)
- Con resolución (CR)
- Sustituida por nueva acción (SNA)
- Sobreseimiento (S)
- Conclusión (C)

Cuadro 3. Estado de trámite de las acciones derivadas de las auditorías de la asf, 2000-2018

Estado del Trámite	Frecuencia	%
Con seguimiento concluido	2020	84%
En seguimiento	144	6%
No notificado	112	5%
Presentada	12	0%
Dio lugar a procedimiento resarcitorio	113	5%
Sumas	2401	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20/2/2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías). Ver Anexo 2. Auditorías de la ASF por universidad y estado del trámite.

Es notorio que la mayor parte de las acciones de la auditoría, de todo tipo, se ha concluido, si bien hay variación, desde un caso extremo atípico con sólo 13% de seguimiento concluido (Nayarit). En el rango de 60 a 80%, hay 10 universidades; entre el 80 y 90%, 14; entre 91 y 99%, 8; y con 100%, 4: ITSON, Yucatán, Puebla y Ciudad Juárez. Las que dieron lugar a un procedimiento resarcitorio son 20 universidades; una de ellas, la del Estado de México concentra 34 de las 113; le siguen Michoacán con 15, la Del Carmen con 11 y Zacatecas con 9. Es notorio que 4 universidades agrupan el 61% de los procedimientos resarcitorios.

Recuperación

En cuanto a las acciones referidas al manejo de recursos, la ASF hace la siguiente clasificación: el monto de lo auditado que llama Determinadas, los montos Aclarados, los montos en Procedimiento Resarcitorio y los montos por Recuperar o Aclarar. La suma de Operados, Aclarados, por Recuperar o Aclarar equivale a los determinados. El siguiente cuadro muestra los millones de pesos correspondientes a cada clase.

Cuadro 4. Montos reportados por la ASF en las auditorías a las universidades, 2000-2018 (millones de pesos)

Denominación	Suma de las universidades
Montos Determinados	33,622.7
Montos Operados	264
Montos Aclarados	11,995.3
En Procedimiento Resarcitorio	7,898.1
Por Recuperar o Aclarar	20,999.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20/2/2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías). Ver Anexo 3: Auditorías de la ASF por universidad y Recuperación.

En otras palabras, del monto “por recuperar o aclarar” están por resarcirse 7,898, quedan entonces por aclarar 13,102 millones.

Ahora bien, sólo dos universidades –Del Carmen (1157 m) y el Estado de México (2673 m)– representan 48% del procedimiento resarcitorio. Como no es público el contenido del procedimiento, se puede inferir que se relacionan con la llamada “Estafa Maestra”, en donde estuvieron involucradas sendas instituciones. Hay otras 5 Universidades –Veracruz (945 m), Nicolaíta (934 m), Morelos (680 m), Zacatecas (608 m) y Querétaro (252 m)– que acumulan otros 3,419 millones, equivalente a 43% del procedimiento resarcitorio. En resumen 7 instituciones representan 91% del total.

El segundo grupo de instituciones forman parte de las que enfrentaron serios problemas financieros en el año 2019. En la Veracruzana el procedimiento resarcitorio es debido no a una falta interna, sino claramente a una externa: la falta de ministración del subsidio correspondiente al Estado. Cabe mencionar que con el nuevo gobierno se va regularizando el adeudo y con ello se están resarcando las cantidades que se utilizaron para otros fines igualmente importantes como, por ejemplo, el pago de impuestos de los trabajadores. En las otras universidades puede deberse a que el subsidio federal y estatal no cubren el monto de las plazas y prestaciones pactadas bilateralmente sin el aval de los respectivos gobiernos.

En resumen, de las 36 universidades, sólo 7 tienen procedimientos resarcitorios y sólo dos pueden asociarse a manejos

indebidos (la “Estafa Maestra”), una por incumplimiento de la entidad federativa y 4 porque el monto del subsidio federal y estatal no cubre el costo de operación de las universidades.

Del conjunto que falta por aclarar, que suman 13,101 millones (21,000-7898), 4 universidades ya no tienen algo que aclarar (Del Carmen, San Luis Potosí, Querétaro e ITSON), 11 tienen hasta 99 millones; entre 100 y 500 millones son 9; entre 501 y 1000 millones son 8; y finalmente 3 (Guadalajara, Morelos y Nuevo León) tienen pendientes de aclarar más de 1000 millones cada una.

Llama la atención el caso de la UNAM, porque es sin lugar a dudas la que administra el mayor subsidio (más de 40 mil millones de pesos anuales), es la Universidad a la que más auditorías se le han practicado (19), es la segunda (después de la del Estado de México) a la que más acciones se le han radicado (137); y, sin embargo, no tiene fincamientos de responsabilidad resarcitoria, un porcentaje muy alto de recomendaciones han concluido (92%) y sólo tiene pendientes, a fines de 2018, 20 millones por aclarar. Una explicación posible es el funcionamiento idóneo de la estructura de gobierno diseñada en 1945 por Alfonso Caso: la distribución de la autoridad institucional en diferentes órganos colegiados.

Etapas

La actividad de la ASF no ha sido homogénea a lo largo de los 18 años en revisión. En el período de Vicente Fox (2000-2006), sólo en dos años se realizaron auditorías que dieron lugar a más de 150 acciones (2004 y 2005); en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) hubo una notable reducción de auditorías y, por ende, de acciones, a tal grado, que en ninguno de los años se superaron las 90; finalmente, en el sexenio de Enrique Peña (2012-2018) la actividad de la ASF se incrementó notablemente, pues en todos los años (con excepción de 2018) se registraron más de 100 acciones y en 2014 alcanzaron la cifra de 236. Es en este último sexenio donde se concentra 95% del “Pliego de observaciones” y 65% de “Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria”. Coincide con el fenómeno de la “Estafa Maestra”, detectado por la ASF y documentado y hecho público por *Animal Político* y Mexicanos contra la Corrupción. Como es sabido, cuatro universidades públicas estuvieron (están) inmiscuidas en esta estafa: la del Estado de México, la de Morelos, la de Tabasco y la Del Carmen en Campeche.

De la información se puede inferir el énfasis del gobierno y de la Cámara de Diputados por auditar a las universidades públicas autónomas a través de la ASF. En el primer sexenio, buena parte de las acciones se refieren al cumplimiento de los compromisos firmados por los rectores en el PIFI. En el siguiente, que continuó el PIFI pero sin el brío inicial, el interés por auditarlas se redujo considerablemente y recuperó su dinamismo en el sexenio anterior, que se reforzó por el hecho de que varias universidades se prestaron al juego perverso de la “Estafa Maestra”. La información disponible apunta a que fue la ASF la que descubrió la estafa, pero como se mencionó anteriormente, el periodismo de investigación fue el que la hizo pública y le dio seguimiento (Pallán, 2017).

Hay una incertidumbre con respecto a la actuación del nuevo gobierno y la ASF. Aún no se cuenta con información de lo que sucedió en el primer año de la nueva administración, 2019, pues la información pública disponible de la ASF llega hasta el año 2018. Hay evidencia de que habrá una mayor supervisión en los ingresos de la alta burocracia universitaria para ajustarse al salario del presidente de la República, hay indicios de una racionalización del presupuesto para privilegiar las funciones sustantivas de la institución y, en particular, una gran incógnita de cómo se llevará a cabo la evaluación de la política pública de universalización y gratuidad de la educación superior y, en general, de la actuación de la ASF.

Inferencias preliminares del análisis a la actuación de la ASF

Una reflexión inicial y un tanto preliminar de la labor de la ASF es que, en la mayor parte de los casos, su labor es redundante con la función de los organismos internos de control de las universidades. La ASF no aporta algo sustancialmente novedoso pues sus observaciones relativas al manejo y control del presupuesto ya habían sido detectadas, analizadas e instrumentadas acciones correctivas por los órganos internos de control de las universidades.

Sucede que, en términos generales, donde se presentan mayores problemas es en aquellas universidades que no cuentan con organismos de control independientes de la autoridad personal del rector o del consejo universitario. Un posible camino de actuación es la modificación de las leyes orgánicas en aquellas universidades en donde las instancias de vigilancia y control del uso del recurso público no existen como órgano de gobierno institucional. La vía

no es, como lo han intentado varios gobernadores, imponer un contralor por parte de la Cámara de Diputados sino, en concurso con la comunidad, crear instancias de gobierno institucional que se ocupen de la vigilancia y control del uso y destino del recurso.

Esta redundancia tiene efectos negativos para algunos funcionarios de las universidades, pues se les somete a un juicio descalificador y desahuciante por parte de los analistas de la ASF. Se entorpece la realización de las funciones sustantivas para atender los múltiples requerimientos administrativos de las auditorías y se fomenta un ambiente de temor ante la amenaza de una posible sanción. Para evitarlas, en ocasiones se opta por no tomar decisiones con la premura que las circunstancias demandan.

Una segunda inferencia es que las auditorías de la ASF se inmiscuyen en el quehacer propio de las universidades al auditarlas con criterios que no corresponden con su función social. Hacen recomendaciones de tipo administrativo que son ajenas al quehacer propio de la universidad, la que ha encomendado a sus propios órganos internos de control y supervisión el diseño de la normatividad administrativa idónea a su función. La ASF no hace distinción alguna a la función cultural de las universidades. Las auditan como si se tratara de organismos dependientes del ejecutivo cuya función es diferente a lo que es una universidad pública y además autónoma. Hay testimonios de que los auditores de la ASF se comportan, con frecuencia, con altanería y soberbia y minimizan o ni siquiera toman en cuenta el carácter autónomo de las universidades. Esta observación se convalida al observar el tipo de “recomendaciones al desempeño” que se atreven a formular.

Las principales anomalías detectadas en las universidades se relacionan con la “Estafa Maestra” que, cabe reiterarlo, fue resultado de las pesquisas de la ASF y no de los organismos de control interno, ni del auditor externo, lo cual puso en evidencia, en estas universidades, la inoperancia de estas instancias internas de control.

La creciente intervención de la ASF ha impactado en otras áreas de las instituciones. Por un lado, en el aumento de la burocracia para atender la voluminosa información que en tiempos perentorios reclama la ASF y, por otro, en una actitud defensiva y timorata de buena parte de los funcionarios universitarios que se comportan más como empleados de la ASF que como miembros de una universidad autónoma.

Una tercera inferencia de la revisión es que la mayor parte de las universidades públicas ejercen responsablemente el presupuesto. Muy pocas son las que han ameritado un procedimiento resarcitorio. Para la mayor parte de las instituciones, las cantidades por aclarar o recuperar van encontrando una plausible explicación conforme pasa el tiempo.

Un dilema en la política pública es cómo tratar igual a los desiguales. En el caso de las auditorías es aceptable y necesario que todas las universidades sean objeto de revisión por parte de la ASF, pero si algo enseña la historia es que los comportamientos a lo largo del tiempo, las “sagas organizacionales” a las que alude Burton Clark (1972), dan cuenta de un modo de ser institucional, de una ética. La ASF ha realizado auditorías a lo largo de 20 años y tiene, creo, los elementos informativos para auditar con rigor y objetividad sólo a ciertas instituciones.

Algunas conclusiones

Hay algunos aspectos que ahora son obviedades pero que no lo fueron hace tiempo. La ASF tiene el derecho y la competencia de vigilar que el recurso público otorgado a las universidades se ejerza para cumplir su función social. En el breve recorrido histórico presentado, se puede apreciar que, efectivamente, no había duda en las universidades de esa atribución del Congreso y del Ejecutivo. Sin embargo, en el período comprendido de 1945 a 1988, el Estado no ejerció ostensiblemente esa facultad. Eran tiempos del Estado benevolente que prefería no indagar el uso de los recursos tanto para mantener la paz social con las universidades como porque había una confianza pública en su quehacer y en las instancias internas institucionales diseñadas para cumplir la función de supervisión y control. Fue en este contexto en el que se acordó con el Ejecutivo adicionar la fracción VII en el Tercero Constitucional para dar a las universidades la facultad de expedir sus propias normas de funcionamiento y “administrar su patrimonio”.

Con la llamada “modernización educativa” en 1988 se dio inicio a una forma de financiamiento “etiquetado” por la SEP y Hacienda que dio pie para ejercer esa facultad oculta del gobierno de supervisión de parte del presupuesto y a desdibujar el papel

central de los consejos universitarios de aprobar el presupuesto y el ejercicio presupuestal y la función de las contralorías internas de las universidades. Es la etapa del Estado evaluador.

Con el cambio de gobierno en el año 2000 se incorporó en la agenda pública la demanda social del Derecho a la Información, de la Transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y de la Rendición de cuentas. Estas inquietudes sociales se incorporaron en la Constitución y dieron lugar a la creación de instituciones para cuidar su ejecución. Las universidades no fueron ajenas a esta corriente y más pronto que tarde fueron objeto de atención por la ASF. Simultáneamente, la Subsecretaría de Educación Superior (SES) incrementó su intervención en las universidades al otorgarles un monto mayor de recursos etiquetados para la realización y ejecución de programas controlados y supervisados por la SES que propiciaron una menor presencia de los órganos de autoridad institucionales. A tal grado, lo comprueba Adrián Acosta, que los rectores asumieron el papel de gestores de las políticas públicas. Es la época del Estado interventor.

En la última parte del ensayo se aborda un incipiente análisis de la información pública que presenta en su página la ASF en el período de 2000 a 2018 a las universidades autónomas. Cabe destacar este esfuerzo impresionante de transparencia de la ASF por poner a disponibilidad de los interesados el resultado de sus auditorías, el estado que guardan y la recuperación y/o aclaración del uso de los recursos públicos. Algunos de los resultados de la indagación se han expuesto en la sección *Etapas* de este artículo.

Como colofón puede decirse lo siguiente:

La labor de la ASF debe ser compatible con la autonomía de las universidades. Existe la necesidad de indagar con mayor profundidad, por un lado, el quehacer de la ASF, sus procesos, sus ámbitos de actuación, sus resultados, y por otro, la aparente o real abdicación de las universidades a ejercer su facultad autonormativa y de administración de su patrimonio. Hasta ahora se advierte una creciente injerencia de la ASF y una actitud pasiva, tolerante e, incluso, sumisa, que pone en entredicho las competencias de los órganos internos de control diseñados por las propias instituciones.

Se requiere un diálogo creativo entre las universidades y la ASF e, incluso, con la Cámara de Diputados para encontrar el modo de que cada parte cumpla su función de manera coordinada, complementaria y no de sumisión de las universidades con la ASF y mucho menos de descalificación de las instancias internas de control para instaurar un mecanismo externo y ajeno como lo han pretendido varios gobernadores de las entidades federativas al intentar cambiar las leyes orgánicas sin consulta alguna con las universidades. Varios distinguidos analistas y exrectores nos recuerdan e instan a que la mejor forma de defender la autonomía universitaria es ejerciéndola, buscar nuevos mecanismos de hacerlo ante las transformaciones internas de las instituciones y externas del cambiante entorno.

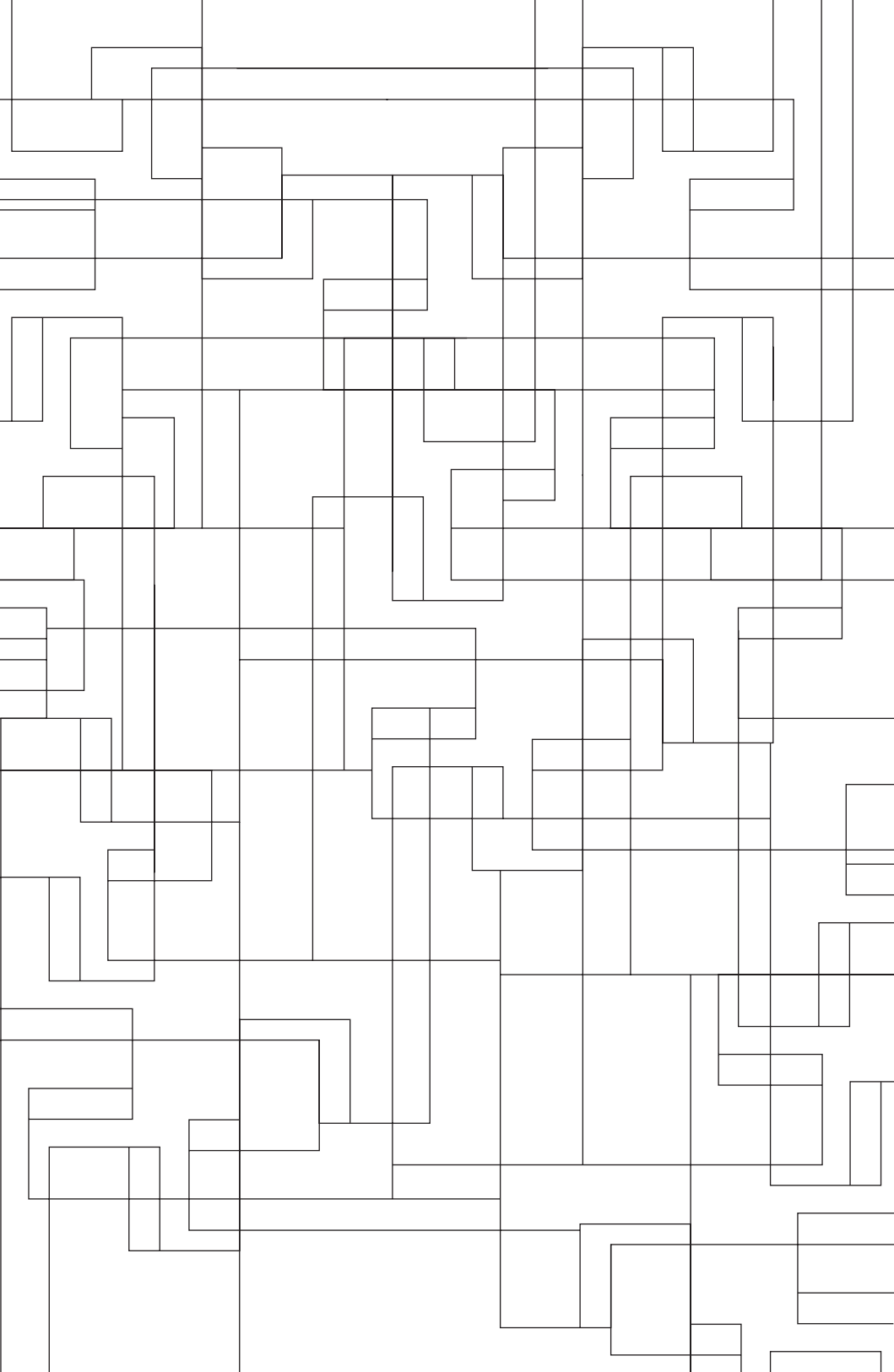
Una posibilidad a explorar es el diseño, por las propias universidades, de mejores órganos e instancias internas de supervisión y control de los recursos públicos. La gran aportación de Alfonso Caso en el diseño de distribución de la autoridad en la UNAM, en 1945, puede servir de punto de referencia para dar concreción y significado a la facultad autonómica de “administración del patrimonio”. Difícilmente este diseño vendrá de fuera, pues los tiempos actuales no son propicios para ello. Se perfilan políticas públicas de mayor injerencia en detrimento de la autonomía universitaria.

Los organismos de control internos y externos son necesarios pero no suficientes para garantizar un ejercicio responsable de los recursos públicos. Se requiere de una cultura de transparencia, rendición de cuentas, derecho a la información e intolerancia a la impunidad por parte de los miembros de la comunidad para hacer efectivo el uso responsable de los recursos públicos para cumplir la función social que el Estado ha encomendado a las universidades autónomas.

Referencias

- Acosta, Adrián (2012). *Príncipes, burócratas y gerentes: los rectores de las universidades públicas mexicanas*. México: Ed. ANUIES.
- Clark, Burton R. (1972). The Organizational Saga in Higher Education. *Administrative Science Quarterly*, 17(2), 178-184. <https://www.jstor.org/stable/2393952?seq=1>

- Clark, Burton R. (1991). *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Ed. Nueva Imagen, Universidad Futura, UAM, Azcapotzalco.
- Gaceta UNAM (2019). 90 años de autonomía. Suplemento, (15), julio 29.
- González Cuevas, Óscar y López Zárate, Romualdo (2019). *La UAM: Una visión a sus 45 años*. México: Ed. UAM.
- Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria (s/f). <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SIA-DPI-04-1999.pdf>
- Pallán Figueroa, Carlos (2017). Corrupción e Impunidad: ¿También en San Juan (las universidades) hace aire? *Campus Milenio*, 9 de noviembre.
- Pallán Figueroa, Carlos (2019). La Estafa Maestra: ¿Una solución preventiva? Parte I, II y III. *Campus Milenio*, septiembre 5-11.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía y rendición de cuentas: una revisión histórica. *Campus Milenio*, julio 11.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía y Rendición de Cuentas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, RMIE*, 24(82), 879-895.
- Salmerón Roiz, Fernando (1979). Discurso pronunciado en su toma de posesión como Rector General. 9 de octubre. *Memorial de El Colegio Nacional* (Tomo IX, No. 2).
- Sarukhán, José (2017). *Desde el Sexto Piso*. México: FCE.
- Soberón, Guillermo (2015). *El médico, el rector*. México: UNAM, El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica.
- Tamez Garza, Silverio y Montesinos Julve, Vicente (2007). La auditoría como medio de fiscalización de las cuentas públicas mexicanas. *Innovaciones de negocios* 8(15) 137-174, 2011, www.eprints.uanl.mx/12553/1/A7.pdf
- UNAM. Contraloría, Rectores 1946-2011. <http://www.contraloria.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/lista-cronologica-de-rectores/rectores-1946-2011>
- UNAM (1945). Ley Orgánica.



Autonomía y gobierno institucional

Adrián Acosta Silva

Introducción

Una característica típica de los cambios en las relaciones entre las universidades y sus diversos entornos es el lenguaje. Otras señales son más espectaculares, claras y en ocasiones dramáticas, relacionadas habitualmente con el conflicto (huelgas sindicales, movilizaciones estudiantiles, paros, protestas políticas). Unas y otras expresan tensiones motivadas por intereses en disputa, pleitos internos, intervenciones de actores externos, ambigüedades corrosivas, ineficacias directivas y gubernativas. La historia reciente de esos cambios en el lenguaje y en las formas de la conflictividad universitaria muestra que en las aguas profundas de las tensiones entre palabras y hechos subyace un problema de significaciones asociado a la acumulación de intereses muy diversos. Esas aguas tienen que ver con la relación entre la autonomía universitaria y el gobierno institucional de esas organizaciones del conocimiento. Ésa es la tesis central de estas notas.

Algunas cuestiones generales orientan la hechura del texto. ¿Qué significa la autonomía universitaria hoy? ¿Cuál es el papel de los gobiernos universitarios en la defensa de la autonomía de sus respectivas instituciones? ¿Cómo se gestiona la autonomía universitaria

desde los órganos unipersonales y colegiados del gobierno institucional? Las respuestas a estas preguntas no se resuelven solamente invocando el espíritu o la letra del Artículo Tercero Constitucional, las leyes orgánicas o los estatutos de las universidades públicas. También tienen que ver con las prácticas, usos y costumbres del orden institucional universitario, un “orden de lealtades” habitado no solamente por una estructura formal-jurídica específica, expresada en enunciados normativos más o menos detallados, sino también por un orden informal configurado por una mezcla compleja de exigencias externas y tensiones internas que influyen y en ocasiones determinan o condicionan la autonomía institucional, política y académica de las universidades públicas contemporáneas en México.

Ese orden bifronte formal/informal está poblado por actores, estructuras e intereses muy diversos y frecuentemente encontrados. El gobierno federal, los gobiernos estatales y a veces municipales, diputados locales y federales, grupos empresariales, partidos políticos, coaliciones de poder conformadas por corrientes, facciones o grupúsculos, configuran el mapa de las tensiones políticas que tienen que ver con la autonomía de la universidad. En el territorio interno, la academia, las disciplinas y grupos docentes y de investigación, los sindicatos universitarios, las oligarquías académicas, las organizaciones estudiantiles, los grupos de poder simbólicos o fácticos, configuran el mapa interior de los conflictos, pleitos y tensiones que se procesan cotidianamente bajo las aguas profundas de la autonomía universitaria.

Esas arquitecturas jurídicas y tensiones prácticas habitan cotidianamente la autonomía de las universidades. Dentro y en los alrededores de esas tensiones se desarrollan procesos de construcción de la legitimidad relacionados con la idea misma de la autonomía y sus expresiones institucionales. Esa idea está cruzada por la elaboración de una autonomía imaginaria –una *autonomía ideal*– que coexiste con una *autonomía real*, práctica, cotidiana. Financiamiento, reconocimientos, estímulos a la productividad, eficiencia administrativa, eficacia directiva, la lucha por el prestigio y la reputación institucional, están en la base de las varias agendas que se desarrollan en las relaciones entre el Estado, el mercado, la sociedad y la autonomía ideal y real de las universidades públicas. Son agendas cruzadas, orientadas por intereses distintos y alcances diferentes. Las agendas centradas en el aseguramiento de la calidad

y las métricas de la evaluación coexisten con las agendas del financiamiento público, diferencial y competitivo. Las agendas de las libertades intelectuales y académicas clásicas de enseñanza e investigación —que están en el origen mismo de la concepción moderna de la autonomía universitaria— coexisten con las agendas centradas en mejorar la gobernanza institucional de las universidades, mediante el incremento del valor público de los servicios universitarios, la eficacia directiva, la eficiencia de la utilización de los recursos que reciben, la transparencia de sus procesos administrativos o el impacto económico y social de sus resultados institucionales.

Las experiencias recientes de universidades públicas y autónomas estatales como la de Aguascalientes, la Michoacana, la de Nayarit, la de Hidalgo, la de Baja California, o federales como la UAM o la UNAM, muestran cómo la autonomía es un principio dúctil, flexible, capaz de adaptarse a diferentes circunstancias internas y externas. Pero también enseñan que la autonomía es una frontera imaginaria, difusa y débil, que suele verse amenazada por intereses internos, externos, o una combinación de ambos. La historia fáctica reciente muestra cómo un gobernador, un diputado, un partido político, pueden demandar cambios a la normatividad universitaria o a sus prácticas académicas o de gobierno sin tomar en cuenta a las propias comunidades universitarias. Esa misma historia ilustra también cómo la autonomía es un campo de batalla “clásico” en la educación superior mexicana, donde ideologías, intereses legítimos, pasiones genuinas e imposturas políticas o intelectuales coexisten en la definición de significado de la autonomía universitaria.

Las notas siguientes tienen el propósito de identificar las ambigüedades, tensiones y desafíos de la autonomía universitaria desde la perspectiva de los gobiernos universitarios. La primera cuestión es indagar sobre el significado contemporáneo de la autonomía universitaria en el contexto de una *estatalidad* cambiante y bajo el peso del *capitalismo académico* como modo de producción predominante en la era de la competencia por la calidad, la internacionalización y la globalización de la educación superior. La segunda parte se concentra en revisar las relaciones entre la idea de la autonomía institucional de las universidades y la idea de la “ciudadanía académica” que se encuentra en la base de las libertades de cátedra y de investigación que constituyen el foco de la autonomía intelectual de las universidades. En la tercera sección, se revisa

brevemente la figura del gobierno institucional universitario y su papel como gestor de la autonomía universitaria, donde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza coexisten con los procesos de negociación política y académica en los que suele descansar la gobernabilidad institucional. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones generales a manera de conclusiones.

El poder autónomo de la universidad

Una de las cuestiones críticas que habita las prácticas del gobierno contemporáneo de las universidades públicas es la tensión entre la colegialidad tradicional de sus formas de gobierno y las exigencias de cambio que el entorno socioeconómico, político y de políticas públicas formulan rutinariamente para mejorar las relaciones de coordinación y cooperación entre las universidades y sus contextos locales y nacionales. Esa tensión no es nueva, y surgió desde la invención misma de las universidades medievales como instituciones de poder, en las que credenciales, diplomas, certificados y títulos profesionales se convirtieron en recursos de legitimación de la autoridad de sus poseedores frente al poder público y los poderes privados. En la larga transición de las universidades de la Edad Media hacia la primera modernidad europea (siglos XVI a comienzos del XIX), esas características permanecieron y se reconfiguraron en el contexto de la formación de los estados nacionales, bajo los principios del liberalismo y la Ilustración que dieron origen a la autonomía de los individuos y de las universidades como condición para el ejercicio de las libertades de cátedra, de investigación y auto-organización de las instituciones universitarias surgidas de esa primera modernidad (Hammerstein, 1996).

Para el caso de las universidades públicas latinoamericanas, el poder universitario significa el reconocimiento del poder social de la universidad entre poblaciones y territorios específicos. Las fuentes de esa legitimidad institucional son de diversos tipos (intelectual, simbólico, histórico, político), y las representaciones sociales de esas fuentes de legitimación pueden ser difusas o intensas, claras o ambiguas (Acosta, 2019b). Desde esa perspectiva de las relaciones entre legitimidad y representación, la autonomía es un principio de identidad institucional, pero también una frontera imaginaria

que articula las actividades académicas, intelectuales y políticas que se desarrollan en las universidades. Significa autogobierno y apoyo estatal, libertad de cátedra y de investigación, selección de programas de formación profesional y proyectos de investigación científica o humanística, co-gobierno de estudiantes, profesores y directivos y compromiso con el desarrollo nacional y local, formulación de proyectos de vinculación e innovación, capacidad de auto-organización y emprendimiento de reformas académicas o administrativas.

La gestión del poder autónomo de las universidades es la tarea central de los gobiernos universitarios. Ello implica procurar equilibrios inestables entre la rendición de cuentas sobre su desempeño y el acceso al financiamiento público ordinario y extraordinario, la evaluación externa y la auto-evaluación, el mantenimiento de las libertades de enseñanza e investigación y la acreditación de la calidad de sus programas de pregrado y posgrado, la gestión eficiente y eficaz de la investigación científica y humanística, la eficacia gubernativa y la participación de los miembros de sus comunidades universitarias en los procesos de selección de los liderazgos institucionales, la resolución de los conflictos que surgen por reclamos y demandas legítimas de los diversos sectores estudiantiles, académicos o administrativos de sus universidades. En suma, la gestión de la autonomía universitaria que realizan sus gobiernos institucionales siempre es una gestión orientada a mantener umbrales positivos entre la gobernabilidad (la gestión del conflicto) y la gobernanza (la gestión del cambio) de la organización.

Esa tensión se vuelve más compleja en los contextos contemporáneos, donde la expansión de la educación superior significa diversificación y diferenciación acelerada de las ofertas públicas y privadas, creciente interés e intervención de los gobiernos nacionales para conducir los sistemas de educación terciaria, y la multiplicación de partes interesadas (*stakeholders*) en los asuntos universitarios, tanto académicos como organizacionales, financieros y administrativos. En ese marco, las universidades públicas han relocalizado velozmente su papel simbólico e importancia empírica en el conjunto de los sistemas nacionales de educación superior.

Procesar esas exigencias, demandas y tensiones forma parte de las rutinas de los gobiernos universitarios. Es una labor que lleva implícita una noción práctica de la autonomía que ayuda a gestionar el equilibrio entre la gobernabilidad y la gobernanza

institucional, dos de las dimensiones analíticas del gobierno universitario (Acosta, 2015). La experiencia mexicana de los últimos años muestra, sin embargo, la coexistencia de varias nociones de autonomía que suelen ser vagas, contradictorias y confusas. De algún modo, la autonomía es un concepto que se ha vaciado de un significado unívoco, para ceder el paso a distintas definiciones que vuelven más compleja la identificación de las fronteras que delimitan la autonomía de la heteronomía universitaria.

Autonomía ideal y autonomía real

Como punto de partida del examen de los gobiernos universitarios en instituciones autónomas puede tomarse la tarea de identificar el significado normativo básico de la definición de la autonomía universitaria. Uno de los principios fundacionales de dicha autonomía es el autogobierno de esas instituciones, es decir, el derecho a gobernarse a sí mismas. Ese principio ilumina con claridad formal la autonomía ideal, imaginaria, de las universidades públicas mexicanas.¹ En primer lugar, el derecho a elegir a sus propias autoridades –desde el rector hasta los directores de escuelas, facultades o jefes de unidades académicas–, mediante los procedimientos acordados y establecidos en sus propias leyes orgánicas y reglamentos secundarios. En segundo lugar, la facultad de establecer los requisitos de acceso a los puestos, y las funciones, atribuciones y responsabilidades inherentes al acceso y desempeño de las figuras de autoridad universitaria. En tercer término, definir la integración y funcionamiento de los órganos del gobierno colegiado para tomar las decisiones institucionales rutinarias y estratégicas. En cuarto lugar, adoptar las formas de organización que la comunidad universitaria considere más adecuadas para la coordinación de sus actividades académicas

1 La relación de la autonomía con el autogobierno en las universidades públicas mexicanas tiene mucho que ver con la historia política de cada universidad. Las características causales de la formación de la autonomía en cada caso son distintas en aquellas universidades estatales que fueron “pioneras” de la autonomía (como la Universidad Michoacana, la de San Luis Potosí o la Universidad de Occidente –antecedente de la Universidad Autónoma de Sinaloa–, o la UNAM que obtuvieron su autonomía entre 1917 y 1929), de las que obtuvieron la autonomía desde su fundación (11 universidades entre 1950 y 1976), y las de “autonomía tardía”, que la obtuvieron muchos años después de su fundación (17 universidades entre 1977 y 2010). Al respecto, ver el texto de Piñera y Alcántar (2010).

y administrativas. Por último, el autogobierno institucional implica la capacidad (el derecho) de reformar sus estructuras y normas de gobierno institucional, con el propósito de adaptarse eficientemente a las dinámicas multidisciplinares del desarrollo científico, tecnológico y social, pero también a las exigencias de evaluación de su desempeño, la transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos públicos que reciben.

Estos cinco factores están en la base de las relaciones de causalidad entre la autonomía, el gobierno y el desempeño institucional de las universidades públicas. Ayudan a identificar el mínimo irreductible de factores que inciden en el funcionamiento del gobierno universitario y los grados de autonomía que habitualmente se observan en la vida cotidiana del gobierno institucional. Pero esos factores de la autonomía ideal o normativa obedecen a una lógica de tensiones entre los diversos actores universitarios, que reclaman para sí mayores libertades y recursos para desarrollar programas y proyectos de expansión de las diversas áreas y funciones académicas y administrativas. Esa lógica explica que la autonomía ideal coexista con diversas autonomías reales (académicas, estudiantiles, sindicales, políticas), que imprimen una mayor complejidad tanto a la gobernabilidad como a la gobernanza de las universidades públicas. De ahí que una de las tareas estratégicas de los gobiernos universitarios sea la de definir regularmente las políticas institucionales adecuadas para atender las demandas de sus comunidades, en un entorno de políticas públicas federales (financieras, organizativas, regulativas) que determinan en buena medida las orientaciones, metas y objetivos de las propias políticas universitarias.

Esa dinámica de demandas internas y restricciones externas que enfrentan los gobiernos universitarios es la característica dominante del significado y las prácticas realmente existentes de la autonomía universitaria mexicana. La autonomía ideal, normativa, imaginaria, la que se encuentra en el “mundo escrito” de leyes y reglamentos, coexiste todos los días con la autonomía real, empírica y práctica, del “mundo no escrito” del condicionamiento financiero federal, las restricciones presupuestales, las presiones reguladoras y la conflictividad política entre las comunidades universitarias y con los actores gubernamentales (gobernadores de los estados, funcionarios federales, partidos políticos).

Autonomía institucional y ciudadanía académica

El filósofo Wilhelm von Humboldt publicó hace más de dos siglos (en 1810) un breve ensayo titulado “Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores en Berlín”. Era un texto de corte filosófico, reflexivo y especulativo, alimentado por el espíritu del humanismo alemán del último tercio del siglo XVIII. Ese texto, por su naturaleza y contenido, definiría en buena medida las libertades académicas e intelectuales de los profesores y estudiantes universitarios como el centro de la acción institucional del Estado y de los gobiernos de las universidades. “Soledad y libertad para los que aprenden y enseñan” será el principio constitutivo de la autonomía académica de las universidades modernas, un principio que rompería radicalmente con el pasado clerical, dogmático, de las universidades medievales, y abría el paso a la legitimidad de la ciencia y de las humanidades como parte de una cultura moderna, abierta a la investigación, la discusión pública y la reflexión intelectual (Von Humboldt, 1991: 78).

Esa imagen de “soledad y libertad” como principios valorativos de las universidades será el eje configurativo de las libertades académicas modernas, donde el papel del Estado es apoyar, preservar y proteger el desarrollo intelectual, académico y cognitivo de las tareas de docencia e investigación de las comunidades universitarias. La autonomía institucional de la universidad (política, organizativa, académica) será la expresión ampliada de la autonomía individual de profesores y estudiantes. Es una autonomía legítima, resultado de un arreglo institucional modernizador de las relaciones políticas entre el Estado y las universidades. La historia de esa idea se alargará durante los siglos XIX y XX, modificando sus prácticas y contenidos a la luz de las transformaciones disciplinares, científicas y técnicas de los distintos campos del conocimiento y de los requerimientos de las formaciones profesionales, pero también de los cambios en los entornos de la estatalidad y de las políticas públicas construidos a lo largo del tiempo.

Por *estatalidad* se entiende la fuerza de las instituciones del Estado en la configuración de las relaciones políticas entre esas instituciones y organizaciones formalmente autónomas y descentralizadas como la universidad (Matthews, 2014). Para el caso mexicano, las formas modernas de la estatalidad descansan en los

procesos de reforma del estado que se desarrollaron luego de la crisis económica de los años ochenta en la región, que se combinaron con las transformaciones políticas de la transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos a lo largo del último cuarto del siglo. La estatalidad burocrática-autoritaria centrada en mantener la gobernabilidad política de las sociedades, se transformó en una estatalidad neoliberal-democrática, centrada en promover/estimular/incentivar cambios institucionales basados en la construcción de una gobernanza efectiva (Acosta, 2020a).

A lo largo de ese proceso, las relaciones entre universidades públicas y estado transitaron de un modelo de patrocinio benigno y negligente hacia un activismo claro del gobierno federal (*neointervencionismo estatal*) basado en la evaluación de la calidad y el financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo. El activismo se expresó en un paradigma de rendición de cuentas (*accountability*) articulado a través de diversas políticas y programas basados en el impulso a la modernización, calidad e innovación, que han dominado la lógica de la acción pública en los últimos treinta años en el campo de la educación superior (Acosta, 2012). Esas políticas cambiaron las reglas del juego de las interacciones entre las universidades, gobierno federal y gobiernos estatales, reglas que significaron una transformación silenciosa de la noción misma de la autonomía y las prácticas de gestión asociadas a ella (Ordorika, Rodríguez-Gómez y Lloyd, 2016).

Las narrativas universitarias sobre las libertades de cátedra e investigación se constituyeron como potentes relatos de derechos, en las que directivos, profesores, investigadores y estudiantes ejercen legítima y legalmente esas libertades como el bien mayor a proteger en la autonomía universitaria. El pasado heterónimo de universidades medievales, ligado a la preservación de dogmas gobernados por la fe, fue visto desde la revolución humboldtiana como el pasado opuesto, indeseable, de las universidades, en las cuales el descubrimiento de nuevos conocimientos estaría gobernado por la razón crítica, científica y humanística. Desde esta perspectiva, en las universidades se constituyó una suerte de *ciudadanía académica* configurada por derechos, obligaciones y responsabilidades, como el núcleo simbólico y práctico de la autonomía universitaria moderna (Shattock, 2014: 193-194).

Las políticas de la modernización y calidad que se impulsaron desde los años noventa descansaron en una lógica de estímulos y recompensas asociados a diversos programas federales y bolsas extraordinarias de financiamiento público. A lo largo de tres décadas (1989-2018), esa lógica incidió de manera importante en la modificación de la autonomía y en el papel de los gobiernos universitarios en el comportamiento institucional. La fórmula de evaluación de la calidad y financiamiento público diferencial, competitivo y condicionado, se desplegó en un nuevo lenguaje y nuevas figuras: cuerpos académicos, profesores con perfil deseable, sistema nacional de investigadores, acreditación de la calidad de programas de pregrado y posgrado, internacionalización, evaluación de la productividad académica, impacto de egresados, número de patentes e invenciones, proyectos de innovación social, emprendimiento público. Bajo ese lenguaje se constituyeron métricas de desempeño (indicadores, tasas, porcentajes, índices) que influyeron con diversa intensidad en el comportamiento institucional de las universidades públicas estatales. Bajo esa lógica métrica, los gobiernos universitarios combinaron su función de representantes de sus respectivas comunidades universitarias con la de gerentes para la implementación de las políticas públicas federales (Acosta, 2010).

La modernización de las políticas coincide en el tiempo con la aparición del *capitalismo académico* como modo de producción dominante en la educación superior en el mundo y en América Latina (Slaughter y Leslie, 1997; Brunner, Labrana, Ganga, y Rodríguez-Ponce, 2019). Este modo combina la competencia de las instituciones, grupos e individuos por recursos públicos y privados, la lucha por el prestigio y la reputación institucionales como modos de “señalización” en el ámbito internacional, y la incorporación de lógicas de mercado en los comportamientos institucionales, basados en el uso intensivo de estímulos y recompensas. Es una lógica típica del enfoque de la elección racional y la teoría de los incentivos, que descansan en el supuesto de que individuos y las instituciones sólo cambian a partir de estímulos, recompensas y castigos a su desempeño (Stone, 2012).

Intervencionismo estatal, modernización y capitalismo académico configuraron desde finales del siglo xx nuevos temas e intereses en la agenda institucional de los gobiernos universitarios. Elevar los índices de productividad académica, mejorar tasas de eficiencia ter-

minal y niveles de acreditación de los programas, obtener mayores recursos financieros para desarrollar proyectos de innovación, impulsar prácticas de emprendedurismo universitario, se colocaron en el centro de la gestión y la gobernanza de las universidades públicas. En esa agenda, los esfuerzos de planeación y las políticas universitarias se concentraron en el mejoramiento de la calidad, la productividad académica, la eficacia directiva y la eficiencia institucional. En ese contexto de exigencias y restricciones gubernamentales, la autonomía de la soledad y la libertad académica se adaptó a las exigencias de la modernización y las “reglas no escritas” del capitalismo académico. La función principal de los gobiernos institucionales universitarios fue entonces la de acelerar o facilitar la transición de una autonomía fuerte a una autonomía difusa, en la cual los grados de “soledad y libertad” de los individuos de y auto-organización institucional han cedido el paso a la búsqueda sistemática de indicadores de productividad, competitividad y calidad de las universidades.

Eso abrió un nuevo ciclo de relaciones entre el Estado y las universidades públicas en las cuales la autonomía cambió de significado, sentido y alcances. En ese nuevo ciclo —que podríamos llamar nuevo paradigma o modelo de gobierno universitario— la conducción de las universidades incrementó el poder de la autoridad central universitaria disminuyendo el poder de los académicos en los procesos decisionales. Como ocurrió en muchas universidades europeas, la gobernanza colegiada tradicional cedió el paso a una gobernanza “juntista” (*Boardism*), dominada por juntas directivas, comisiones estratégicas o cuerpos especializados de asesoría y producción de indicadores de calidad y mejoramiento institucional (Veiga, Magalhaes y Amaral, 2015: 398-399). Eso ha significado un proceso de redistribución de la autoridad universitaria, separando ámbitos de decisión y gestión de recursos. La era del gobierno universitario compartido entre estudiantes y profesores se transformó en la era de la gobernanza estratégica, institucional, dirigida formalmente a la conducción directiva eficaz, eficiente y estable de las universidades públicas.

Gobierno institucional: gobernanza y gestión de la autonomía

Esa larga transición entre una autoridad colegiada, intensamente distribuida y tradicionalmente descentralizada, y el fortalecimiento de un núcleo directivo centralizado y estratégico, explica las transformaciones de fondo en las relaciones contemporáneas entre gobierno universitario, autonomía y desempeño institucional. La asociación entre las políticas de modernización e innovación, las métricas de evaluación de la calidad y el financiamiento diferencial, condicionado y competitivo con los nuevos modelos de gobernanza y gestión universitaria ha sido clara. Como ocurrió en otras experiencias regionales y nacionales en el campo de la educación superior, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NPM, por sus siglas en inglés) se ubicó en el centro conceptual y organizativo de las políticas de cambio institucional instrumentadas desde los años noventa en las universidades mexicanas.

El predominio de ese enfoque ha estado asociado a la multiplicación de diversos incentivos e indicadores de calidad y productividad. El énfasis en la “planeación integral” o “estratégica”, la mejora de la coordinación y la acreditación y aseguramiento de la calidad de programas, profesorado, cuerpos académicos, y procesos de selección, tránsito y egreso de los estudiantes de pregrado y posgrado, así como el impulso a la internacionalización y la rendición de cuentas, se colocaron en el centro de las agendas de los gobiernos universitarios. El predominio de esas cuestiones en las agendas universitarias se combinó también con los problemas denominados “estructurales” de muchas universidades estatales, entre los que destacan el de las pensiones y jubilaciones del personal académico y administrativo, los adeudos impositivos federales y estatales acumulados a lo largo de los años, o la regularización de plazas académicas y administrativas que se fueron también acumulando en la nómina universitaria como efecto de las políticas de expansión y diversificación de los programas de pregrado y posgrado, de investigación y extensión y difusión cultural que realizan las universidades.

La combinación de estas agendas ha complicado los procesos del gobierno “corporativo”, gerencial, de las universidades públicas. Como ocurrió en otros campos de la acción pública, la gobernanza

institucional se convirtió en la nueva forma de denominar el proceso de implementación de las políticas para el impulso a estructuras institucionales articuladas a cambios en el desempeño de las organizaciones universitarias (Cairney, 2018; Frolich y Caspersen, 2015). Con diversos grados de intensidad y coherencia, las nuevas formas de gestión y gobernanza institucional que se desplegaron en los últimos años en México cohabitaron con las viejas formas y estilos de la gobernabilidad política, negociada, de las universidades.

Los gobiernos universitarios experimentan cotidianamente las presiones por mantener umbrales positivos de gobernabilidad institucional con la necesidad de gestionar eficientemente los recursos públicos que reciben, y mantener indicadores de desempeño que les permitan acceder a las bolsas de financiamiento ordinario y extraordinario que anualmente coloca el gobierno federal como instrumentos de las políticas públicas. Se trata de la búsqueda de una legitimidad bifronte: de un lado, una *legitimidad interna*, dirigida a satisfacer las demandas de sus comunidades universitarias; del otro, una *legitimidad externa*, que les permita presentarse como gestores eficientes frente a las autoridades federales y estatales. Demandas de incrementos salariales y prestaciones de académicos y trabajadores administrativos se combinan con el cumplimiento de los derechos adquiridos expresados en los contratos colectivos de trabajo, en especial los relacionados con el envejecimiento de poblaciones académicas que se traducen en incrementos significativos y constantes de los costos de los sistemas tradicionales de pensiones y jubilaciones. Al mismo tiempo, las exigencias de fiscalización, innovación, productividad académica, internacionalización, acreditación y aseguramiento de la calidad, se acumulan como ejes de la gobernanza institucional. En esas circunstancias, los gobiernos universitarios se ven presionados a mejorar los indicadores de desempeño como representaciones simbólicas del prestigio social, la reputación académica y la legitimidad política de las universidades que dirigen, pero también a actuar como agentes de negociación de las demandas y conflictos internos.

Esta doble presión explica la naturaleza extraordinariamente compleja del gobierno universitario contemporáneo. En el caso de las universidades públicas estatales, gestionar la autonomía se ha convertido en un ejercicio gubernativo permanente, multidimensional y complejo. Destacan, sin embargo, tres conjuntos de

tensiones que constituyen un patrón de desafíos a los tipos de autonomía que se han consolidado a lo largo del siglo XXI. Uno tiene que ver con la economía institucional y se concentra en el asunto del financiamiento público. Otro es de naturaleza política y se expresa en el tema del autogobierno universitario. Finalmente, se encuentra la dimensión de los límites de la autonomía de la universidad en un contexto de exigencias múltiples.

La primera dimensión es causada por el comportamiento errático, inestable e insuficiente del financiamiento público, tanto federal como estatal. Tiene algo que ver con la crisis fiscal del Estado mexicano —el crónico déficit impositivo estatal— que explica políticas de financiamiento público a la educación superior que dependen siempre de las restricciones presupuestales anuales y los ciclos depresivos o expansivos de la economía nacional y los contextos estatales. Ello, no obstante la expansión y diversificación de la matrícula, las actividades académicas de docencia, investigación, extensión y difusión cultural, se han mantenido y crecido en un contexto de restricciones que suelen tener la flexibilidad del mármol. Una economía institucional de las universidades que combina restricciones financieras federales y estatales con exigencias de crecimiento en cantidad y calidad de sus ofertas y servicios es una de las paradojas que enfrentan cotidianamente los gobiernos universitarios.

La segunda cuestión tiene que ver con la política y el gobierno universitario. La tensión entre fórmulas colegiadas, compartidas, de autogobierno institucional, suele ser vista por partidos políticos, gobernadores y funcionarios públicos como uno de los problemas del ejercicio de la autonomía.² En especial, el tema de la participación en la elección de rectores y directivos se coloca como el centro de las críticas al gobierno de las universidades, y se invocan fórmulas asambleísticas/democratizantes (en un extremo) o corporativas/gerenciales (en otro extremo) como solución a los problemas de eficiencia, coordinación y conducción institucional. De ahí se des-

2 Un caso reciente que dibuja con claridad esta afirmación es el de la Universidad Autónoma de Nayarit, donde el gobernador de la entidad promulgó una propuesta de reforma a la ley orgánica de esa institución, que fue aprobada rápidamente por los diputados del congreso local. La iniciativa fue formulada sin la participación de las autoridades ni la comunidad universitaria de la UAN, lo que abrió un conflicto político y jurídico caracterizado como una “violación a la autonomía universitaria” (Acosta, 2020b).

prenden en buena medida las propuestas de cambios a las leyes orgánicas universitarias en lo referente a sus procedimientos de elección de rectores y directivos, o las prácticas cotidianas de las autoridades universitarias para producir decisiones institucionales no colegiadas. En otras palabras, al principio de “máxima colegialidad” de las decisiones se opone el principio de “máxima eficacia” gubernativa. Aunque no es claro el diagnóstico de las propuestas, la experiencia muestra que las mismas suelen ser un típico ejercicio de soluciones en busca de problemas.

Finalmente, está la cuestión de los límites de la autonomía. Hoy, la autonomía ha desdibujado sus fronteras. Las políticas públicas han cambiado el sentido y los significados de la autonomía condicionando los recursos públicos al cumplimiento de metas e indicadores de gestión y desempeño institucional. Las políticas federales de transparencia y fiscalización de los recursos públicos que reciben las universidades han significado la transición de la figura del “estado evaluador” de los años noventa al “estado auditor” del siglo XXI, transición que se expresa empíricamente en la creación de órganos internos de control en las universidades cuyos titulares son nombrados por el Senado de la República o por los Congresos estatales y no por las propias universidades públicas (Rodríguez Gómez, 2019). La legitimidad de origen de las autoridades federales o estatales —es decir, el hecho de haber sido electas por la mayor parte de los ciudadanos a través de procesos electorales democráticos— suele ser ejercida como un instrumento de presión para impulsar modificaciones normativas u organizativas a las universidades. Las libertades académicas de investigación y de enseñanza están sujetas regularmente a la evaluación externa de instancias burocráticas. La vida académica misma es un ejercicio que combina restricciones presupuestales y oportunidades institucionales. La cultura de la imagen institucional cada vez más descansa en la métrica del desempeño y no en los complicados procesos que hacen posible la existencia misma de la vitalidad y curiosidad intelectual y científica como componentes básicos del desarrollo académico universitario.

Consideraciones finales

El funcionamiento, la organización, las restricciones y límites del gobierno de las universidades públicas estatales es un tema importante para comprender el problema de la autonomía universitaria contemporánea. Es un asunto que involucra tanto la construcción de una gobernabilidad estable, legítima y eficiente, como el funcionamiento de una gobernanza institucional que favorezca la coordinación, la cooperación y la eficacia directiva de las autoridades universitarias.

Hoy que se discute en diversos foros una Ley General de Educación Superior que sustituya a la antigua Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978, quizá sea el momento de abordar una reglamentación específica en torno a la autonomía universitaria, que favorezca el financiamiento público, el autogobierno institucional y la definición clara de los límites de la autonomía de las universidades públicas, que contenga o delimite los impulsos intervencionistas de los actores no universitarios. Sin embargo, también es necesario reconocer que la vida intelectual, académica, formativa, de las universidades es un territorio poco explorado, que requiere de tiempos y condiciones que no obedecen solamente a disposiciones normativas actualizadas y pertinentes. En otras palabras, se trata de acercar la autonomía real a la autonomía imaginaria o ideal que sirve de marco de referencia a las prácticas académicas e intelectuales de las universidades.

Las señales del lenguaje, de las tensiones y los conflictos, apuntan hacia la conformación de un nuevo ciclo para la autonomía universitaria. Difícilmente, las miradas nostálgicas se impondrán como modelos a reconstruir en el nuevo ciclo. Tampoco lo serán las narrativas “novedistas” (la fascinación por lo nuevo) asociadas a las métricas del desempeño y los relatos heroicos sobre la calidad, la internacionalización y la innovación de las universidades públicas. El nuevo ciclo está dominado por la incertidumbre y la confusión. Una estatalidad en proceso de reconstrucción, un capitalismo académico que favorece la legitimación de mecanismos de mercado basados en incentivos y recompensas al desempeño institucional, la persistencia de patrones inestables de financiamiento público y resistencias universitarias hacia la ampliación de las fuentes de financiamiento público y privado, frente a un sociedad que en realidad

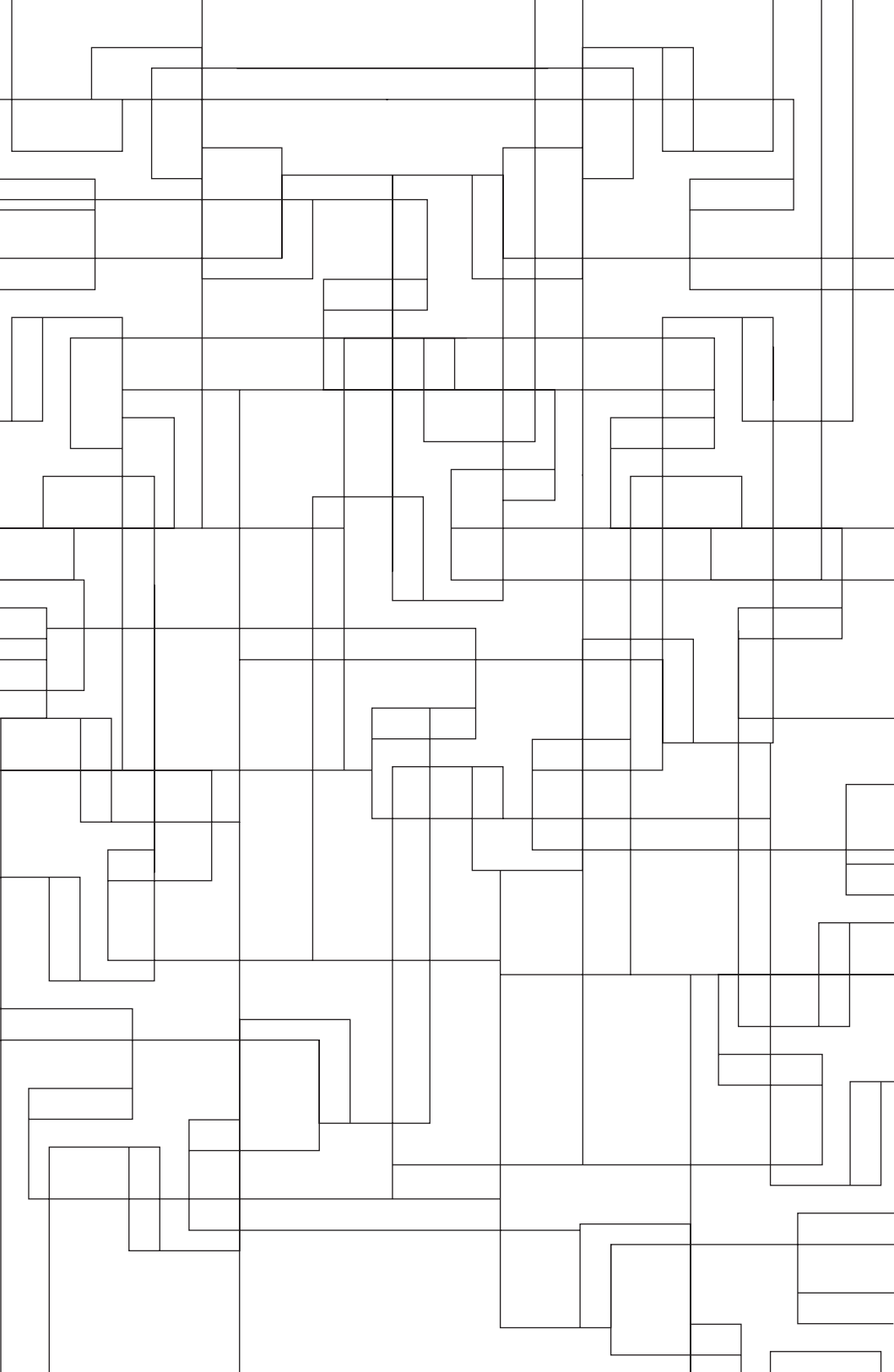
son muchas, expresadas de manera heterogénea en territorios y poblaciones específicas, y cuyas expectativas de movilidad social ascendente están centradas fuertemente en el acceso a las universidades públicas estatales, muestran las varias dimensiones de las incertidumbres que gestionan cotidianamente los gobiernos universitarios. Determinar la naturaleza, profundidad y complejidad de esas dimensiones es quizá el ejercicio intelectual y político estratégico de las universidades públicas en México.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES/UDUAL, 2ª. Edición.
- Acosta Silva, Adrián (2012). Federal Policies and Governance of Universities in Mexico, 1990-2010. En Schuetze, Hans G., William Bruneau y Garnet Grosjean (Eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads and Experience in International Perspective* (pp. 147-160). New York: Palgrave MacMillan.
- Acosta Silva, Adrián (2015). El gobierno universitario en América Latina: entre la lógica de la gobernanza y la lógica de la gobernabilidad. En Ganga, Francisco y Juan Abello (comps.), *Gobernanza universitaria. Aportes desde una perspectiva latinoamericana* (pp. 45-58). Santiago de Chile: RiL editores.
- Acosta Silva, Adrián (2019a). La épica de los indicadores. En Lomelí Vanegas, Leonardo y Roberto Escalante Semerena (Coords.), *Autonomías bajo acecho* (pp. 83-97). México: Siglo XXI Editores.
- Acosta Silva, Adrián (2019b). El poder universitario en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(1), enero-marzo, 117-144. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57829>
- Acosta Silva, Adrián (2020a). Autonomía universitaria y estatalidad. *Revista de la Educación Superior*, 49(193), enero-marzo, 1-23. <http://resu.anui.es.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1025/415>
- Acosta Silva, Adrián (2020b). Universidad Autónoma de Nayarit: la reforma autoritaria. *Nexos*, 15 de enero. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=2116>

- Brunner, J., Labrana, J., Ganga, F., & Rodríguez-Ponce, E. (2019). Circulation and reception of the theory of *academic capitalism* in Latin America. *Education Policy Analysis Archives*, 27, 79. doi:<https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368>
- Cairney, Paul (2018). La implementación y el problema de la gobernanza: Una perspectiva de los grupos de presión. En Pardo, M. C., M. I. Dussauge y G. M. Cejudo, *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 247-282). México: CIDE.
- Frolich, Nicoline y Joakim Caspersen (2015). Institutional Governance Structures. En Huisman, Jeroen, Harry de Boer, David D. Dill & Manuel Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 379-397). New York: Palgrave MacMillan.
- Hammerstein, Notker (1996). Relations with authority. En Rüegg, Walter, H. De Ridder-Symoens (Ed.), *A History of the University in Europe, vol.II, Universities in Early Modern Europe (1500-1800)* (pp. 114-154). Cambridge University Press.
- Huisman, Jeroen, Harry de Boer, David D. Dill & Manuel Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398-416). New York: Pagrave Macmillan.
- Humboldt, Wilhelm von (1991). La situación de la universidad. En Bonvecchio, Claudio (Introducción, selección y notas), *El mito de la universidad* (pp. 75-117). México: Siglo XXI Editores/CESU-UNAM.
- Matthews, Felicity (2014). Governance and State Capacity. En Levi-Faur, David (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 281-293). New York: Oxford University Press.
- Ordorika, Imanol, Roberto Rodríguez-Gómez y Marion Lloyd (2016). La autonomía universitaria en el marco del federalismo. En Muñoz y García, Humberto (Coord.), *¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?* (pp. 153-204). México: Porrúa/SES-UNAM.
- Piñera, David y Víctor M. Alcántar (2010). Diversidad de los tiempos en que las universidades estatales han obtenido su autonomía. En Terán Fuentes, Mariana, David Piñera Ramírez y Romualdo López Zárate (Coords.), *Diversas formas de vivir la autonomía universitaria. Reflexiones y experiencias* (pp. 19-35). Zacatecas, México: Universidad Autónoma de

- Zacatecas/Red de Historia de las Universidades Estatales en México/Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía y rendición de cuentas: una revisión histórica. *Campus-Milenio*, 1 de agosto. http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=17362:autonomia-y-rendicion-de-cuentas-una-revision-historica-v&Itemid=140
- Shattock, Michael (Ed.) (2014). *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*. London & New York: Routledge.
- Slaughter, Sheila y Larry L. Leslie (1997). *Academic Capitalism, Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Stone, Deborah (2012). *Policy Paradox. The Art of Decision Making*. New York: WW Norton & Company.
- Veiga, Amélia, Antonio Magalhaes y Alberto Amaral (2015). From Collegial Governance to *Boardism*: Reconfiguring Governance in Higher Education. En Huisman, Jeroen, Harry de Boer, David D. Dill & Manuel Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398-416). New York: Palgrave MacMillan.



Autonomía: de quién, para quién, alcance, condiciones

Fernando Serrano Migallón

Antecedentes

Las universidades surgen en la Edad Media; gracias a ellas, la transmisión del saber y la creación de nuevos conocimientos salen del ámbito eclesiástico abriendo así el monopolio que la Iglesia tenía a través de conventos y monasterios. Se seculariza el saber, aunque todavía bajo la supervisión de la Iglesia; maestros y alumnos se unieron y formaron las *universitas magistrorum et scholarium* es decir, la unión de maestros y alumnos, quedando finalmente la voz *universitas* que hoy conocemos como Universidad.

La tutoría eclesiástica va dejando paulatinamente y según avanzan los movimientos sociales en Europa, la estatal la asume a través de la organización, designación, líneas de investigación y métodos de enseñanza.

En México, en particular en el caso de la Universidad Nacional de México, institución generadora de la enseñanza universitaria en el país, inicia el proceso de evolución hacia la autonomía.

El desarrollo de nuestra Universidad tiene su punto de partida en la Edad Media, concretamente en España, con el nacimiento de la Universidad de Salamanca, destacando en la misma la lucha protagonizada por Francisco de Vitoria en 1536, quien ocasiona que

finalmente se impusiera la razón, al establecerse límites al poder político y al separarse lo universitario de proyectos que tenían la preocupación ética y jurídica del destino de las Américas.

La colonia comienza al concretarse el ideal conquistador, coincidiendo lo anterior con la fundación de la Real Universidad de México. Así, la conquista se convierte en colonia, surgiendo instituciones que permiten el comercio y el intercambio económico y cultural entre la metrópoli y los territorios de ultramar. Este periodo de transición entre conquista y virreinato se desarrolla en el lapso comprendido entre 1519 y 1551.

En el contexto histórico presentado, es como Fray Juan de Zumárraga, en 1530, hace la petición al Emperador Carlos V, para solicitar la creación de una universidad que tuviera su sede en la Nueva España. Sin embargo, a medida que el proceso de contrarreforma adquiría peso y éste a su vez dotaba de mayor fuerza a los brotes de pensamiento libre, la solicitud se tornaba inadecuada para la época. En 1539, el Virrey Antonio de Mendoza, insiste de igual manera ante Carlos V sobre la necesidad de la instauración de la Universidad Mexicana.

De este modo, confluían en las solicitudes hechas a la corona los intereses tanto del clero como de la clase política criolla, dos elementos del poder y de la vida pública de la Nueva España, evidentemente cruciales para la definición de esta nueva institución; empero, el ideal de la Universidad que el virrey concibe es incluyente y se relaciona íntimamente con la formación de un carácter propio para la cultura nacional. Lamentablemente, la petición de Mendoza fracasa, al igual que la realizada por el Cabildo de la Ciudad de México, que presentó una propuesta igual el 13 de enero de 1543.

Finalmente, el 21 de septiembre de 1551, por cédula expedida en el municipio de Toro, Felipe II, a nombre de su padre Carlos I, funda la Real Universidad de México, que, según la instrucción, enseñaría todas las materias: las laicas y las religiosas, tanto a los indígenas como a los hijos de los españoles.

Cuando la Real Universidad se transforma en Pontificia, su estructura jurídica e institucional había sido ya establecida previamente. El hecho de que la institución hubiese dependido en un inicio directamente del Rey conllevaba independencia de la estructura que la Iglesia determinaba usualmente para sus establecimientos educativos.

Desde su origen, la Universidad mexicana gozó de sus propios cuerpos legislativos: las carencias que tenía la cédula de fundación en lo relativo a sus normas, fue enmendada por la actividad legislativa del Claustro, que los diseñó de acuerdo con los Estatutos y Reglamentos de la Universidad de Salamanca. El doble carácter, de Real y Pontificia, otorgado a la Universidad, generaba tensiones de índole político que impactaban directamente en el avance y progreso académico de la institución.

Los primeros pensadores del movimiento independentista fueron egresados de la universidad instruidos en una particular dualidad: por un lado, eran contestatarios a la corriente universitaria general; por otro, tradicionalistas, pues desearon ver siempre a su institución con el espíritu que la había animado desde sus primeros días, siendo propositivos y agresivos por cuanto se propusieron construir una nueva Nación.

Con el comienzo de la vida independiente, la Universidad sufriría múltiples cambios de denominación. De esta forma, a la Real Universidad de México siguió la Real y Pontificia, posteriormente la Imperial y Pontificia, luego la Nacional y Pontificia y a la última, la Universidad de México. No obstante, todos estos cambios fueron superficiales y únicamente de nombre, pues la esencia de la búsqueda de la verdad y el deseo de transmitir los conocimientos serían inmutables.

El golpe de gracia a la primera tradición universitaria de nuestro país es dado en 1833 con las Leyes del 19 y 24 de octubre del mismo año, las cuales implicaban la secularización de la educación y la supresión de la Universidad. Dichas reformas serían secundadas por Valentín Gómez Farías, vicepresidente en funciones del presidente de la República. Ante este hecho se abre el debate en lo relativo a la continuidad histórica de nuestra casa de estudios.

Desde este momento, la historia de la Universidad es una constante lucha, por evitar su extinción. De esta forma, encontrándose desangrada y sin posibilidades de regenerarse, la Universidad es cerrada nuevamente en 1857 y reabierta en 1858. El entonces presidente Benito Juárez la disuelve nuevamente, y finalmente tendrá su último periodo de vida con el imperio de Maximiliano en 1863, desapareciendo dos años más tarde para sufrir una larga y desgastante muerte.

Es evidente que la Universidad antes incluso de ser una institución constituye una idea, y dado que éstas prevalecen y se mantienen al margen de los embates históricos propios del nacimiento de una Nación, ésta seguiría existiendo en su forma ideal. Para su reconstrucción se engazaría en los cimientos de la Escuela Nacional Preparatoria de Gabino Barreda, creada en 1871, así como en las escuelas nacionales de Medicina, Minería y Jurisprudencia, pero más allá de mantenerse en simples estructuras físicas, se resguardó en los hombres y mujeres dedicados a la enseñanza, dueños de los conocimientos que conformaban la institución, que transitaron desde el positivismo más ríspido a una visión más amplia y crítica. Esta visión acerca de la realidad social estuvo influenciada por una perspectiva humanista, producto de pensadores como Bergson o Boutroux; el primero, vástago del siglo XIX, y el último tanto hijo del siglo XIX como luminaria que marcó la directriz de movimientos como el Ateneo de la Juventud, producto indiscutible de la Escuela Nacional Preparatoria.

Meses antes de la fundación de la nueva Universidad, la apertura de otra institución crea un precedente con el que se daba por terminada la época del positivismo clásico. Esta institución fue la Escuela de Altos Estudios, fundada el 18 de junio de 1910 por decreto del Ejecutivo. La Escuela Nacional de Altos Estudios perseguiría, entre otras cosas, la recuperación de los estudios humanísticos y la incorporación de los mismos en los planes de estudios.

Finalmente, después de cuarenta y cinco años de parálisis y constantes problemas, el 22 de septiembre de 1910, abre sus puertas la Universidad Nacional de México. La autonomía es un valor tan importante para la Universidad que va esencialmente incorporada a su sustancia, de manera tal que está estrechamente ligada a su supervivencia, identidad y existencia misma.

La Universidad como proyecto social fue posible sólo hasta el triunfo de la Revolución. El Constituyente de 1917 incluyó una figura nueva dentro de la administración pública centralizada denominada Departamento del Estado, y cuya función sería la de ofrecer un servicio público libre de la intervención de los intereses políticos. Ésta fue la figura que se dio al Departamento Universitario y de Bellas Artes, que tendría a su cargo la administración de la Universidad.

Con la Ley Orgánica del 26 de julio de 1929, la Universidad Nacional de México se estableció como una corporación pública

con capacidad jurídica propia; por primera vez se reconocía la autonomía, aunque de una manera acotada, ya que la Secretaría de Educación Pública disponía de un delegado al interior del Consejo Universitario y también porque el rector era designado por una terna propuesta por el Ejecutivo Federal, que era capaz de vetar las resoluciones del Consejo. Se concebía como una institución del Estado que estaba atendida a las formalidades de la administración pública.

Para 1933, a la mitad del debate entre Antonio Caso, quien sostenía la libertad de cátedra, y Vicente Lombardo Toledano, quien procuraba una educación socialista, se expide una nueva ley orgánica que amplía los rasgos de la autonomía manteniendo, sin embargo, reserva del carácter nacional y público de la Universidad.

Consideraciones conceptuales

La autonomía surge como la armadura que protege y preserva tanto la libertad de cátedra, las líneas de investigación y la organización administrativa, como el destino de los recursos, de los factores gubernamentales externos que limitan la capacidad de creación y de libre pensamiento, manteniendo esa fuerza vital de la Universidad que permanece inmutable ante los embates y tensiones políticas del mundo exterior.

En este sentido, la vida de la universidad se asemeja a la vida de la sociedad humana que, como dice Benedetto Croce, ha sido desde sus orígenes hasta nuestros días una lucha permanente por aumentar y lograr los ámbitos más grandes de libertad. La universidad por primera vez seculariza la cultura, el conocimiento y la enseñanza y la exclaustra de conventos y monasterios al ámbito civil que, aunque siga dependiendo ideológica y doctrinariamente de la Iglesia, ya no es parte de ella.

Posteriormente, las universidades se separan del dogma religioso y pasan a depender del Estado, cuyas indicaciones académicas y de investigación dejan atrás los movimientos autónomos y actualmente hay nuevos elementos que hacen que peligre la libertad de enseñanza y de investigación, son los llamados poderes fácticos que, a través del dinero, de dádivas económicas o de presiones sindicales tratan de condicionar la vida universitaria.

Hay conceptos que en sí mismos encierran una profunda controversia y por eso se convierten en mitos. De estos conceptos tenemos innumerables ejemplos: Libertad, justicia, democracia, verdad y tantos otros que encierran en su significado los valores más caros para el hombre y para el concepto que pueda tener de sí mismo.

La universidad nace del intento humano que siempre ha sido esencial: pensar con libertad, comprender el mundo, por entender su mensaje y por dotar de objeto y sentido a la realidad; en este intento, la universidad se constituye como una auténtica promotora y generadora de valores. Dentro de éstos hay uno que para los universitarios es por demás cercano y fundamental: el de la autonomía.

En Occidente, la universidad ha jugado un papel como instrumento de cohesión de las sociedades, ha servido para mantener el sentido de pertenencia de las civilizaciones, haciendo al mismo tiempo, las veces de conducto por el cual el conocimiento se emancipó del control de la Iglesia, la cual durante siglos monopolizó el acceso a las ideas y el libre pensar; la Universidad fue la directriz que marcó la manera en que los individuos se organizarían en sociedad; de esta forma, quedó inmersa en lo más profundo de las sociedades occidentales.

La autonomía como concepto de actividad creadora es la esencia del hacer intelectual. Etimológicamente, la palabra autonomía significa «darse su propia ley» y, de acuerdo con el Diccionario de la Academia Española, es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades del mismo, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Aunque por su significado etimológico pareciera sencillo delimitar el sentido y alcance del término autonomía, la situación es radicalmente distinta cuando éste se aplica a las universidades, debido a la relación que las instituciones guardan con la Nación.

Hay que distinguir desde el principio la diferencia respecto del concepto de soberanía del Estado, que es la potestad de éste para determinar por sí mismo la condición de su vida y el desarrollo de sus políticas en la vida del país. Autonomía por otra parte, es la facultad que tienen instancias de gobierno del propio Estado para actuar dentro de éste y con base en las directrices generales que la normatividad superior del Estado les señala. Si la soberanía se manifiesta en dos vías paralelas, una interna –capacidad para expe-

dir normas de aplicación general y obligatorias— y otra externa, la posibilidad de comprometerse internacionalmente, la autonomía lo hace como la posibilidad de una institución pública para determinar su forma de vida y la libertad técnica y administrativa en el desarrollo de sus actividades.

Han existido diversos criterios sobre el tema. En primer lugar, el concepto de autonomía como derivado del de soberanía; no se puede pensar en una entidad autónoma que dependa de una colectividad que no sea soberana.

La autonomía se plasma en la libertad de que gozamos todos los universitarios, libertad de pensar y crear, libertad para encontrar la verdad y para errar. La libertad es el elemento esencial de las universidades. Limitar la libertad de investigación, inducir al hombre a temer sus propios pensamientos o pretender encauzar la investigación a resultados previamente establecidos, es incompatible con su mística de trabajo y con la esencia misma del pensamiento.

La autonomía universitaria fue ampliamente conceptualizada por el ingeniero Javier Barrios Sierra (en UNAM, 2005) como:

[...] un principio que procede de la tradición cultural de Occidente y que hoy aceptan, aunque con distintos grados y matices, la mayoría de las naciones modernas [...] autonomía universitaria es, esencialmente la libertad en enseñar, investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estima 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. Todo ello, por supuesto, dentro de las líneas generales trazadas por la ley orgánica (p.15).

La autonomía universitaria no puede entenderse sin libertad académica, administrativa y financiera. La libertad académica entraña la facultad de enseñar y aprender, se manifiesta en la búsqueda de la verdad, sin restricción ni coacción. La libertad normativa y administrativa se realiza en el derecho de autodeterminarse mediante sus estatutos y reglamentos, y en la facultad de designar a sus propias autoridades sin intervención ajena. La libertad financiera le

permite desarrollarse mediante la organización y la administración de su propio patrimonio. Sin embargo, la autonomía, sobre todo la financiera, no implica que las universidades puedan desperdiciar los recursos estatales.

El Estado les confía un monto determinado de recursos para que cumplan con sus fines y sólo para ello; las instituciones autónomas no pueden ni deben desviarlos a fines distintos, por nobles que éstos sean, ni mucho menos a destinos que no sean honestos ni honorables. Toca al conjunto de la sociedad civil y a los universitarios, vigilar la aplicación de los recursos destinados a la educación superior y el cumplimiento de los fines que las universidades autónomas tienen encomendados.

Esta libertad irrestricta para las universidades no es sino el reconocimiento del derecho que tienen de estar siempre abiertas a las nuevas ideas y a un proceso de crítica veraz que fortalezca su actuación en la ciencia, el arte y la cultura. Tiene sus raíces en la madurez y responsabilidad de nuestras instituciones académicas y un cauce cierto en su vocación de servicio y su profundo amor por México.

La autonomía, por otra parte, implica para las universidades que gozan de ella, la obligación de una permanente búsqueda de calidad y excelencia académica en la realización de sus funciones. Las universidades autónomas constituyen una parte muy importante en la función social del Estado de formar más y mejores hombres, comprometidos con los grandes problemas de nuestro país. El México de hoy tiene necesidad de profesionales que respondan a la magnitud de los desafíos sociales de este fin de siglo.

Hablar sobre la función social de estas instituciones ha sido considerado en ocasiones como un intento de justificar obstáculos y deficiencias que las mismas enfrentan desde su creación, como la falta de recursos financieros o la obligación de hacer académicamente homogénea a una población estudiantil de los más diversos orígenes y formaciones. Este tema de la función social es importante, no sólo porque parece haber sido una cuestión, si no olvidada, sí hecha de lado durante los últimos años, y porque el enfoque a este respecto puede ser muy diferente.

Sin pretender que todas las deficiencias puedan ser subsanadas, lo esencial está en el reto que, de manera exclusiva, se plantean las universidades autónomas: conciliar función social y excelencia académica. Aquí, en el simple planteamiento de este reto, está la

razón principal que, a mi juicio, justifica el papel preponderante que juegan y que deben seguir jugando las instituciones autónomas en nuestro país.

La autonomía como elemento esencial de la investigación y la enseñanza superior sólo tiene sentido en las instituciones públicas. Por eso, su compromiso es con la Nación, como la entidad portadora y beneficiaria de los valores que están por encima del Estado. El Gobierno, como instancia conductora del Estado, está obligado a sostener e impulsar la Educación Superior y ésta debe comprender todas las ideologías y formas del pensamiento que existen en la sociedad.

Este tipo de educación sólo se puede dar en una institución autónoma, en la que no exista influencia gubernamental, ni de otros grupos que incidan haciendo presión desde fuera de su seno, que pretenda determinar su sentido o predetermined sus resultados.

En los centros de educación superior establecidos por entidades privadas que aportan recursos para este fin, corresponde a quienes los sostienen determinar el tipo de investigación ya que, de no estar de acuerdo con ella, no hay obligación, excepto la contractual establecida en su creación o funcionamiento, de seguir impulsándola. Sin embargo, en aras de la libertad inherente a toda actividad intelectual y particularmente universitaria, corresponde al propio Estado respetar el margen necesario de independencia para conocer, para expresar y para buscar el mejor desarrollo de la inteligencia, la técnica y la cultura en que se empeñan los ciudadanos reunidos en claustros universitarios de toda naturaleza, sin más límites que los estrictamente determinados por el texto constitucional.

Por esto, la característica de la autonomía es sólo aplicable a las entidades públicas, las que a pesar de depender económicamente del Estado no pueden ni deben someterse a las directrices coyunturales que les señale el gobierno en turno, sino que deben incorporar en su pensar y hacer todas las tendencias de la sociedad.

Las universidades autónomas son, al mismo tiempo, un factor de identidad; su actividad debe latir con el pulso de nuestro país. Estas instituciones tienen una responsabilidad que cumplir. Su función debe ser participativa, crítica, creativa, propositiva y transformadora de la sociedad. El México de hoy tiene necesidad de profesionales que respondan a la magnitud de los desafíos sociales actuales.

Los fines de las universidades autónomas consisten en impartir enseñanza superior de calidad, organizar la investigación científica y extender los beneficios de la cultura; estas funciones del mayor interés para la sociedad no podrían realizarse sin las libertades y obligaciones que implica la autonomía.

La autonomía es la facultad de los universitarios de manejar por sí mismos la institución en la cual prestan sus servicios y en la que desarrollan su vida universitaria, de determinar el rumbo y el sentido de sus labores, esta posibilidad de autodeterminación debe ser defendida por los universitarios y por todos los miembros de la Nación, porque constituye la garantía de permanencia de nuestra cultura y carácter como pueblo; debe, asimismo, ser respetada por todos aquellos que no pertenecen a la comunidad universitaria.

La autonomía se plantea en primera instancia frente al Estado, el cual en aplicación del Artículo 3º Constitucional le otorga la ley particular para su funcionamiento; en segundo lugar frente al gobierno, del cual recibe los recursos para su operación; pero también se plantea frente a los grupos que pretenden influir en las instituciones, ya sea a través del otorgamiento de recursos adicionales destinados a proyectos específicos, y que con ello no deben afectar el sentido general, ni de la vida universitaria ni de la investigación misma.

También, y quizás esto sea más importante que lo anterior, la autonomía tiene que ser el baluarte de las Instituciones de Educación Superior frente al interés de los partidos políticos cuando pretenden utilizar a las universidades y a la fuerza moral que éstas representan para el fortalecimiento de sus grupos y la consecución de sus fines.

Si bien es esencia de la universidad la libre discusión de todas las ideas, incluidas desde luego las políticas, el ejercicio de los derechos políticos, el reclutamiento de afiliados y las campañas de proselitismo, deben quedar a la puerta de las universidades.

Por su fuerza, por sus dimensiones, por su sed de realización y su vocación de futuro, la obra de las universidades autónomas en México es una de las más nobles y fructíferas conquistas del pensamiento en nuestro país.

La autonomía ha sido fruto de titánicos esfuerzos por parte de cada una de las personas que lucharon para que esta causa fuera posible. A pesar de que muchas veces fueron en contra de las autoridades y a pesar de que no fue un camino nada sencillo, nunca abandonaron su ideal; al contrario, cada vez fueron mejorando sus argumentos.

Es a cada una de esas personas a las que les debemos agradecer por lo que hoy en día tenemos, a todos aquellos que lucharon y siguen luchando por nuestra universidad, haciéndola cada vez más libre.

Cuestiones pendientes

Como resultado de las elecciones de 2018, además de triunfar con amplia mayoría, el presidente de la República cuenta con el respaldo de mayorías en la Cámara de Diputados y el Senado, lo que permitió reformar el Artículo 3° de la Constitución e implica nuevas leyes secundarias para educación obligatoria y superior. Aceptando que el marco jurídico de la autonomía definido por la reforma de 1980 es perfectible, la coyuntura obliga a plantear preguntas sobre cambios que pueden perfeccionar el marco vigente, pero también podrían ser contrarios al espíritu de la autonomía.

En los últimos meses se han presentado iniciativas para reformar la ley orgánica de algunas universidades autónomas, proponiendo cambiar la forma de designar a las máximas autoridades, sin consultar a las respectivas comunidades académicas.

No cabe duda de que las leyes orgánicas vigentes pueden ser deficientes en ciertos puntos, y que en ciertos momentos deberán actualizarse. Y como el Poder Legislativo federal, los de los estados y la Ciudad de México, tienen la facultad de expedir tales leyes orgánicas, es lógico que puedan modificarlas, pero no es evidente que puedan hacerlo sin tener en cuenta la opinión de la institución de que se trate. Por otra parte, cuando en el seno de una institución autónoma se considere conveniente hacer algún cambio en la ley orgánica, la institución misma no tiene facultad de iniciativa, lo que no parece congruente con el espíritu de la autonomía.

Si hay buena relación entre la institución autónoma y el congreso correspondiente, y si hay seriedad y buena voluntad de ambas partes, el diálogo es la manera lógica de resolver la cuestión; pero si la relación no es buena, o si prevalecen intereses espurios en una de las partes o en ambas, el marco jurídico vigente no contiene directriz alguna para destrabar el asunto, que tendría en cada caso que dirimirse en las instancias pertinentes del Poder Judicial. El marco jurídico debería considerar incluso, como extremo, la posibilidad de revocar la autonomía a una institución.

Dicho estatus jurídico confiere, a la vez, un privilegiado derecho, pero también una seria obligación: ejercer la autonomía con responsabilidad, persiguiendo siempre el bien de los estudiantes y la sociedad, con apego a los valores universitarios y cívicos. Y al ser posible que intereses ajenos a los institucionales prevalezcan, y que individuos o grupos que ocupen puestos de responsabilidad en una institución ejerzan sus funciones persiguiendo ese tipo de intereses, puede haber momentos en los que sea necesaria una intervención externa para restablecer el orden.

Es posible también, y por ello la cuestión es tan delicada, que donde estén presentes los intereses ajenos sea precisamente en la instancia legalmente facultada para expedir o modificar una ley orgánica. De allí la importancia de que el marco jurídico de la autonomía contenga previsiones al respecto.

Conclusión

La universidad tiene tres obligaciones jurídicas claramente expresadas: transmitir el pensamiento; crear nuevos conocimientos; y hacer llegar a las más amplias capas de la población los beneficios de la cultura.

Hay otras dos finalidades, tan importantes como las anteriores, que no están señaladas jurídicamente, como son: el ser la conciencia crítica de la nación a la cual pertenecen y orientar a las sociedades de las que forman parte. Decía Manuel Azaña que la libertad no hace más felices a los hombres, sino simplemente los hace hombres, es decir, les da esa facultad de actuar conforme a su conciencia y en uso del libre albedrío. Lo mismo pasa con las universidades, la autonomía no hace por sí sola que una institución sea de alta o baja calidad, pero lo que sí hace –y por ello es inherente a la función universitaria– es que con la autonomía las universidades cumplen con su visión crítica, orientadora y de guía espiritual.

Referencias

UNAM (2005). *Jornadas de la Autonomía* (Colección Letras Jurídicas). México: UNAM.

Recapitulación y algunas líneas para continuar con el diálogo

Felipe Martínez Rizo

La obra y su propósito

Después del marco contextual que ofrece el texto introductorio, los apartados de esta obra han tratado de mostrar varias facetas de la noción de autonomía, aplicada a las Instituciones de Educación Superior, en toda su complejidad.

El texto “Autonomía académica” subraya que, especialmente en las universidades que florecieron en el siglo xx, en la tradición iniciada por Humboldt en el xix, la académica es la dimensión esencial de la autonomía, añadiendo que es universal y absoluta –se tiene o no–, en tanto que la autonomía institucional es un concepto específico y relativo, que admite grados. En el ámbito de la autonomía académica distingue la dimensión que se refiere a la libertad personal de profesores e investigadores para desempeñar sus funciones con apego exclusivamente a los criterios propios de su campo, y la dimensión institucional, por la que cada universidad es libre para decidir sobre oferta de carreras, currículos, admisión de alumnos, criterios para dar grados, o líneas de investigación. Se precisa, sin embargo, que la autonomía *tiene un carácter contingente... y es preciso definirla conforme a su tiempo y a su espacio*. Es imposible hablar de una autonomía atemporal o monolítica.

La autonomía académica tiene, pues, claras implicaciones para los alumnos, pero el apartado “La autonomía universitaria y los estudiantes” destaca otro ángulo de la cuestión: el relativo a la participación de los estudiantes en las decisiones institucionales más importantes, incluyendo las que los afectan, como condiciones de ingreso y egreso, pero también las que tienen que ver con la designación de autoridades, condiciones de trabajo del personal y el manejo de recursos. Nos hace reflexionar sobre el problema que representa el que la opinión de los estudiantes pueda tener más peso, en ocasiones decisivo, que la de profesores y autoridades, en temas de los que es válido pensar que los jóvenes no tienen suficiente conocimiento. Destaca la tensión entre democracia y eficacia y el riesgo de parálisis institucional, que propicia el neointervencionismo del estado, con la tensión entre autonomía institucional y evaluaciones externas, o la posible redefinición de la obligatoriedad, con acceso universal incondicional y gratuito.

El texto “El régimen de autonomía universitaria y el orden jurídico nacional” ubica la cuestión de la autonomía en el marco de la legislación mexicana y destaca que, después de la Ley de Coordinación Fiscal y la de Coordinación de la Educación Superior, de 1978, y la reforma constitucional de 1980, instrumentos legales más recientes incluyen elementos importantes para precisar los alcances del concepto y la aplicabilidad a las universidades autónomas de disposiciones como las relativas a la protección de los derechos humanos, rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. Finalmente está la reforma constitucional de 2019, que amplía las nociones de universalidad, obligatoriedad y gratuidad de la educación para que alcancen a la superior, y las interpretaciones de algunas de las disposiciones anteriores que ha hecho la Suprema Corte de Justicia, ante los amparos promovidos por algunas universidades.

En “Autonomía universitaria y administración del patrimonio” se estudia la forma en que se ha concretado en las universidades mexicanas la dimensión de la autonomía relativa a la facultad de decidir sobre el manejo de recursos financieros y, en general, para administrar el patrimonio. La detallada información que ofrece sobre los procesos de revisión que han llevado a cabo la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes estatales en las 34 universidades autónomas y sus resultados, ilustra con claridad el proceso que ha

transitado de la época del estado benevolente a la del estado evaluador primero y, finalmente, a la del estado interventor.

Al tratar la vertiente del concepto que tiene que ver con el gobierno institucional, en “Autonomía y gobierno institucional” se contraponen a la autonomía ideal una real, que implica actores internos y externos cuyos intereses no siempre coinciden y deben conciliarse. Esto hace precisar dos ideas que no suelen distinguirse: *governabilidad*, gestión del conflicto, y *gobernanza*, gestión del cambio. Advirtiendo la distancia que separa la soledad y libertad académica de Humboldt, y la toma de decisiones basada en indicadores de productividad; se destaca el paso de la gobernanza tradicional a una basada en consejos (*boardism*) en que el peso principal recae en cuerpos especializados de asesores, con el gobierno corporativo gerencial de la Nueva Gerencia Pública. La legitimidad debe buscarse teniendo en cuenta un frente interno, ante la comunidad universitaria, y uno externo, ante las autoridades gubernamentales y la sociedad. Se identifican tres fuentes de tensión: escasez del financiamiento público *vs.* exigencias de cantidad y calidad de resultados; máxima colegialidad *vs.* máxima eficacia; autonomía *vs.* rendición de cuentas.

“Autonomía: de quién, para quién, alcance, condiciones” cierra la obra repasando antecedentes de la autonomía y distinguiendo esta noción de la soberanía, que sólo corresponde al Estado. Recuerda luego las tres libertades identificadas por Barros Sierra como dimensiones esenciales de la autonomía universitaria: la libertad de decidir qué enseñar, investigar y difundir; la de decidir cómo organizarse y funcionar; y la de manejar sus recursos. Identifica luego algunas cuestiones pendientes: se pregunta si la autonomía es un atributo irrevocable y que no se puede modificar, o en qué casos y cómo podría revocarse o acotarse. Se cuestiona también quién puede modificar la ley orgánica de una universidad y, con ella, el alcance de la autonomía que otorga: ¿El Congreso sin tener en cuenta a la universidad? ¿La universidad sin tener en cuenta al Congreso? ¿Los dos y, en este caso, cómo?

En un momento en que el Congreso se prepara para aprobar una ley que precise las disposiciones generales sobre educación superior establecidas en términos generales en la reforma constitucional de 2019, el propósito de la obra es mostrar la complejidad de la cuestión.

Reconociendo que el marco legal vigente es, sin duda, incompleto y obsoleto, se considera también que no cualquier modificación será adecuada, y que se pueden aprobar normas que, lejos de contribuir a mejorar actividades tan importantes para el país, como las que tienen a su cargo las instituciones de educación superior, podrían llevar a un retroceso considerable.

Algunos ángulos de la cuestión

Las actividades de docencia, investigación y extensión de la cultura que deben desarrollar las instituciones de educación superior implican tomar decisiones sobre muchos puntos delicados, que afectan o involucran a diversos grupos de actores, tanto internos como externos.

Los siguientes son ejemplos de las decisiones que una institución debe tomar.

- Sobre docencia: qué programas ofrecer, de licenciatura, posgrado y técnico superior; qué enseñar en ellos; cuántos alumnos aceptar; qué requisitos fijar para ello, cuáles para dar un título y cómo asegurar que se cumplan.
- Sobre investigación: qué líneas desarrollar; qué peso dar a la aplicada y a la básica, cómo definir qué proyectos aprobar, cómo cuidar que se lleven a cabo con apego a los mejores criterios de cada campo.
- Sobre difusión de la cultura: cómo entender la noción misma de cultura, cómo decidir qué difundir, a qué destinatarios y en qué formas.
- Sobre personal académico: cómo seleccionar al de nuevo ingreso para que lleguen los mejores; cómo organizar su trabajo y hacer que se cumplan los objetivos del currículo respetando la libertad de cátedra; cómo distinguir el trabajo excepcional y reconocerlo, el bueno y estimularlo, y el deficiente para ayudar a que mejore y, en su caso, evitar que dañe a los alumnos.
- Sobre personal en general: cómo contratar, cuánto pagar, cómo propiciar el desarrollo de trayectorias profesionales, cómo manejar los conflictos.

- Sobre recursos económicos y patrimonio: de qué fuentes obtenerlos, cómo acrecentarlos, cómo distribuirlos, cómo asegurar que se manejen bien.

Por otra parte, los actores que se pueden ver afectados por diversas decisiones tienen intereses no siempre coincidentes:

- Los estudiantes pueden pedir que los criterios de admisión permitan entrar a una carrera a todo el que quiera; que la carga de estudio deje tiempo libre para trabajar o divertirse; que los requisitos de graduación sean mínimos; y que el costo sea bajo y cubierto con subsidios públicos.
- Los docentes e investigadores, que la carga de trabajo sea ligera y que sus remuneraciones sean mayores; tener recursos para ayudantes e insumos y para viajar a congresos; tener más tiempo de vacaciones y sabáticos.
- Las autoridades, que los puestos sean estables, sus remuneraciones altas, y sus decisiones no cuestionadas.
- Las familias de los estudiantes, que sus hijos sean aceptados fácilmente, que al terminar tengan trabajo y que las cuotas sean bajas o nulas.
- Los empleadores, que los egresados respondan a las necesidades de las empresas, que no pidan salarios muy altos y sean dóciles a la autoridad.
- Las autoridades gubernamentales, que las universidades no pidan muchos recursos y no causen problemas.
- Los partidos políticos, que las universidades sean viveros en donde puedan reclutar seguidores, y que sean bastiones de sus respectivas fuerzas.

Y para defender sus intereses, todos los actores buscan aumentar su peso en las instancias decisoras de sus respectivas instituciones.

La necesidad de marcos normativos

¿Cómo conciliar intereses dispares y potencialmente contrapuestos? La respuesta corta es: mediante marcos normativos claros, que configuren instituciones sólidas.

Las instituciones son el mecanismo que utilizan las sociedades para asegurar el funcionamiento de actividades importantes, por encima de las diferencias que pueda haber entre sus integrantes individuales. Y como cualquier institución, una universidad no puede suponer que todos sus directivos, académicos y alumnos cumplirán espontáneamente sus funciones de la manera más adecuada, si no hay disposiciones que las precisen y mecanismos que lo propicien y aseguren.

Dando al término *burocracia* un sentido peyorativo sin matices, unas ideas que a primera vista pueden ser atractivas hablan de desechar modelos organizacionales obsoletos, de tipo *racional-tecnocrático*, con prolijos manuales de procedimientos, para substituirlos por enfoques *humanistas*, basados en un liderazgo carismático.

El funcionamiento de una organización compleja no se puede basar en la buena voluntad de cada individuo: lo que funciona en la familia u otro grupo pequeño no necesariamente opera en mayor escala. En cualquier grupo grande habrá individuos excepcionales positivos o negativos, en tanto que la mayoría no sobresale en un sentido ni en otro. Y los colectivos humanos, como los individuos que los integran, persiguen ante todo sus intereses, y no siempre, o sólo en parte, los grandes propósitos institucionales.

El especialista en planeación Russell Ackoff afirmó que su experiencia de 45 años como maestro universitario le había enseñado que las casas de estudios no son distintas de cualquier empresa en cuanto a la diferencia que suele haber entre los objetivos oficiales de la institución y sus propósitos reales:

Quando comencé a trabajar en la universidad di por sentado que su objetivo principal era la formación de los estudiantes. Basado en este supuesto no podía encontrar explicación a lo que pasaba. Finalmente comprendí que, como sucede con las empresas, la educación de los estudiantes es, para las universidades, en el mejor de los casos, una exigencia y no un objetivo. Aprendí que su objetivo principal es proporcionar a los profesores un ambiente de trabajo y un nivel de vida a la altura de sus deseos. Esto me permitió entender por qué los profesores dedican el menor tiempo posible a enseñar, repiten y repiten los mismos cursos, fijan los horarios de clase según su propia conveniencia y no la de sus alumnos, impar-

ten los temas que quieren y no los que necesitan aprender los estudiantes, preparan exámenes fáciles de calificar, aunque no favorezcan el aprendizaje y suspenden clases para dar conferencias pagadas (Ackoff, 1989: 18).

Ackoff añade que no pretende satanizar a las universidades, ni tampoco a las empresas. Es no sólo explicable, sino legítimo, que quien labora en unas u otras quiera tener un trabajo grato, que le permita tener un nivel de vida satisfactorio. Lo importante es entender que para merecerlo es necesario ofrecer un buen producto. En el caso de las universidades, buena enseñanza que prepare bien a los alumnos, buena investigación, buena difusión.

Clark Kerr, respetado rector del sistema de la Universidad de California, expresó irónicamente la misma idea cuando dijo que la tarea del rector, más que tomar decisiones de gran trascendencia filosófica, consiste en *conseguir juegos de futbol para los exalumnos, espacios de estacionamiento para los profesores y oportunidades de relaciones sexuales para los alumnos* (Rhodes, 1998: 12).

El término *corporativismo* denota esa defensa de intereses particulares que la historia de las universidades ha visto en operación, en lo relativo a estudiantes en el movimiento de Córdoba en 1918, en el que llevó a la autonomía de la UNAM en 1929, o en la huelga que la paralizó en 1999. Y la crónica dificultad para cambiar un plan de estudios se explica al ver que cada académico acepta que se cambie lo que sea, con tal que no se toquen las materias que él mismo imparte.

Gestionar el conflicto entre grupos de interés diverso (gubernabilidad), y gestionar el cambio (gobernanza), logrando que actores disímbolos coincidan para dar giros importantes a la forma habitual de hacer las cosas o emprender otras nuevas que requiera el entorno, no podrá hacerse simplemente si los actores lo intentan en lo individual; es necesario contar con marcos normativos institucionales adecuados.

Una vez más: algunos consideran que normas y estructuras son males de los que, lamentablemente, no se puede prescindir; algunos académicos desdeñan a la *burocracia* y atribuyen las deficiencias de las funciones sustantivas a fallas de las instancias centrales que, en vez de apoyar, usan el poder en beneficio propio. En ocasiones, sin duda, normas y estructuras son obstáculos, pero también pueden

propiciar el quehacer académico. En las universidades mexicanas estructuras y normas, en general, no son adecuadas para favorecer su desarrollo vigoroso. Un par de casos bastará como ejemplo de lo anterior.

- Los procesos de revisión de planes de estudio son decisiones académicas, en que no debería aplicar la noción de democracia. Pero si una universidad decide asignar esas decisiones a comités de académicos de alto nivel, los planes no serán registrados por la Dirección General de Profesiones, que exige su aprobación por el Consejo Universitario, integrado por académicos y alumnos, en proporciones similares y de todas las áreas de la institución, lo que puede llevar a que un plan sea aprobado por colegiados en los que sólo unos cuantos de decenas de integrantes tienen idea de su contenido.
- En las negociaciones entre autoridad y sindicato sobre contrato colectivo, según el Apartado A de la Ley Federal del Trabajo, lo que el rector firme tiene valor legal, aunque sea inviable, como la jubilación dinámica que no pocas universidades han pactado. Los rectores que firmaron probablemente no tenían conciencia de las implicaciones de su decisión o, si la tenían, el que las consecuencias fueran a presentarse en un futuro lejano, y el deseo de evitar un conflicto doloroso, los indujo a firmar. A diferencia de una empresa privada, el rector no será quien asuma las consecuencias, sino la institución y, finalmente, la sociedad. Para que no ocurriera sería necesario algo improbable: que todos los rectores de las universidades públicas del país, por tiempo indefinido, fueran lúcidos, enérgicos y honestos, pues la falta de cualquiera de estas cualidades podrá tener consecuencias graves.

Normatividad interna y marco jurídico externo

Así pues, para que las universidades puedan llevar a cabo las delicadas funciones que les son encomendadas no basta la buena voluntad de los actores individuales; es indispensable una normatividad interna

funcional, y un marco jurídico externo congruente con la misión de tales instituciones. En cuanto a normatividad interna, suele haber desequilibrio entre autoridad y responsabilidad, lo que puede llevar a dos situaciones igualmente desafortunadas, pero de sentido opuesto.

- En un extremo, las autoridades individuales –especialmente la más alta, el rector– pueden tener una autoridad excesiva, discrecional, sin controles o contrapesos; especialmente delicada es la ausencia de controles externos en lo relativo al ejercicio de recursos, laguna que hace posibles casos graves de corrupción y mal uso de fondos.
- En el otro, normatividades excesivamente complejas y cuerpos colegiados ineficientes paralizan decisiones; normas que no deslindan lo académico y lo laboral, o dan peso indebido en las decisiones a organismos gremiales y estudiantiles, dejan a las autoridades individuales en una posición de debilidad extrema, obligadas a realizar complicados actos de equilibrio en la cuerda floja de la política institucional, entre la fuerza de sindicatos preocupados por mejores salarios y prestaciones, y menos tiempo de trabajo, y la presión de sociedades de alumnos que buscan garantizar acceso y titulación con el menor esfuerzo, y en ambos casos buscando, además, prebendas y privilegios personales para los directivos.

Tan mala es la autoridad discrecional como la ausencia de autoridad. Y para encontrar el difícil justo medio que permita el equilibrio en el gobierno institucional, hacen falta mejores estructuras, plasmadas en una legislación con reglas precisas para tomar decisiones, para que la autoridad de un funcionario sea proporcional a su responsabilidad y esté balanceada por colegiados de tamaño adecuado, formados por miembros de la comunidad identificados con objetivos académicos. Para ello, la legislación deberá incluir disposiciones para que haya:

- Directivos individuales que no se limiten a administrar el día a día, sino que sean líderes que transmitan una visión inspiradora alrededor de propósitos ambiciosos, con buena comunicación interna y externa.

- Una estructura con unidades orgánicas manejables que combine líneas de autoridad claras con mecanismos transversales de coordinación.
- Comités o grupos especializados que apoyen decisiones en ámbitos precisos, sin substituir a la autoridad, pero sin ser irrelevantes.
- Procesos de planeación de mediano y largo plazo que definan programas de trabajo precisos para alcanzar los objetivos y hacer realidad la visión.
- Sistemas de evaluación interna que comprendan diferentes aspectos de la vida institucional con base en sistemas de información eficientes.
- Estrategias de mejora realistas, partiendo de una operación cotidiana eficiente, con sistemas simplificados que hagan uso inteligente de las TIC.

Pero la normatividad institucional no basta, ya que muchas decisiones tomadas en el seno de una universidad rebasan el ámbito institucional y tienen que ver con la normatividad externa, con la legislación nacional y la estatal, y la que está vigente tiene muchas limitaciones, como las que establecen que las relaciones laborales en las universidades autónomas se regirán por el Apartado A de la Ley Federal del Trabajo, pero hay otras también serias, como la siguiente.

La reglamentación del ejercicio profesional, según el Artículo 5º de la Constitución, es competencia de los estados, delegada en la federación desde 1974. La cédula se obtiene automáticamente si se tiene un título expedido por una institución con capacidad para extenderlo, lo que incluye a las universidades autónomas, a las demás instituciones públicas y las privadas con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (REVOE). Muchas de las instituciones que hay en el país son serias, pero no todas lo son, y el REVOE no garantiza un mínimo de calidad. Países avanzados exigen algún tipo de evaluación –por el Estado o por agrupaciones profesionales– como requisito para ejercer algunas profesiones, sea cual sea la institución en que se hayan hecho los estudios. El marco jurídico mexicano, en la práctica, reconoce autonomía académica, el corazón de la autonomía, por igual a las más serias universidades públicas y privadas y a las peores, las que obtienen el REVOE sin cumplir requisito alguno, y con buenas dosis de corrupción.

El número de instituciones de educación superior y el de sus alumnos, por otra parte, son ahora incomparablemente mayores que hace medio siglo, con unas 4,000 IES, unos 7,000 programas, y más de cuatro millones de estudiantes. Las instituciones comprenden desde la UNAM a las Universidades Benito Juárez, y desde el ITESM a cientos de pseudo-universidades que explotan la buena fe y las ganas de superación de tantos jóvenes. Y, como muestra el texto introductorio, los estados más pequeños de la República tienen ya decenas de IES y miles de estudiantes.

En un país federal de las dimensiones y variedad de México, no son viables las soluciones homogéneas decididas centralmente. Es necesario que cada entidad cuente con un marco jurídico que regule el funcionamiento de las IES que hay en cada una, para que constituyan un verdadero sistema estatal.

Por otra parte, y como apunta también la introducción, operan ya varios sistemas nacionales de IES del mismo tipo, como el que forman las universidades públicas de la ANUIES, el CUPIA, el de los institutos tecnológicos, el de las universidades tecnológicas, o el de las principales IES privadas.

Es necesario concebir al enorme conjunto de la educación superior mexicana como un conjunto formado por 32 sistemas estatales y cierto número de sistemas nacionales que se articulen armónicamente.

Para ello es indispensable también un marco jurídico federal, con lineamientos generales aplicables con variantes en todas las entidades y en los diversos tipos de instituciones, que eviten que en algunas pudieran aprobarse marcos muy inapropiados, riesgo que no se puede ignorar teniendo en cuenta el distinto grado de madurez de partidos e instituciones en el territorio nacional.

Los aspectos que esos marcos deberían comprender son, al menos:

- Normas que aseguren gobernabilidad institucional, con lineamientos para designar autoridades individuales que eviten la interferencia de criterios no institucionales, y directrices para la composición de los cuerpos colegiados, asegurando un peso mayor a los representantes del personal académico y las autoridades, y uno razonable, pero menor, a los alumnos.

- Una definición del estatus de los académicos, distinguiendo el personal de carrera –en quien recae principalmente la responsabilidad de la conducción institucional y el derecho de participar en las decisiones– y el del personal de asignatura que, teniendo mucho que aportar, tiene un papel distinto.
- Un nuevo marco para las relaciones con el personal, que establezca reglas precisas para no dejar a la negociación bilateral en el seno de cada institución cuestiones tan delicadas como las relativas a jubilaciones.
- Sustento jurídico del financiamiento, incluyendo precisar el alcance de la gratuidad, o la medida en que sea aceptable que las IES públicas reciban pagos por los servicios que prestan, así como criterios y procedimientos claros para la asignación de recursos públicos.
- El sustento legal de mecanismos nacionales y estatales de planeación y coordinación, así como los ya mencionados de evaluación.

El marco nacional debe precisar la noción de autonomía, señalando sus alcances y límites, teniendo en cuenta las ideas sobre derechos humanos, rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. La necesidad de actualizar el marco jurídico se hace evidente por las recientes decisiones de la Suprema Corte al resolver amparos interpuestos por unas universidades frente a revisiones de la Auditoría Superior de la Federación, o a decisiones de Congresos estatales.

Todo mundo parece estar de acuerdo con la idea de que la autonomía no se debe entender como extraterritorialidad, y muchas personas consideran acertada la postura de la Corte en el sentido de que una universidad no se puede sustraer a la obligación de rendir cuentas, pero que su autonomía puede permitir que cumpla con esa obligación mediante instancias internas.

El mismo criterio se puede aplicar a la posibilidad de que la policía persiga delitos en instalaciones de una universidad autónoma, que también puede organizar sus propios servicios de vigilancia (de hecho, todas los tienen), con los que podría atender esos casos sin que tuviera que intervenir una fuerza policiaca externa. La cuestión es qué pasa si la autoridad universitaria no puede o

no quiere perseguir ciertos delitos, o es negligente en la supervisión del manejo de recursos.

Las casas de estudio suelen definirse como espacios libres de humo y, al menos oficialmente, no aceptan que se vendan ni consuman bebidas alcohólicas; muchas han emprendido esfuerzos por ser ejemplares en cuanto al respeto a las mujeres y la diversidad de opciones sexuales. Por ello, es difícil entender que se considere aceptable no actuar contra el consumo de drogas o el narcomenudeo en las instalaciones universitarias, en tanto esas acciones están prohibidas por las leyes, e independientemente de que la prohibición se considere correcta o no.

Lo que el marco jurídico federal deberá precisar es qué pueden y deben hacer las autoridades externas a una universidad cuando, por ejemplo, haya evidencia de que no está haciendo lo necesario para impedir conductas delictivas, o cuando las instancias internas de auditoría no cumplan con su función.

En pocas palabras, no parece aceptable entender la autonomía como prerrogativa absoluta, ilimitada e irrevocable, pero hay que precisar cuáles son sus límites y cuándo y cómo podría acotarse o revocarse.

Por último, algunos cambios que la reforma constitucional de 2019 apunta, y la Ley de Educación Superior debe precisar, se refieren a cuestiones fundamentales para las instituciones de educación superior, como las relativas a su universalidad y obligatoriedad. Estos cambios pueden no ser compatibles con la facultad de las instituciones autónomas de decidir sobre la oferta de programas educativos o sobre la admisión de estudiantes y los criterios para ello, entre otras cosas. Lo relativo a gratuidad tiene que ver también con la libertad para manejar sus recursos.

Además de la dudosa consistencia o la vaguedad de las ideas que sustentan esos cambios, la realidad del país hace temer que, de no corregirse el marco jurídico de la educación superior en esos aspectos, las casas de estudio enfrentarán un futuro caracterizado por una masificación sin precedentes, en un contexto de recursos no sólo iguales, sino incluso decrecientes.

Por la división de poderes que caracteriza a las sociedades democráticas, el Poder Judicial y, en particular, la Suprema Corte de Justicia, tendrán siempre un papel importante para resolver las controversias que puedan suscitarse entre una IES y el Poder Ejecutivo

o Legislativo de la entidad en que se ubique, o con los poderes federales, o entre instancias estatales y federales, pero buenos marcos jurídicos en ambos niveles deberían reducir a un mínimo la necesidad de tales arbitrajes.

Para terminar: estructuras sólidas y comunidades maduras

En síntesis, se sostiene:

- Que actualizar el marco jurídico de la autonomía es tarea importante y urgente, para armonizar libertad académica y responsabilidad social, colegialidad y eficacia, autonomía ideal y real, gestión de conflictos (gobernabilidad) y gestión del cambio (gobernanza).
- Que no cualquier reforma será positiva, y que una descertada podrá traer graves consecuencias negativas para la Educación Superior.

Lo que se requiere es una obra de arte de ingeniería jurídica, que encuentre un difícil equilibrio entre ambición y realismo, y supere tres visiones equivocadas:

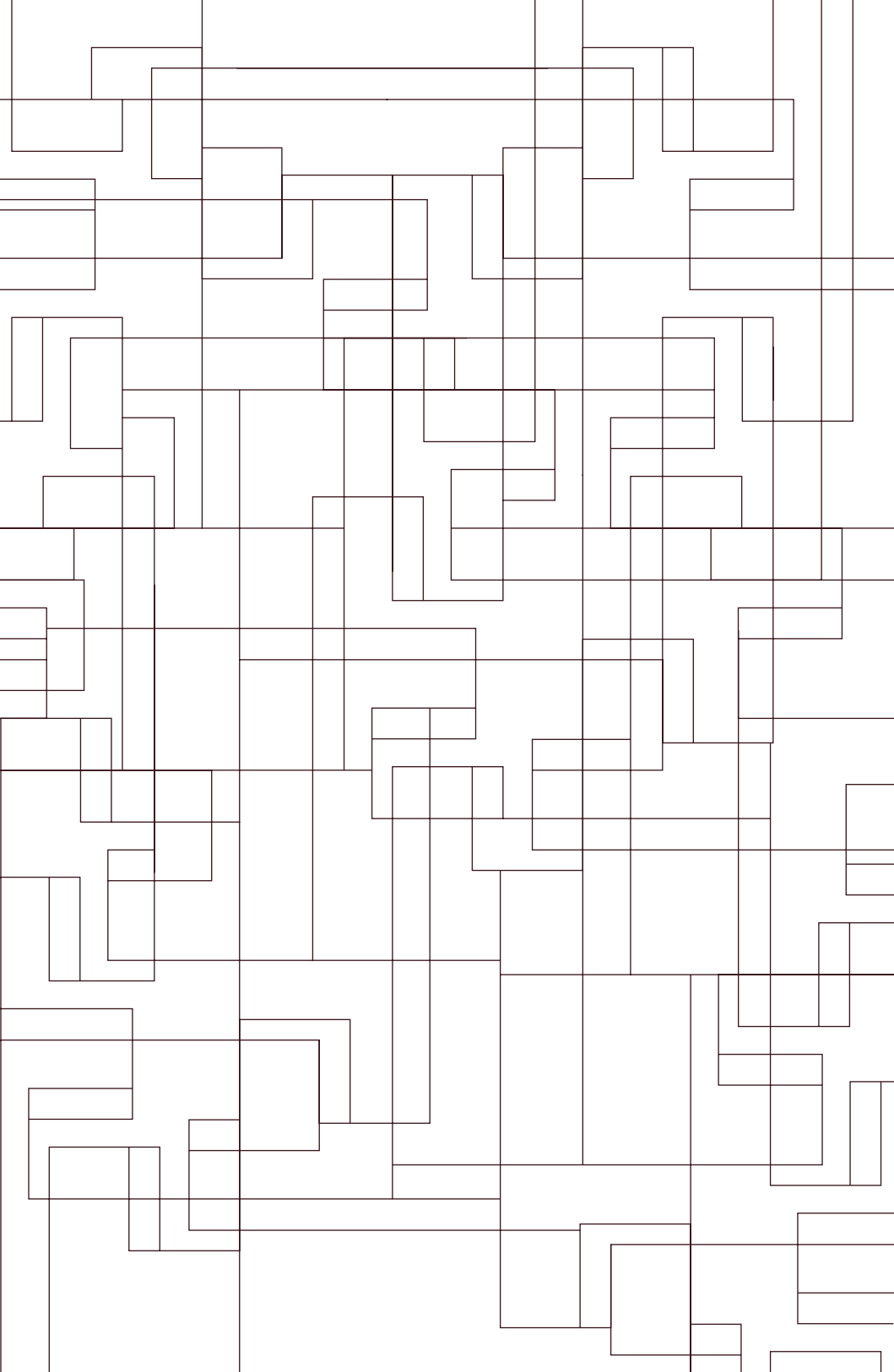
- El romanticismo nostálgico de una supuesta edad de oro de la universidad del pasado a la que simplemente hay que regresar.
- El fanatismo neoliberal de la universidad de excelencia del capitalismo académico y la competitividad.
- El fanatismo populista de la universidad al servicio de la lucha de clases, del lado del pueblo frente a la burguesía.

Reconociendo la importancia de estructuras institucionales sólidas y flexibles, el marco normativo debe tener presente que ninguna estructura tiene la virtud mágica para solucionar los problemas de las IES. Toda solución real requerirá de elementos personales y estructurales. Sin estructuras adecuadas, los esfuerzos de las personas se verán obstaculizados en forma tal vez insalvable. Sin compromiso de las personas, las mejores estructuras no operarán.

El carácter de *burocracias profesionales* que tienen las IES, según Burton Clark, hace que el personal académico tenga en ellas un peso especial. Por ello nunca se repetirá bastante que el elemento crucial de la construcción de una educación superior excelente es la consolidación de cuerpos integrados por académicos de carrera comprometidos con la alta misión de la universidad, y que estén abiertos a la interacción con instancias externas, que aportan otras experiencias, matizan las posibles rivalidades internas y dan legitimidad a las decisiones.

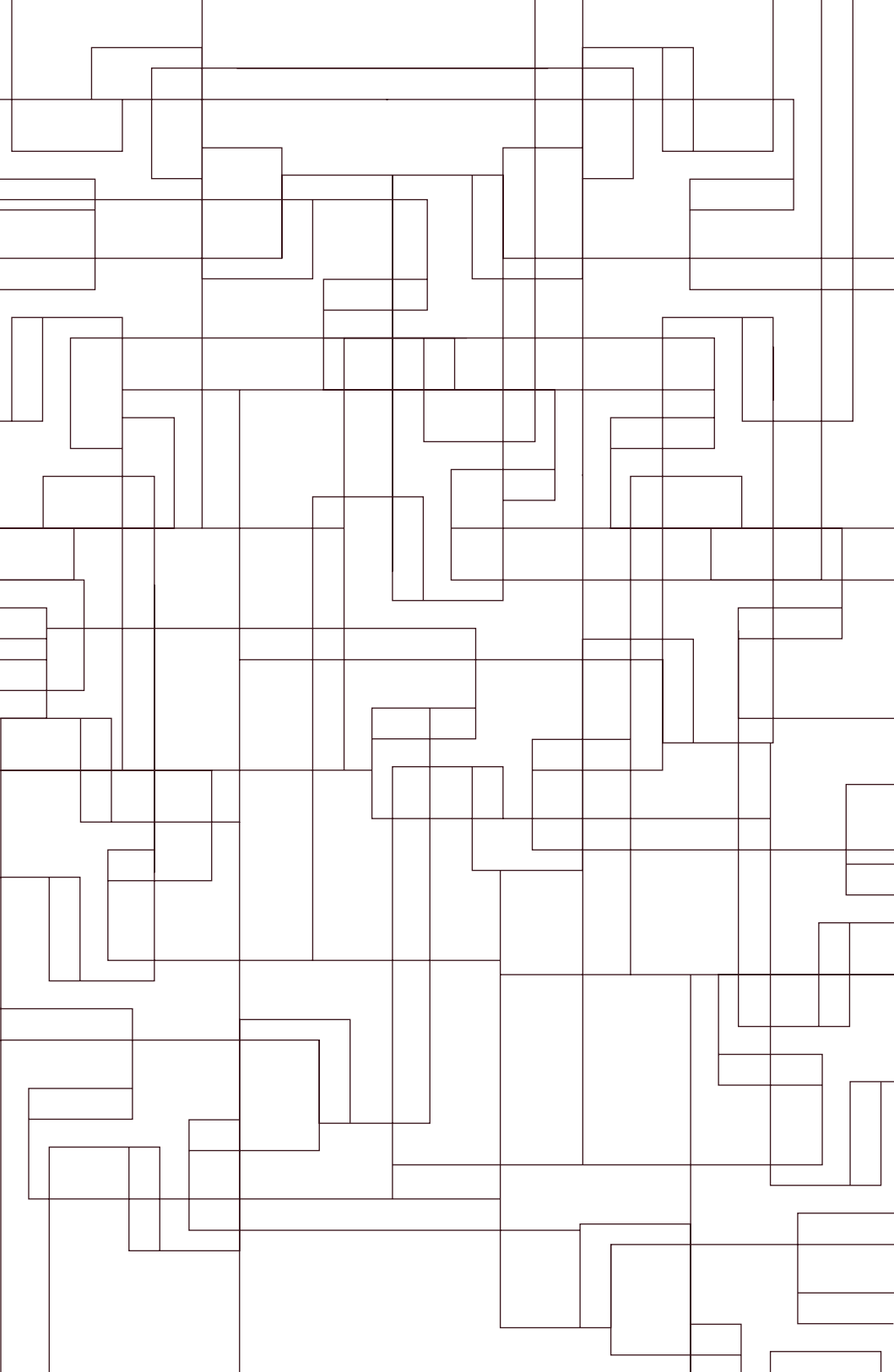
Referencias

- Ackoff, Russell L. (1989). *Cápsulas de Ackoff. Administración en pequeñas dosis*. México: Limusa.
- Rhodes, Frank H. T. (1998). The Art of the Presidency. *The Presidency*, 1(1), 12-18.



The background of the page is a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous thin, black lines that form a grid of overlapping rectangles and squares of various sizes. The lines are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some lines appearing to recede into the background while others come forward. The overall effect is a dense, intricate, and somewhat chaotic visual texture.

Comentarios críticos



La autonomía universitaria cercada: del neointervencionismo estatal a la austeridad republicana

Germán Álvarez Mendiola

Introducción

El concepto de la autonomía universitaria, nos recuerdan los autores de este libro, cambia de significados a lo largo del tiempo, está compuesto por diversos elementos y se acompaña con frecuencia de leyendas sobre las gestas que lo preceden. Las formas legales y prácticas de la autonomía expresan resultados de conflictos y negociaciones entre fuerzas en disputa y, por eso mismo, son incompletas. Al no resolver todos los problemas, quedan abiertos asuntos que, a la postre, renacen como parte del conflicto contemporáneo.

Los capítulos de este libro nos ofrecen elementos de un relato sobre los orígenes de la autonomía en México, con referencias en algunos casos al movimiento de Córdoba en 1918. Pero, a diferencia de otros autores (*i.e.* Tünnermann, 1978; Acevedo, 2011), los de este libro no hacen eco a cierta forma de entender la autonomía como una especie de *continuum* heroico donde el germen de lo que hoy conocemos se encontraba en estado larvario en el pasado. Los autores, con enfoques, estilos y temas diferentes, coinciden en situar la autonomía como parte de luchas políticas internas y de nexos complejos con los poderes políticos externos.

La autonomía de hoy es diferente a la que se perfiló en la primera mitad del siglo pasado o a la que se estampó en la Constitución mexicana en 1980. En los últimos 40 años ha pasado a tener otros contornos debido a los sistemas de evaluación asociados a indicadores y recursos extraordinarios; a la intervención de autoridades externas y organismos de vigilancia anticorrupción en la fiscalización de recursos; a los intentos de algunos Congresos por modificar leyes orgánicas; a las recientes reformas al Artículo Tercero Constitucional que establecen la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Superior; a los drásticos recortes presupuestales dictados por las políticas de austeridad; a los apremios para que las instituciones amplíen sus matrículas; a las presiones por ajustar la actividad universitaria a las prioridades gubernamentales; y a la multiplicación de la impunidad dentro de muchos *campi*.

Aprovecharé las ideas contenidas en varios capítulos para comentar temas que marcan el cambio en el ejercicio de la autonomía y contribuir a una interpretación general del estado en que se encuentra el que tal vez sea el máximo valor simbólico de las universidades, poderoso por las ideas abstractas que distribuye en el imaginario colectivo, y por el sentido de pertenencia comunitaria que produce.

De las varias definiciones y dimensiones de la autonomía

Desde sus más remotos orígenes, la autonomía ha implicado independencia ante los poderes externos y, por lo tanto, capacidad para decidir sin interferencias sobre las materias de su competencia: la enseñanza, la generación y distribución de conocimiento, la selección de profesores y estudiantes, el otorgamiento de títulos, el gobierno interno y las finanzas. En suma, la autonomía está relacionada con la independencia de las instituciones ante el Estado, con la libertad académica y el autogobierno, con el establecimiento de reglas y con la toma de decisiones.

A pesar de que tiene un núcleo conceptual común, históricamente el concepto de autonomía ha tenido variadas definiciones, que, además, cambian entre países, sistemas e instituciones. En su capítulo, Hugo Casanova recuerda, citando a García Ramírez, que la autonomía es un concepto polisémico, con atributos históricos,

complejos y cambiantes, condicionado por las negociaciones con las fuerzas que la circundan, que delimita tanto los márgenes de acción del Estado frente a las universidades como los derechos y responsabilidades de éstas (p. 76).

Por lo tanto, la autonomía se define y se practica en correspondencia con otros elementos. De ahí su condición de “autonomía relativa”, en su doble acepción de autonomía no absoluta y de autonomía que se concreta en relación con diversas entidades y sujetos de autoridad. La autonomía está referida, por lo tanto, a las cambiantes relaciones entre el Estado y las Instituciones de Educación Superior, y al grado de control ejercido por el Estado, en el marco de sociedades cuyas variadas demandas tensan la relación entre libertad y rendición de cuentas, y que han transformado la responsabilidad pública de la Educación Superior.

Varios autores de este libro señalan, por otra parte, que la autonomía tiene una dimensión teórica, ideal, y otra práctica. Asimismo, señalan que hay una expresión formal y otra no formal, *de facto*, que contiene una amplia gama de procedimientos, prácticas y arreglos independientemente de los referentes normativos. Cabe la posibilidad, también, de ámbitos en los que no existe autonomía, dadas las limitaciones impuestas por poderes externos. Así, la autonomía está referida a relaciones formales y no formales entre instituciones y sujetos en torno a objetivos, actividades, valores y normas.

Constreñimientos a la autonomía

En épocas recientes, los asuntos sobre los cuales las instituciones ejercen su independencia ante poderes externos quedaron constreñidos por las políticas de financiamientos condicionados, la evaluación de indicadores y la definición de perfiles de desarrollo institucional en lo que toca a programas académicos, profesorado e investigación. Varios autores de este libro coinciden en que los esquemas de políticas estrenados a fines de la década de los ochenta del siglo pasado en México reconfiguraron la agenda de la Educación Superior y redefinieron implícitamente el significado y la práctica de la autonomía. Nuevos énfasis sobre la productividad académica, la eficiencia terminal, la acreditación de programas, el emprendimiento académico, la obtención de fuentes alternas de

financiación y el desarrollo de proyectos de vinculación e innovación dominaron las políticas institucionales. Fue una transición de los periodos de patrocinio y de negligencia benignos definidos por Olac Fuentes (1991), hacia un periodo de intervención directa del Estado. Ese paradigma de políticas vulneró de forma no agresiva, pero sí invasiva, la capacidad autonómica de las instituciones.

La intervención estatal en la vida de las instituciones fue consecuencia de la escasez de recursos y de la desconfianza hacia las universidades autónomas sobre el uso de los presupuestos, la cual no carecía de sustento, pues el desaseo de las finanzas fue un fenómeno extendido, y los ejemplos de corrupción de funcionarios se habían multiplicado, como los que comenta Romualdo López en su capítulo.

Más de 30 años de políticas de evaluación e incentivos fueron suficientes para generar un arreglo duradero en el que los actores han encontrado acomodo, funcionalidad e intereses que defender. Se trata de un régimen donde los rectores concentran poder para articular planes institucionales y, con ello, manejar los recursos extraordinarios, donde una porción de los profesores de tiempo completo encuentran formas de complementar sus ingresos a través de becas de productividad y SNI, y donde los sindicatos sobrellevan de forma estable la gestión de los contratos colectivos, mientras que la mayoría de profesores por hora y de estudiantes permanecen al margen de las decisiones y de los beneficios del régimen imperante. Ese esquema, por otro lado, minó la relevancia de los modelos colegiados de autoridad (OECD, 2003) y generó una nueva estabilidad institucional.

No se trata de un arreglo, empero, carente de conflictos. Por el contrario, Adrián Acosta señala que los gobiernos universitarios están sometidos a la doble presión de mejorar los indicadores de desempeño y gestionar con ello las relaciones con el gobierno federal, y de actuar como agentes de la negociación de demandas y conflictos internos, en comunidades que se han hecho más complejas, de manera que “gestionar la autonomía se ha convertido en un ejercicio gubernativo permanente, multidimensional y complejo” (p. 179).

A esa autonomía se superpuso una nueva forma de intervención para supervisar el uso de recursos, algo que Roberto Rodríguez (2015; 2019) llamó el “estado auditor”. Felipe Martínez Rizo, Carlos Pallán y Romualdo López analizan cómo, desde el Ejecutivo

y Legislativo, se diseñaron mecanismos fiscalizadores (Instituto Federal de Acceso a la Información, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación). Una derivación de este proceso se ha dado con el intento de algunos Congresos estatales por modificar las leyes orgánicas de varias universidades, ya sea para legislar sobre los órganos internos de control o las formas de designación de autoridades, sin que mediara diálogo con las comunidades universitarias, lo que ha sido entendido como una violación a la autonomía universitaria.¹ La conflictividad interna se ha reducido, pero los conflictos externos se han incrementado.

El entramado institucional que rodea la supervisión del gasto de las universidades se ha hecho más grande y complejo. Las evaluaciones y los incentivos dejaron de ser desde hace 20 años los únicos sistemas de control. Las auditorías se dan desde 2000 y adquirieron nuevo vigor a partir de la “Estafa Maestra”. El Estado auditor se superpone al evaluador intervencionista. Desmontar el paradigma de políticas de evaluación e incentivos no parece realista en el horizonte cercano. Los motivos y vías evaluativas de intervención estatal están abiertas con el agregado de auditorías que probablemente serán reforzadas para vigilar el cumplimiento de políticas de austeridad y ejercer coerción política para reorientar las actividades universitarias hacia prioridades nacionales. Al gobierno federal poco le importa carecer de políticas de desarrollo de Educación Superior pues los esquemas prevalecientes, heredados de la era neoliberal, resultan prácticos y resuelven la gestión de la austeridad.

A estos cambios le ha seguido una coyuntura donde el régimen semiautónómico se ha visto convulsionado por la incertidumbre sobre el financiamiento y por la inquietud que genera la próxima aprobación de una Ley General de la Educación Superior, que, como bien dice Felipe Martínez Rizo en su texto introductorio de este libro, propone cambios en la definición de la educación como derecho humano y de la educación superior como obligatoria, con ambigüedades que hacen temer que la autonomía sea vulnerada en temas como la oferta de carreras, el número de estudiantes aceptados, los requisitos de ingreso y el cobro de cuotas (pp. 61-62).

1 Los casos más destacados fueron los de las universidades de Hidalgo en 2017; de Baja California Sur y Estado de México en 2019; y de Nayarit, Colima y UNAM en 2020.

La ampliación de la cobertura estudiantil

Existe un extendido consenso en que la ampliación de la cobertura de la Educación Superior está relacionada con el desarrollo socioeconómico de las naciones. No es muy claro cómo ocurre esto, sin embargo, no hay agente social vinculado a la educación que niegue la importancia de contar con números crecientes de personas con mayores niveles educativos. Menos claro es la forma cómo la expansión de los sistemas debe ser financiada. En ese sentido, el debate sobre el crecimiento se ha concentrado en la forma como deberá ser financiado: por un lado, los gobiernos han tratado de estimular el crecimiento sin, al mismo tiempo, incrementar los presupuestos; por otro lado, hay quienes abogan por una mayor participación del mercado; y, finalmente, están los que prefieren que el Estado sea el encargado de llevar la mayor porción del financiamiento de la expansión.

En México la opción de aumentar el gasto público no ha salido victoriosa y, por el contrario, los recortes presupuestales han estado al orden del día, asunto que pone al gobierno en omisión respecto al fondo federal para financiar la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Superior establecido en el 15º transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales de 2019, tema tratado por Carlos Pallán en su apartado. Es posible encontrar fórmulas para acrecentar las matrículas en las instituciones individuales sin comprometer sus capacidades, pero se requiere la ampliación del financiamiento, infraestructura y recursos humanos, así como la modificación de los requisitos de ingreso y esfuerzos por reducir las tasas de interrupción de estudios.

Las probabilidades de que el gobierno federal destine recursos adicionales a la expansión se han esfumado por la crisis económica y los efectos de la pandemia por el COVID-19, pero las exigencias a las universidades se incrementarán en tres direcciones: 1) aplicación de políticas de austeridad, control de recursos y contención de la corrupción; 2) incremento del número de estudiantes que demandarán inscripción en instituciones públicas debido a su incapacidad para continuar pagando en instituciones privadas; y 3) vinculación a los planteamientos políticos e ideológicos del gobierno, especialmente a los proyectos de atención a necesidades nacionales prioritarias. Estos asuntos ejercerán apremios adicionales sobre la libertad académica

para establecer programas académicos y desarrollar investigaciones y proyectos de vinculación, temas sobre los que Martínez Rizo externó su preocupación. Con el fin de sufrir menos trastornos, es predecible que las universidades ajusten su lenguaje y operación a las nuevas exigencias, aunque el contenido de las actividades, salvo en áreas precisas, distará mucho de cambiar.

La autonomía como libertad de gobierno

En América Latina la autonomía está ligada a narrativas sobre su origen y contenidos esenciales. Es común que se atribuya la emergencia de la autonomía universitaria al movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba en 1918; en México, al conflicto en la Universidad de México de 1929 se le menciona como el movimiento de la autonomía universitaria. Esos movimientos no enarbolaron la bandera de la autonomía, no obstante, la idea de una autoridad política interna emanada de la participación estudiantil, que puede incluirse en la noción de cogobierno, constituye uno de los elementos precursores de la autonomía en la medida en que asoció libertad de gobierno con libertad académica. En todo caso, resulta claro que los movimientos que pueden situarse como antecesores de la autonomía fueron básicamente movimientos estudiantiles, lo cual resulta paradójico a la luz del actual desinterés estudiantil por los asuntos de la autonomía y del gobierno universitarios que discute Adrián de Garay en su capítulo.

A diferencia de los conflictos universitarios del siglo pasado, en las últimas tres décadas los estudiantes no han generado movimientos por modificar las formas de gobierno y desconocen el significado de la autonomía, lo que expresa una falta de conciencia sobre la vida institucional y una ausencia de interés por participar en las decisiones de política académica. Los esporádicos movimientos estudiantiles de las últimas décadas se han centrado en asuntos inmediatos o en temas como la violencia en general y la de género, que, pese a su importancia, no están conectados con reivindicaciones sobre la representación estudiantil y la toma de decisiones. Más lejanas están las demandas sobre las reformas a los contenidos y métodos de estudio, como quisieron algunos movimientos de las décadas sesenta y setenta del siglo pasado.

En teoría, la participación estudiantil y de profesores en el gobierno institucional es una forma de ejercer la libertad académica. En opinión de Adrián de Garay las comunidades “definen libremente el rumbo académico de sus instituciones como es el diseño, la oferta y el contenido de los programas”. Sin embargo, los gobiernos colegiados son ineficaces para procesar decisiones académicas, como reformas o creación de programas de estudios. Ante el tortuguismo o parálisis de los consejos para aprobar cambios institucionales, los cambios internos han llegado de afuera y las universidades se han subordinado acriticamente a las políticas de Estado. En ese marco, los órganos colegiados se han convertido en “oficialía de partes” para cumplir con las exigencias del gobierno federal (pp. 91 y 94).

El tema del gobierno universitario no ha sido objeto de importantes controversias internas en las últimas décadas, salvo casos aislados. La distribución complementaria y de autorregulación coordinada de autoridad que planteó Burton Clark, nos recuerda Romualdo López, encontró diferentes fórmulas que han dotado a las instituciones de estabilidad política, gracias al equilibrio entre órganos personales y colegiados y a la asignación diferenciada de competencias políticas, técnicas y administrativas. Las instituciones han aceitado sus procedimientos con la lógica de los indicadores y han encontrado cauces para procesar las negociaciones sin modificar sus pesadas estructuras colegiadas de gobierno.

No obstante, el gobierno sobre la seguridad de las comunidades presenta serios problemas en muchas universidades. No existe legalmente la “extraterritorialidad”, pero, en la práctica, a la tradicional libertad de tránsito con connotaciones políticas, se le han agregado fenómenos de violencia, tráfico de diversas mercancías, incluidas las drogas, donde la impunidad campea a pesar de los graves atentados a la vida e integridad de estudiantes que han ocurrido en varias universidades, principalmente contra mujeres.

Nota final

La autonomía universitaria vive en la coyuntura actual fuertes tensiones por la prevalencia de un Estado evaluador al que se agrega un Estado auditor, en un contexto de exigencias políticas e ideológicas

para expandir el acceso estudiantil y ajustar las actividades de las universidades a las prioridades nacionales estipuladas por el gobierno, y de creciente inseguridad e impunidad internas, y de políticas de austeridad. La promulgación de una nueva Ley General de Educación Superior podría ser una buena oportunidad para pasar en limpio el significado contemporáneo de la autonomía, especialmente en temas relacionados con las funciones de la evaluación y las acreditaciones, la coordinación sistémica, las relaciones con los gobiernos federal y estatales y con los Congresos, la apertura de instituciones y de programas educativos, la expansión de las matrículas, el financiamiento y la gratuidad, y las instituciones privadas. No es tarea fácil, y podríamos pecar de ingenuos si pensáramos que una ley, por mejor escrita que esté, puede resolver todos los asuntos pendientes de la autonomía. No obstante, tener una ley adecuada a los tiempos que corren podría ser una de las mejores contribuciones que los universitarios hagamos a la Educación Superior mexicana.

Referencias

- Acevedo Tarazona, Álvaro (2011). A cien años de la reforma de Córdoba, 1918-2018. La época, los acontecimientos, el legado. *Historia y espacio*, 7(36). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3797042>.
- Fuentes Molinar, Olac (1991). Las cuestiones críticas en Educación Superior. *Universidad Futura*, (8-9), 5-12.
- OECD (2003). Chapter 3. Changing Patterns in Higher Education Governance. *Education Policy Analysis*. París: OECD.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2015). El Estado auditor y las universidades. *2º Coloquio de Sociología de la Educación*. IISUE, UNAM. 25 de marzo. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/274700111_El_Estado_auditor_y_las_universidades.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía universitaria y rendición de cuentas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(82), 879-895. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662019000300879&lng=es&tlng=es.

- Tünnermann, Carlos (1978). *La reforma universitaria*. Managua: Ed. Universitaria Centroamericana.
- Wietse de Vries, Germán Álvarez Mendiola (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la Educación Superior mexicana. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(134), abril-junio, 81-105.

La autonomía universitaria en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia

José Ramón Cossío Díaz

I

El Artículo 3° Constitucional dispone en la primera parte de la fracción VII:

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.

A su vez, en el artículo 49 de la Ley General de Educación se dispone que el régimen jurídico de esas universidades conlleva el ejercicio de las libertades de cátedra e investigación, la creación de su propio marco normativo, la elección de sus autoridades, el gobierno de sí mismas y la administración de su patrimonio y recursos.

En lo que sigue, me propongo identificar los criterios mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia ha dado contenido a los dos preceptos jurídicos acabados de citar. Por ser la máxima intérprete de la Constitución, lo dicho por la Corte determina la manera en la que la totalidad de las autoridades del país —federales o locales—, deben asumir el sentido y alcance de la autonomía universitaria.

II

A) Naturaleza jurídica

La primera cuestión a considerar es la relativa a la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria. La Primera Sala determinó que es una garantía institucional, esto es, un diseño “tendente a maximizar la protección del principio de libre enseñanza (libertad de cátedra, de investigación, y de examen y discusión de las ideas), indispensable para la formación y transmisión del conocimiento”. A ello agregó que:

[...] tiene como finalidad proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la Educación Superior y, en este sentido, constituye una garantía institucional de ese derecho. En este tenor, la autonomía universitaria tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma *per se*, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si —y en la medida en que— maximiza el derecho humano a la Educación Superior.¹

Con todo y ser relevante la asignación de la calidad señalada a la autonomía universitaria, desde mi punto de vista existe un error conceptual serio en la tesis de la Primera Sala. El mismo deriva de la falta de comprensión de lo que significa una garantía del tipo que vengo hablando, como concepto jurídico en sí mismo determinado, y no como una mera posibilidad instrumental en

1 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Primera Sala, libro 37, diciembre de 2016, tomo 1, p. 361.

favor de otro derecho humano. De mejor factura jurídica es la tesis de la Segunda Sala en la que, si bien referida a los órganos constitucionales autónomos, se entendió que la garantía institucional es la manera en la que la Constitución garantiza ciertas condiciones orgánicas y procedimentales a determinados órganos a efecto de que el legislador ordinario no pueda desconocerlas.²

El problema con la tesis de la Primera Sala es que no alcanzó a comprender que, por una parte, se encuentra la garantía institucional de la autonomía universitaria y, por el otro, la relación que la misma pueda tener con el derecho humano a la educación. De haberse procedido así, se entendería que las universidades a las que la Constitución les otorga el carácter de autónomas tienen una condición propia debidamente garantizada, que las personas tienen el derecho humano señalado y que, finalmente, ambos conceptos jurídicos tienen que vincularse a efecto de lograr la mayor protección a las personas.

B) Fuente de creación

La segunda cuestión a considerar es la manera en la que la Suprema Corte ha entendido la fuente mediante la cual la autonomía universitaria puede ser creada. El Pleno determinó que atendiendo a lo dispuesto en la citada fracción VII del Artículo 3º, la misma “quedó sujeta al principio de reserva de ley, motivo por el cual sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo, similar a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales”.³ En relación con el mismo asunto dispuso, en sentido negativo, que por lo mismo los artículos 46 Bis y 46 Ter de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, que le daban competencia al gobernador para declarar autónomas a las universidades mediante decreto, era violatoria de la citada disposición constitucional.⁴

2 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Segunda Sala, libro 48, noviembre de 2017, tomo I, p. 603.

3 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Pleno, tomo XXI, mayo de 2005, p. 913.

4 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Pleno, tomo XXI, mayo de 2005, p. 913.

La decisión del Pleno es correcta en cuanto limita la autonomía a las instituciones determinadas por los legisladores federal y locales. En la decisión, sin embargo, quedó completamente borrada la condición de otras instituciones universitarias que, si bien no han sido creadas por ley, sí cuentan con estatus distinto al de las que únicamente tienen a su favor un reconocimiento de validez oficial. Una especie de posición intermedia entre la plena autonomía del Artículo 3° y esta última modalidad, como es el caso de El Colegio de México, la Escuela Libre de Derecho o el ITAM, en virtud de los correspondientes decretos presidenciales.

C) Alcance de la autonomía

El tercer conjunto de decisiones tiene que ver con los alcances de la autonomía. La Segunda Sala estableció, como marco general que:

[...] la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.⁵

Por su parte, la Primera Sala precisó un poco más este criterio general al sostener que la Universidad Nacional Autónoma de México se encuentra facultada para gobernarse por sus propios órganos, así como para “autonormarse o autoregularse”. Esto último lo entendió como la posibilidad de aprobar las normas que habrán de regir a su interior, “lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa”.⁶ Como no podía ser de otra manera, la Corte

5 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xv, abril de 2002, p. 576.

6 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Primera Sala, tomo xvii, mayo de 2003, p. 239.

ha entendido que “no obstante, sus disposiciones administrativas están sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, por lo que la regulación contenida en ellas no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en un acto formalmente legislativo”.⁷

Más allá de las evidentes confusiones entre la autonomía de la universidad y la de uno de sus órganos, la Segunda Sala resolvió que los actos de la comisión de rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo no afectaban de manera unilateral la esfera jurídica de la persona que promovió un juicio de amparo, pues se trataba “de una decisión derivada precisamente de la autonomía de que se encuentra investido dicho órgano”.⁸ La Primera, por su parte, estimó que otro amparo era también improcedente contra el acto derivado del ejercicio de la autonomía universitaria, consistente en el nombramiento del rector de la universidad.⁹

En un conjunto de decisiones interesantes, la Segunda Sala ha ido determinando los alcances y límites de la autonomía. En una de ellas, dispuso que la misma no podía impedir la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación de los subsidios federales otorgados a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines.¹⁰ En otra estableció que aun cuando las Juntas de Conciliación y Arbitraje debían resolver los conflictos de trabajo entre las universidades autónomas y su personal, estaban impedidas para modificar la calificación del aspirante en lo relativo a la valoración académica.¹¹ En una más determinó que, si bien la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo estaba sujeta a las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción, la forma en que se implementaron, por parte del Poder Legislativo de la entidad, afectaba su autonomía al prever la existencia de un órgano interno de control cuyo titular sería nombrado por el Congreso del Estado para vigilar sus funciones sustantivas y adjetivas.¹² El

7 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xv, abril de 2002, p. 587.

8 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xxx, octubre de 2009, p. 135.

9 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Primera Sala, tomo xxxi, marzo de 2010, p. 918.

10 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xvi, octubre de 2002, p. 396.

11 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xxxii, julio de 2010, p. 327.

12 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Segunda Sala, libro 63, febrero de 2019, tomo i, p. 1100.

mismo órgano estableció que la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas que se requiere para la expedición de la cédula de especialidad médica, no transgrede la autonomía universitaria en tanto se emite respecto de las cualidades de quien la solicita sin cuestionar ni al documento que avala al médico especialista ni a los programas educativos de la institución educativa que los expide.¹³

III

El análisis de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia permite arribar a algunas conclusiones enriquecedoras. Como apunté, la autonomía universitaria tiene el carácter de una garantía institucional. Ello implica que los legisladores no pueden desconocer lo que, expresado en una metáfora, podemos llamar su “núcleo duro”. Es decir, los elementos que en nuestra época le brindan su configuración esencial, tal como acontece con los derechos humanos. Lo que esta conclusión significa es que así como, por ejemplo, el derecho a la educación o a la protección a la salud tiene un mínimo que no puede ser desconocido, pues de hacerlo acabaría por no haber derecho, la autonomía universitaria significa algo que no puede ser desdibujado.

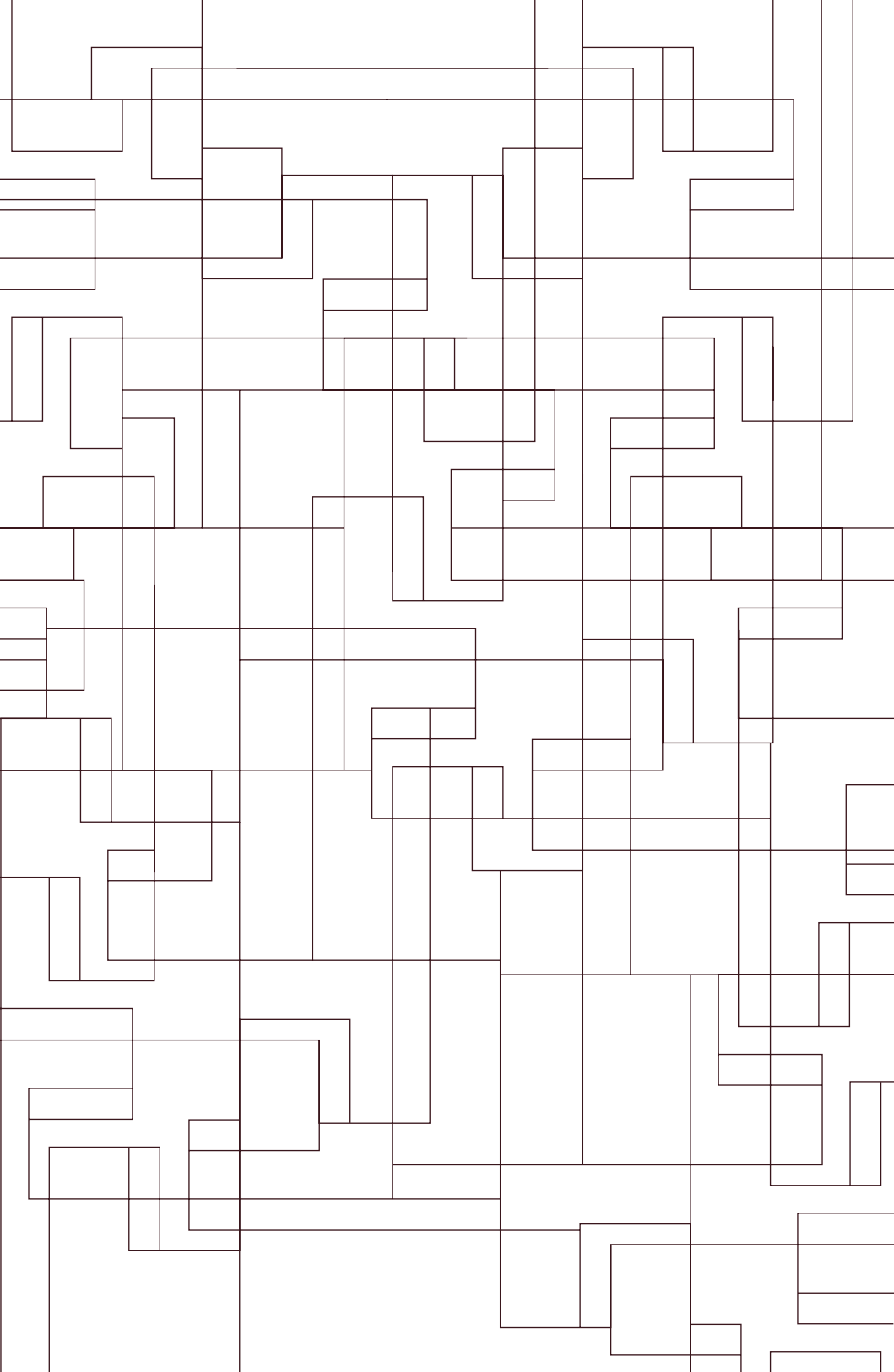
La idea misma de garantía institucional tiene, además de las condiciones materiales ya señaladas, la posibilidad de ser defendida en los tribunales, específicamente mediante el juicio de amparo, las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad. Esto es, a través de los medios mediante los cuales las distintas partes legitimadas pueden hacer valer la supremacía de la Constitución.

Lo único que importa corregir o, tal vez únicamente precisar, es que la misma garantía tiene un valor en sí misma y no una condición puramente instrumental al derecho humano a la educación. En efecto, una cosa es entender que por mandato del Artículo 1º Constitucional la garantía institucional de autonomía universitaria tiene que operar para maximizar el derecho a la educación, y otra muy distinta es que no tenga una posición propia y no siempre

13 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10ª Época, Segunda Sala, libro xix, abril de 2013, tomo 2, p. 1616.

ni necesariamente instrumental. Dicho de otra manera, ¿qué sucedería con la autonomía universitaria cuando, por ejemplo, no se estuviera enfrentando con un derecho humano? ¿Perdería todo sentido por el simple hecho de no poderse articular en condiciones de instrumentalidad?

Mi respuesta es que no. Que la garantía institucional de autonomía universitaria puede desplegar diversas funciones normativas a partir de su propio valor constitucional. Desde ese despliegue o por ese despliegue, podrán garantizarse, a su vez, los importantes conceptos que, en abstracto y necesitados de materialización, se encuentran previstos en la citada fracción VII del Artículo 3° Constitucional.



En defensa de la autonomía¹

Pedro Flores Crespo

Liberty means responsibility. That is why most men dread it.
George Bernard Shaw, *Man and Superman*

Que la Universidad Autónoma de Aguascalientes invite a reflexionar sobre la capacidad de gobernarse ratifica la importancia de la autonomía. Además, que lo haga de manera abierta y colectiva muestra que el término no tiene un significado unívoco², limitativo o absoluto. Acercarse a la realidad para mirar las variadas situaciones donde la autonomía universitaria se concreta, sirve para comprenderla mejor. Quizás desde aquí podríamos defenderla con mayor fuerza y razón.

El repaso que hace este libro llega en un momento oportuno. El gobierno federal actual (2018-2024) intentó eliminar “por error”, en sus primeras propuestas de cambio constitucional en materia educativa, la fracción VII del Artículo Tercero que habla precisamente de la autonomía universitaria. Además, declaró constitucional la

1 Escribí un artículo de opinión con el mismo título para el blog de *Educación Futura* el 19 de septiembre de 2018. Puede consultarse en esta liga: <http://www.educacionfutura.org/en-defensa-de-la-autonomia/>.

2 Como también observa Adrián Acosta en su escrito.

gratuidad y la obligatoriedad para cursar estudios universitarios, lo cual vulnera, en cierto grado, la capacidad de las universidades para establecer sus propios requisitos de selección, ingreso y cobro.³ La hostilidad con que el gobierno que encabeza Andrés Manuel López Obrador ha tratado a órganos autónomos constitucionalmente también ha sido sorprendente e inexplicable.⁴

La animadversión que parece causar la autonomía a este gobierno se une a la posibilidad de una nueva Ley de Educación Superior (LES), cuyo anteproyecto estará pronto a discusión. ¿Encontraremos ahí el marco de libertades para que los universitarios podamos configurar razonada y *deliberativamente* las reglas formales e informales que guíen nuestro trabajo intelectual o será la LES una expresión más del centralismo con que algunas administraciones federales desean vigilar y controlar el trabajo académico como si éste fuera de naturaleza fabril? En aras de mantener “buenos” indicadores de desempeño, ¿será *legalmente correcto* vulnerar la capacidad autonómica de las universidades?

Habrà que estar alertas para responder a estas preguntas cabalmente, pero mientras tanto, podemos revisar el contenido de este libro que es magnífico. Y lo es porque ubica históricamente el tema de la autonomía en la universidad occidental,⁵ desdobra el concepto en seis planos de aplicación (académica, estudiantes, leyes, patrimonio, gobierno, alcances y condiciones) y contribuye, como toda buena obra, a hacerse preguntas adicionales a las que originalmente responden destacados investigadores universitarios, exrectores y exservidores públicos. Escribo entonces siguiendo los argumentos y aportes de mis colegas.

Mi opinión está dividida en tres partes principales. Inicio con un análisis de la noción de autonomía universitaria en México para posteriormente, en segundo lugar, rebatir que ésta no es “inmutable”, como sugiere el destacado profesor Fernando Serrano Migallón. La

3 Carlos Pallán recuerda aquí que la 4T no respaldó con fondos suficientes su propuesta de obligatoriedad y gratuidad.

4 El gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación extinguió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) bajo el argumento de haber sido un órgano “persecutorio” de maestros.

5 Tanto el capítulo introductorio de Felipe Martínez Rizo como el final de Fernando Serrano Migallón ubican el origen de la universidad en el período medieval, aunque el continente asiático vio florecer Instituciones de Educación Superior antes que Occidente. Pienso en Nalanda que, según Amartya Sen, se fundó a principios del siglo v.

tercera y última parte de mi comentario identifica tres mecanismos por los que la autonomía universitaria puede ser subvertida. Al hacerlo considero que tendremos algunas herramientas para defenderla.

Autonomía interna y externa

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la autonomía universitaria significa que:

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 [...].⁶

Al leer esta noción pareciera que la ley concede unidireccionalmente la autonomía; sin embargo, al leer el capítulo introductorio de Felipe Martínez Rizo, queda claro que los conglomerados académicos se agrupan para decisiones “importantes” como designar al rector. Es decir, la autonomía, vale la pena recordarlo, no es simplemente una concesión legal, sino la capacidad que se construye internamente por prácticas virtuosas y por observar valores universales.⁷ Las universidades pueden ser agentes moralmente competentes⁸ que deciden por sí mismas y mientras más fortalecidos estén sus cuerpos académicos,⁹ la autonomía podría estar más a salvo. Llamemos a esta capacidad *autonomía interna*.

6 En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf. Consultada el jueves 9 de julio de 2002.

7 Como “valores universales” pienso en la búsqueda de la verdad, la libertad para pensar, discutir y examinar cualquier idea, así como la independencia para expresarse pública y abiertamente.

8 Tomo el término de “agentes moralmente competentes” de Arthur Applbaum en su clase sobre *Dissidence and Disobedience in Democracies*, Harvard Kennedy School, 20 de abril de 2020.

9 Como según narra Felipe Martínez Rizo que ocurría en la Universidad de Berlín.

Esta capacidad interna se desarrolla por una cualidad central: la capacidad de razonar y *deliberar* por nosotros mismos —el gremio académico— cómo queremos construir una universidad, con qué reglas funcionar, qué nivel de selectividad tener, con qué tipo de profesoras y profesores enseñar. ¿Para qué? Para *educar, investigar y difundir la cultura* respetando el *libre examen y discusión de las ideas*.

Si un agente externo (o interno) idea y pone en práctica mecanismos para limitar la libertad para pensar y discutir ideas, sesgarnos y llevarnos por caminos que no son necesariamente formativos en el plano intelectual,¹⁰ hay un menoscabo de la autonomía. Aunque la ley nos la conceda, orgánicamente somos dependientes por ser intelectualmente débiles.

La *autonomía interna* de las universidades es condición necesaria para que el Estado o cualquier gobierno las considere como *espacios independientes de dominación*¹¹ y que éstas puedan defenderse. La autonomía entonces tiene otro plano de realización y éste es, por decirlo de alguna manera, *externo*.

En este sentido, bien escribe aquí Fernando Serrano Migallón: la “autonomía surge como la armadura que protege [...] de los factores gubernamentales externos que limitan la capacidad de creación y de libre pensamiento, manteniendo esa fuerza vital de la Universidad que permanece inmutable ante los embates y tensiones políticas del mundo exterior.”

Pero, ¿en verdad es inmutable la autonomía universitaria? Esto abre espacio para pensar cómo se construye y mantiene tal condición de la universidad mexicana.

Inmutabilidad y tentaciones

Consignar la autonomía *interna* y su ejercicio hacia el *exterior* dice poco sobre la *inmutabilidad* que Serrano Migallón le asigna a la universidad. Arriba sostengo que si somos débiles académica e intelectualmente

10 Pensemos por ejemplo en la reivindicación política de un grupo específico, la defensa de ideologías particulares o partidistas, la observancia de un código religioso o la acumulación de bienes materiales por sobre el libre ejercicio intelectual.

11 Reconozco aquí la influencia de Arthur Applbaum, profesor de la Harvard Kennedy School, quien habla de “libertad interna y externa” al discutir lo que es un “agente moral libre”. La libertad externa del agente se entiende, según Applbaum, como la independencia de la dominación.

para razonar por nuestra propia cuenta, deliberar y *actuar virtuosamente*, podemos exponer a las universidades a interferencias del exterior.

Esto es particularmente cierto cuando en lugar de utilizar los recursos públicos para ampliar la participación de los jóvenes en una educación de calidad, los desviamos para hacer campañas políticas, beneficiar a un familiar de algún directivo universitario, u otro fin utilitarista alejado del desarrollo académico. Al detectar corruptelas, el gobierno o la sociedad pueden cuestionar, con justa razón, el actuar propio de la universidad y entonces, el menoscabo de la autonomía inicia, pero desde el interior y corre hasta el exterior para introducir un mecanismo correctivo. La vigilancia por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es comentada sistemáticamente aquí por Romualdo López Zárate.

Pero volviendo al tema: si internamente no somos consistentemente éticos, se pueden abrir espacios para la intervención externa. No obstante, también es importante dejar en claro que los universitarios podemos hacer un ejercicio de conciencia o auto examen para actuar mejor. Ejemplo de ello han sido las respuestas que internamente algunas universidades han buscado ante el problema del hostigamiento sexual del docente sobre la y el estudiante (*#MeToo*)¹² o la violación de derechos universitarios, que ha dado lugar a la creación de las defensorías. La autonomía nos da la posibilidad de autocorregirnos sin intervención externa. Ser eficientes en la lucha contra el acoso sexual y la arbitrariedad del propio universitario es vital para defender la autonomía universitaria.

Igualmente, si no cumplimos con ofrecer una *educación de alta calidad* para los jóvenes, la tentación por intervenir con mecanismos externos en nuestra vida colegiada e institucional está siempre latente. ¿Y qué significa “educación de alta calidad”? Este horizonte normativo (calidad) representa un punto de encuentro (o desencuentro) entre las finalidades que el Estado se va fijando y la visión y las *posibilidades reales* que cada universidad define. Es el caso de la obligatoriedad impuesta externamente por el actual gobierno federal. Como vemos, sí hay mutabilidad de la autonomía tanto por la vía interna como por la externa.

12 En el caso del acoso sexual, es importante resaltar que han sido las mujeres jóvenes quienes han cuestionado el proceder de las universidades. Por tanto, han mostrado agencia que valdría la pena valorar antes de asumir, como lo hace Adrián de Garay aquí, que los estudiantes parecen no interiorizar el significado de la autonomía.

Otro punto que tampoco se discute una vez que se reconocen los dos planos interrelacionados de la autonomía universitaria (interno y externo) es cómo se construyen y mantienen. En el caso del primer plano (autonomía interna), arriba sugiero que una universidad puede ser autónoma cuando los miembros que la componen aprenden a razonar por sí mismos, *deliberar* de manera colegiada y a actuar de modo virtuoso. Esto origina reglas, esquemas de organización, conductas propias que deberían estar orientadas hacia al interés público. Si esto se cumple, ¿para qué requerir a un *agente ordenador externo*? ¿No tendría cualquier régimen político que se asume como *liberal* buscar que individuos, instituciones, escuelas, universidades, y normales se conviertan en autónomas?

Las justificaciones para intervenir sobre el desempeño de un órgano que dice ser autónomo son variadas y para defender esta capacidad, habrá que distinguirlas. Sobre esto trata el siguiente apartado.

El precio por ser autónomo

Idear mecanismos para subvertir la autonomía universitaria tiene varias justificaciones. Menciono al menos tres. La primera de ellas, como se menciona arriba, es el injustificado desvío de recursos públicos. La segunda es la supuesta ineficiencia que algunas universidades públicas registran y que significa, bajo ciertas miradas,¹³ derroche o dispendio de dinero público.

Una tercera justificación para intervenir desde el exterior sobre alguna universidad es que responda al “proyecto nacional”. Aquí es muy importante resaltar el pasaje que Martínez Rizo menciona en la introducción a este libro: en la Unión Soviética no existía la autonomía universitaria porque las Instituciones de Educación Superior debían estar al servicio del “desarrollo” de ese país comunista.

Hacer a la universidad pública totalmente *funcional* de un proyecto nacional implica ceder autonomía porque el referente normativo que guía sus acciones se establece afuera de lo que piensen los distintos gremios académicos universitarios. Esto en parte explica por qué cuatro subsistemas de educación superior creados recientemente

13 Me refiero a la Nueva Gerencia Pública (NPM, por sus siglas en inglés) que aquí es comentada en varios escritos, principalmente, en el de Adrián Acosta.

en México distan de ser autónomos. Las universidades tecnológicas surgen en 1991 para responder a la “modernización económica” de ese tiempo, las politécnicas (2002) continúan por este camino, mientras que las interculturales (2003) surgen para reivindicar la identidad indígena al igual que las del bienestar Benito Juárez (2019) se crean para hacerlo con los excluidos. Como la universidad tradicional no pudo, mediante un ejercicio autoreflexivo y autonómico, perseguir fines amplios de relevancia o inclusión, los gobiernos se ven tentados a prescribir qué hacer.

En los cuatro subsistemas aquí mencionados sobresale entonces un propósito gubernamental “superior” que puede ser o económico (UT, UP) o social (UI, UBBJ). *Normativamente* hay, por tanto, una justificación para no ser autónomos y pasar a convertirse en operadores del referente oficial. Esta manera de proceder debe ser analizada minuciosamente. En primer lugar, habrá que responder si los subsistemas arriba nombrados han cumplido con su cometido original; sobre todo, en función de lo que han logrado para ampliar las posibilidades de vida del joven universitario. En segundo, si estas Instituciones de Educación Superior (IES) podrían dar un paso hacia una mayor autonomía. Y tercero, si están dispuestas a ello. En México, ser una universidad autónoma implica la necesidad de cabildear por su propio presupuesto ante la Cámara de Diputados al contrario de recibirlo directamente del gobierno central.¹⁴

La autonomía universitaria, por tanto, por más idealismo que inspire, tiene un costo real. ¿Quién está dispuesto a pagarlo? Seguramente, las universidades más “débiles” políticamente hablando no, pues están en desventaja para cabildear su presupuesto frente a instituciones de gran tradición y peso histórico como la UNAM. Estas asimetrías de poder tendrían que aminorarse por medio de un ordenamiento legal. Esperamos entonces que la LES considere la creación de un esquema de gobernanza distinto al que hemos tenido para ampliar las capacidades autonómicas de las IES más “débiles”.

14 Hasta donde se sabe, este tema fue recurrentemente discutido por los colegas de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) cuando reflexionaban sobre cómo alcanzar su autonomía.

Reflexión final

En México, ejercer la autonomía en el plano individual, escolar, institucional o universitario tiene un costo muy alto. Pensar por nosotros mismos, *deliberar* y actuar de manera independiente es regularmente penado. Si una universidad pública decide, por ejemplo, por cuenta propia no adscribirse a los programas del gobierno federal, muy probablemente no recibirá recursos; si un académico osa cuestionar el erróneo proceder del rector o del grupo en el poder, está en riesgo de ser menospreciado; si el intelectual cuestiona al caudillo, no habrá reconocimiento o si un órgano constitucionalmente autónomo discrepa del oficialismo, podría ser desacreditado o vetado de manera fulminante.¹⁵

La autonomía individual, escolar, institucional y universitaria está en riesgo y habrá que pensar en cómo defenderla. Un primer paso en esta defensa sería fortalecer, a mi juicio, la “autonomía interna”. La historia ha mostrado que entre mayor fuerza construyan los gremios académicos, la capacidad autonómica de la universidad puede ampliarse. Esto es porque dentro de ellas hay individuos que son capaces de *pensar en libertad* y por sí mismos qué caminos son los mejores para desenvolvernos institucionalmente.

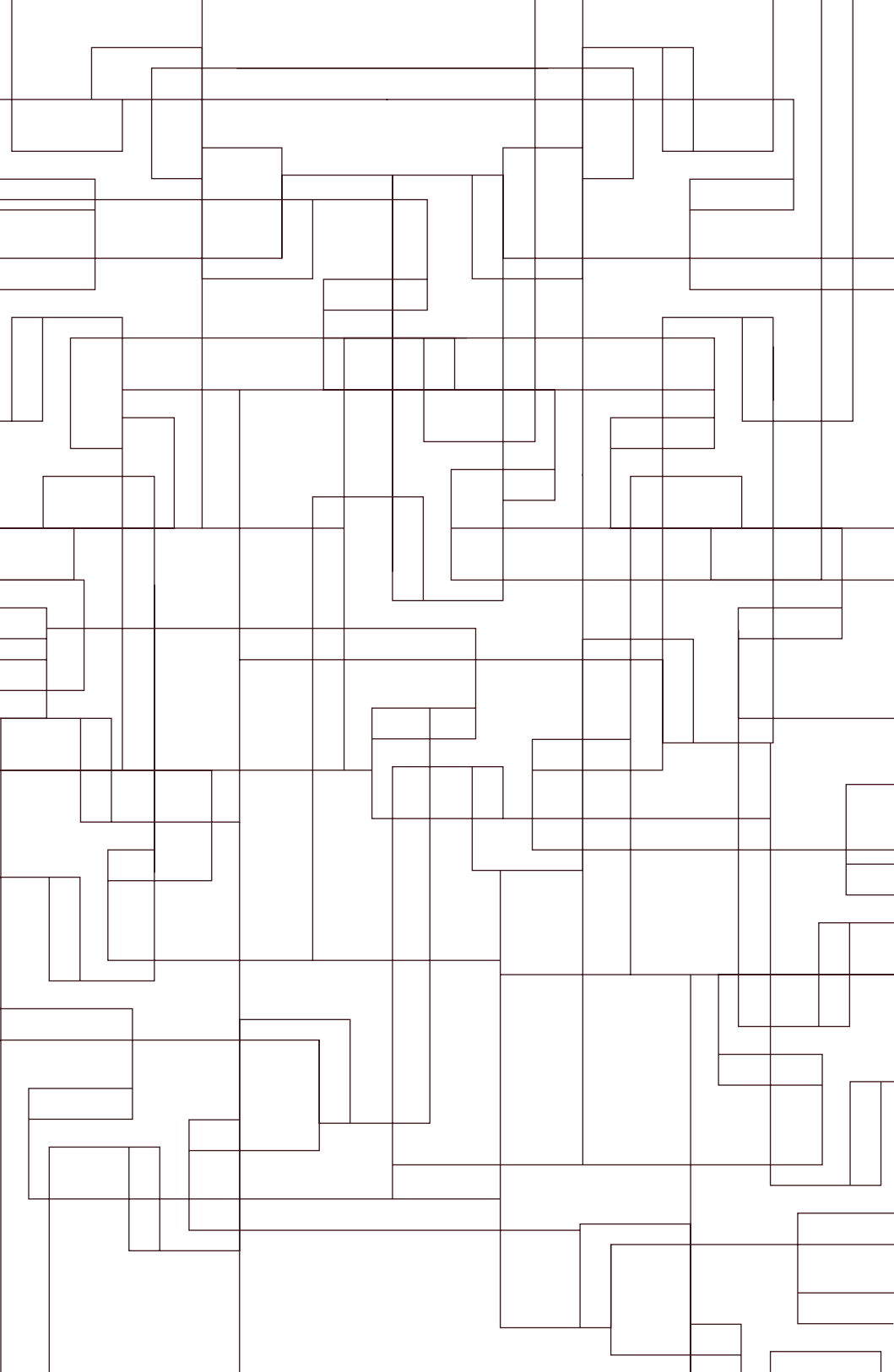
Pero este supuesto no basta. Es *imprescindible ser consistentemente éticos, permanentemente transparentes y continuamente eficientes* en términos de la calidad educativa ofrecida a los jóvenes. La autonomía se defiende actuando responsablemente. Además, es vital ser imaginativos y ágiles para introducir mecanismos auto correctivos oportunamente ante nuestras fallas y no esperar a que “papá-gobierno” nos descubra y diga qué hacer.

Si los gobiernos modernizadores y de la transición (1989-2013) lograron subvertir la autonomía universitaria al haber introducido esquemas de evaluación del desempeño ligados al financiamiento, la 4T (2018-2024) ya complementó el mecanismo de control dada la escasez *real* de fondos públicos para las universidades. Aunado a ello, ahora existe una narrativa gubernamental grandilocuente que puede ser atractiva en lo normativo, pero disfuncional para

15 Un caso ilustrativo aquí es el de Gonzalo Hernández, quien fuera director (secretario ejecutivo) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y que por cuestionar públicamente la “austeridad republicana” impuesta por el presidente de la República fue cesado de su puesto en este órgano.

fortalecernos como entes autónomos. En este sentido, este régimen es profundamente conservador.

Hay que seguir insistiendo que la supresión directa o indirecta de autonomía universitaria podría estar minando el florecimiento intelectual y científico, pese a lo que indiquen algunos indicadores de desempeño. Autonomía y desarrollo científico son perfectamente compatibles por estar basados en la libertad y en el pensamiento independiente, algo que tiende a incomodar a los regímenes unipersonales y voluntaristas de la época.



Comentarios y propuestas

Antonio Gago Huguet

Antes de presentar algunos comentarios y un par de propuestas, deseo agradecer al rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la oportunidad que me dio para leer la versión preliminar de *La autonomía universitaria en la coyuntura actual*, así como la invitación que me hizo para participar en ella. A mi agradecimiento debo agregar una merecida felicitación por promover la realización de esta obra. No voy a hacerlo, pero podría reducir mi participación a lo que considero un valioso e imperativo mandato: *Toda persona implicada en la educación superior de nuestro país debe analizar y promover la reflexión a partir de lo que presenta esta obra acerca de la autonomía universitaria*. La exigencia es para los legisladores y las autoridades educativas federales y estatales, lo mismo que para los directivos de Instituciones de Educación Superior (IES) y los responsables de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura. Además, quienes son estudiantes de dichas instituciones tendrán mayores beneficios, pues tal vez sea su primera oportunidad de ocuparse de este importante asunto. La obra ofrece amplia y útil información, pero su mayor riqueza es la forma en que estimula el análisis y la reflexión acerca de las relaciones entre las IES y las autoridades gubernamentales implicadas en este tipo educativo. Expresado el amigable mandato, paso a mis comentarios y propuestas.

- De la obra destaco la casi total coincidencia en lo sustantivo de los siete textos elaborados por académicos con prestigio legítimo. Cada uno pone énfasis en aspectos particulares inherentes al gran tema de la autonomía de las IES; sin embargo, no hay controversia ni discrepancia respecto a la relevancia y trascendencia de este precepto constitucional que viene desde 1980, precepto que debe enriquecerse y precisarse, aprovechando la iniciativa recientemente presentada para aprobar una nueva Ley General de Educación Superior.
- A partir de la excelente introducción de Felipe Martínez Rizo, los otros autores se abocan, con mayor o menor detalle, a definir y valorar algunas de las facultades y responsabilidades que caracterizan a las IES a las que la Ley otorgue autonomía, según la fracción VII del Artículo Tercero Constitucional:
 - Gobernarse a sí mismas.
 - Realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas.
 - Determinar sus planes y programas.
 - Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.
- Administrar su patrimonio.
- A propósito de estas facultades y responsabilidades de las IES autónomas, destaco algunas expresiones que, por su relevancia, tomé literalmente o reformulé durante mi lectura de los siete textos de la obra. Estas expresiones reflejan en cierta medida mis convicciones y coincidencias con los autores:
 - El derecho a la educación *básica* tiene un carácter absoluto: como la sociedad necesita que todo ciudadano la tenga, se define como *obligatoria*. El derecho a la educación *superior*, en cambio, tiene carácter relativo, acotado, al no ser necesario que cada ciudadano la tenga. Así, no hay obligación de aceptar en las carreras a todos los que lo soliciten.

- Los derechos humanos dejaron de verse como algo que el Estado *concede* a los ciudadanos, para considerarse como atributos propios de la dignidad de cada persona, *que el Estado reconoce, no otorga*.
- Es necesario actualizar el marco legal de la Educación Superior y la autonomía de las universidades y demás IES que la merezcan.
- La autonomía como libertad de cátedra e investigación es importante en toda Institución de Educación Superior y no sólo en las grandes universidades. Puede entenderse de dos maneras: como prerrogativa *institucional* y como prerrogativa *individual*. Al respecto, debe prevalecer lo siguiente: la libertad de cada académico para expresar ideas de cualquier tendencia sin presión alguna ha de ser en el entendido de que a las IES *corresponde definir planes y programas que cada docente debe respetar, así como criterios institucionales de evaluación que no deberán estar supeditados al talento individual de cada docente*.
- Convendrá que el marco jurídico sobre educación superior incluya orientaciones sobre buenas prácticas y procedimientos para la admisión de aspirantes.
- Debe supervisarse y constatar el cumplimiento de la responsabilidad de las instituciones educativas para asegurar que aquellos a quienes extiende un certificado, título o grado tengan competencia e idoneidad suficientes. Esto implica que haya mecanismos de evaluación institucional confiables, pero además controles independientes, imparciales y obligatorios de la calidad de los egresados, como los Exámenes Generales de Egreso de la Licenciatura (EGEL) del CENEVAL.
- Por lo que se refiere a la evaluación de programas e Instituciones de Educación Superior, hay que subrayar la compatibilidad de la autonomía con la obligación de participar en mecanismos de evaluación confiables, aprovechando la experiencia de organismos como los Comités Interinstitucionales para Evaluar la Educación Superior (CIEES).

- La autonomía deberá verse como una característica no sólo de algunas instituciones públicas.
- La autonomía podrá revocarse, en el entendido de que ninguna institución de educación superior, ni pública ni privada, deberá gozar de la autonomía sin tomar en cuenta que haya estado o no a la altura de tan alta responsabilidad.
- La autonomía tiene un carácter contingente y, por tanto, es necesario definirla conforme a su tiempo y su espacio. Por ello, no es posible hablar de una autonomía intemporal o monolítica.
- La autonomía de las Instituciones de Educación Superior es un tema con fuerte componente político y *la política supone el establecimiento de pactos y negociaciones.*
- La autonomía de las IES significa un doble compromiso. Para el Estado: respetar la autonomía para que las instituciones educativas se organicen, administren y funcionen libremente; *pero también para que éstas no lo interpreten como fórmula de enfeudamiento*, que implique un derecho territorial por encima de las facultades del Estado.
- “Autonomía-responsabilidad” debe ser un binomio indisoluble. El carácter autónomo de una Institución de Educación Superior no la exime de sus responsabilidades.
- Los mejores diseños institucionales son vulnerables ante acciones interesadas de los individuos.
- La mejor forma de defender la autonomía es ejerciéndola.
- Las agendas centradas en el aseguramiento de la calidad y las métricas de la evaluación coexisten con las agendas del financiamiento público, diferencial y promotor de la equidad.
- La autonomía ideal, normativa, la que se encuentra en el “mundo escrito” de leyes y reglamentos, coexiste todos los días con la autonomía real, empírica y práctica del “mundo no escrito” del condicionamiento financiero, las restricciones presupuestarias, las presiones

- reguladoras, la conflictividad política de las comunidades y los actores gubernamentales.
- Hoy se discute en diversos foros una iniciativa de Ley General de Educación Superior. Quizá sea el momento de abordar una reglamentación específica en torno a la autonomía de las IES que favorezca el financiamiento público, el autogobierno institucional y la definición clara de los límites de la autonomía.
 - Hay conceptos que en sí mismos encierran una profunda controversia y por ello se convierten en mitos. De estos conceptos tenemos innumerables ejemplos: Libertad, justicia, democracia, verdad y tantos otros que encierran en su significado los valores más caros para el hombre y para el concepto que pueda tener de sí mismo.
 - No se puede pensar en una entidad autónoma que dependa de una colectividad que no sea soberana.
 - Lo esencial está en el reto que se plantean las instituciones educativas autónomas: *conciliar función social y excelencia académica*.
 - La autonomía tiene que ser baluarte de las Instituciones de Educación Superior frente al interés de los partidos políticos cuando pretenden utilizarlas, así como a la fuerza moral que representan, para el fortalecimiento de sus grupos y la consecución de sus fines.
 - La autonomía no hace por sí sola que una Institución de Educación Superior sea de alta calidad. La alta calidad debe demostrarse antes para merecer la autonomía.

Termino mi participación en esta obra con una sugerencia al rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, doctor Francisco Javier Avelar, así como a Felipe Martínez Rizo, colega desde hace muchos años. Se trata de lo siguiente: que promuevan entre las autoridades educativas y los legisladores de los gobiernos federal, estatales y de la Ciudad de México la inclusión en la nueva Ley General de Educación Superior de lo que podría entenderse como *rendimiento de cuentas académicas*, además de las ya existentes “cuentas económicas”. Las “cuentas académicas” tienen que ver con lo que logran las Instituciones de Educación Superior, es decir la

pertinencia (vigencia, trascendencia, utilidad, etc.) de lo que se enseña y se aprende en ellas, así como la medida en que las personas que reciben certificados de bachillerato, títulos profesionales o grados académicos tienen los conocimientos suficientes y han desarrollado las habilidades intelectuales y de comunicación que se establecen en el respectivo plan de estudios y sus programas. Además, en esa evaluación de las “cuentas académicas” han de considerarse y ponderarse no sólo la *eficacia* y la *eficiencia* sino también la *equidad*, es decir, la proporción de personas marginadas por sus desfavorables circunstancias económicas que obtienen (mediante evaluaciones imparciales y convalidadas externamente) un certificado de estudios, un título profesional o un grado académico.

Esta sugerencia tiene sentido porque, hasta ahora, las autoridades federales y estatales *han sido omisas* en el cumplimiento de una responsabilidad crucial: *asegurar la buena calidad de las Instituciones de Educación Superior, sean o no autónomas*. Ese aseguramiento es imposible sin tomar en cuenta lo que cada una logra mediante evaluaciones neutrales, externas tanto a la autoridad gubernamental como a cada institución educativa implicada. *Al respecto, hay dos ejemplos de procesos defectuosos a cargo de las autoridades gubernamentales*: el otorgamiento de los *reconocimientos de validez oficial de estudios* (REVOE) y la *expedición de las patentes (cédulas profesionales) para ejercer una profesión reglamentada por la Ley* (Ley que debe actualizarse). Ninguno de estos procesos se sustenta en una *evaluación de logros*; ninguno está sujeto a *refrendos periódicos*. Son trámites burocráticos que tienen sustento en actos de fe (o el deseo de evitar decisiones complejas) y no en evaluaciones válidas y confiables. No tengo duda, algún día las autoridades educativas serán congruentes y cumplirán con estas responsabilidades que de ninguna forma vulneran la autonomía de las Instituciones de Educación Superior que gozan de esta distinción.

Límites cambiantes en la autonomía y la libertad de cátedra e investigación

Rocío Grediaga Kuri

Antes de empezar, quiero agradecer la invitación del doctor Avelar González, rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, a participar en la segunda parte de esta obra comentando los aportes de tan distinguidos colegas, quienes no sólo han realizado una reflexión concienzuda y sistemática sobre el tema en discusión, sino disponen de una amplia experiencia práctica por su participación en la gobernabilidad y gobernanza de distintas instituciones del país.

Por muchos años, mi interés central de investigación han sido la profesión académica, la evolución de la Educación Superior y el desarrollo de conocimiento, por ello es desde ahí y no como experta en los temas de autonomía y gestión institucional, que me atrevo a opinar sobre el asunto. Humildemente reconozco que lejos de ser una experta como aquellos cuyos trabajos pretendo comentar, ni en términos teóricos, ni en la práctica de la gestión, respondo a la invitación de discutir distintas facetas del tema de la autonomía. Es fundamental su discusión para el desarrollo de la Educación Superior y el conocimiento científico, especialmente ante el “lapso”, “olvido” o “error” al respecto en el proceso de modificación del Artículo 3º Constitucional y la discusión en ciernes de la Ley General de Educación Superior en las Cámaras.

Dividiré este comentario en dos partes, en la primera quiero destacar y discutir los puntos de coincidencia que encontré entre las aportaciones de los trabajos de los expertos de la primera parte. En la segunda reflexiono sobre los alcances y límites de la libertad académica en el desarrollo de la docencia y la investigación, por las implicaciones de la colegialidad, la definición de regulaciones institucionales y las exigencias de la producción de conocimiento en las distintas disciplinas. Las principales regulaciones para el ejercicio de la libertad académica se desprenden de las tensiones: por un lado, entre disciplina y establecimiento, como señala Clark (1987) y las que se relacionan con la permeabilidad de las fronteras institucionales respecto a la influencia de instancias nacionales o internacionales.

Un elemento importante, que puede recuperarse en casi todos los trabajos contenidos en la primera parte del libro, es que la autonomía tiene dos grandes dimensiones, como señala Martínez Rizo: Primero, *la académica*, en dos niveles de análisis, el que refiere a la libertad de enseñanza, investigación y difusión del conocimiento de los integrantes de la comunidad académica y el de las instituciones respecto a decidir quiénes formarán parte de la comunidad (procesos de selección de estudiantes y profesores), qué contenidos deben formar parte de su oferta, a cuántos puede recibirse en cada generación, qué tipo de investigación y servicios privilegian, etc. La segunda dimensión, indispensable para que exista y sea posible la primera, es *la administrativa*: la capacidad de las instituciones de gobernarse a sí mismas, decidir cómo organizarse, utilizar sus recursos, legislar sobre asuntos académicos, el comportamiento de sus integrantes y los métodos de evaluación.

Todos los trabajos coinciden también en que, si bien las decisiones académicas deben obedecer y fundamentarse en la razón académica sin la injerencia de actores e intereses externos, dichos principios no significan extraterritorialidad, es decir, las instituciones deben reconocer y apegarse a la legislación general del país en que se asientan. Por tanto, el Estado debe reconocer la autonomía de las Instituciones de Educación Superior para garantizar la libertad indispensable para el desarrollo de nuevo conocimiento; pero las IES, a su vez, tienen para cumplir con su función social que atender a las exigencias de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos del erario público y todos sus integrantes

tienen que respetar la Constitución y la legislación aplicable a todo ciudadano del país.

También se señala reiteradamente, que los alcances y límites de la idea misma de autonomía han sufrido modificaciones a lo largo de la historia en función del contexto cambiante en que se desenvuelven las instituciones. La búsqueda de autonomía y libertad de cátedra ha sido una constante desde el surgimiento mismo de la universidad en el siglo XII. Como señala Le Goff, ante la censura de la Iglesia respecto al avance de la razón frente al dogma, los universitarios se acogían al Estado para defender sus derechos. Por el contrario, cuando era el Estado el que atentaba contra dichas libertades, se buscaba la bula papal para defenderse y mantener su autonomía. Los estudiantes, por otra parte, buscaban el acceso al conocimiento a través de procesos de movilidad geográfica, para estudiar con los expertos en los distintos campos de su interés donde quiera que se encontraran. A partir del surgimiento de la Universidad de Berlín en el siglo XIX, el ideal humboldtiano de universidad de investigación se convierte en el paradigma institucional simbólico del mundo universitario moderno a nivel global. Humboldt retoma la idea kantiana de la universidad como sede de la razón autónoma ejercida y enseñada –incluso conflictivamente– por la facultad de Filosofía, frente a la tendencia profesionalizante de las facultades mayores de producir los recursos humanos demandados por la iglesia (teología) o el gobierno (medicina y derecho) (Brunner *et al.*, 2019).

Hoy, las relaciones entre el gobierno y las universidades públicas y las formas de injerencia externa tienen otra cara, pero las tensiones y riesgos para el ejercicio de la autonomía y la libertad académica no son menores por ello. La intromisión de grupos políticos que detentan ideologías e intereses ajenos a la universidad constituye no sólo un riesgo en términos de gobernabilidad institucional, sino un peligro para el desarrollo de las tareas encomendadas socialmente a la Educación Superior. El fanatismo y el dogmatismo atentan contra la misión misma de las Instituciones de Educación Superior, lo que es peligroso porque:

[...] cuando las ideas son descuidadas por los que deberían preocuparse de ellas –por los que han sido educados para pensar críticamente sobre ideas–, éstas adquieren a

veces un carácter incontrolado y un poder irresistible sobre multitudes de seres humanos que pueden hacerse demasiado violentos para ser afectados por la crítica de la razón (Berlin, 1958: 1).

Si aceptamos que la autonomía es clave para mantener el cumplimiento cabal de la tarea de la universidad, sin negar la importancia de establecer vínculos y acuerdos con sectores externos como parte de los servicios que deben ofrecer las IES a la sociedad, habría que impedir que las instituciones se plieguen acriticamente a los intereses del gobierno, los grupos económicos dominantes o diferentes fracciones o partidos políticos. La otra cara de la moneda, desafortunadamente, como señala Bernasconi (2014), es que en muchas instituciones de América Latina la autonomía se ha convertido en un fin en sí misma (concibiéndose como extra-territorialidad y rechazo a rendir cuentas), antes que ser el medio para garantizar el cumplimiento de su función como escudo para defender la libertad académica tanto de los individuos, como de las Instituciones de Educación Superior e investigación.

Como señalan De Garay y López Zárate, hay una difusa frontera y dificultades para lograr el equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas, que se ha buscado refrendar a través de evaluaciones externas en distintos niveles. De Vries y Álvarez (2005) atribuyen la aquiescencia de las instituciones y los académicos frente a los programas de evaluación externa al “poder de la chequera”. Si hacemos un recorrido desde la crisis de los años ochenta hasta nuestros días podríamos analizar los efectos perversos de los intentos por vincular la asignación de recursos públicos en función del desempeño. Por un lado, la aceptación de mecanismos de evaluación externa en distintos niveles se deriva de la necesidad de IES y programas de estudio, como de los académicos de obtener ingresos extraordinarios debido a la contracción de recursos del presupuesto ordinario de las instituciones y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios en términos reales.¹ Por el otro, la diferenciación de

1 Tuirán (2019) señalaba que: “El indicador del gasto federal per cápita por estudiante en la modalidad escolarizada durante los próximos años alcanzó su máximo en 2009 (a pesos constantes de 2017) y cayó hasta registrar en 2017 valores inferiores –en términos reales– a los observados en las últimas dos décadas: de 67,063 pesos en 2009, de 57,295 pesos en 2015 y de 48,615 pesos en 2017”.

asignación de los recursos públicos partió del reconocimiento de la presencia de uso inadecuado en diversas instituciones, que dio lugar a abusos y corrupción. Pero a pesar de las buenas intenciones, las medidas provisionales se volvieron permanentes y han generado efectos perversos que poco contribuyen a garantizar el buen desarrollo de la ES y el conocimiento producido en el país.

Por tanto, como señalan tanto los documentos prospectivos de la ANUIES, como las discusiones de diversos autores frente a la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Superior recientemente establecida en la Carta Magna, se requeriría un aumento significativo de la provisión presupuestal del gobierno a las instituciones, que sumada a la estabilidad multianual de recursos hiciera viable el cumplimiento de sus tareas y garantizara la posibilidad de planeación para buscar un mejor desarrollo de sus funciones. Como señalaba Tuirán (2019), *sin garantizar los recursos necesarios se corre el riesgo de que la modificación constitucional sea letra muerta*, pero también que el pleno desarrollo de una docencia e investigación de calidad se vean amenazadas por la injerencia de intereses externos.

En cuanto a si las evaluaciones externas necesariamente significan que las IES y los académicos se han sometido sin más al poder del dinero y puesto los intereses particulares sobre los de las instituciones y el desarrollo del conocimiento, conviene preguntarse qué, quién y cómo se evalúa, para poder valorar la medida en que efectivamente sus distintos niveles y modalidades representan una violación de la autonomía y la libertad académica.

Lo importante en términos del análisis del grado en que los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas estipulados en la legislación actual constituyen una violación de la autonomía y la libertad académica, tendría que ver con si incorporan o no y en qué momentos a los actores e instituciones evaluados. Es decir, si pensamos en los académicos no como individuos, sino como miembros de un grupo social, podemos denominarlo comunidad científica, comunidad, oficio o profesión académica, habría que definir la medida en que como actor social intervienen en la definición de los contenidos y los mecanismos de rendición de cuentas planteados. Hay que partir reconociendo que la lucha de poder que existe en el campo académico o científico, es decir, que dichos actores no son homogéneos, pero no es lo mismo ser evaluados por burócratas, que participar como actores sociales en los procesos de evaluación.

Tampoco es igual si la evaluación, como ocurre en la actualidad, consiste en cubrir una serie de indicadores estandarizados que poco atienden a la planeación, objetivos, condiciones y desarrollo de los grupos, que si está orientada por las decisiones colegiadas sobre la docencia o las exigencias de rigor y criterios disciplinarios del desarrollo en el ámbito de la investigación. Tanto en los PIFI's, como en las evaluaciones del PNPC se presenta una combinación de ambos, ya que dependen de la planeación, diseño de contenidos de la oferta académica y estrategias institucionales o de los núcleos académicos de selección de estudiantes y contratación de profesores. Por otro lado, el perfil y desempeño de individuos, programas e instituciones se confrontan con indicadores estandarizados, pero en su establecimiento y evaluación han participado otros miembros de las disciplinas y la profesión académica, donde prevalecería lo que Kant denominó la lucha entre facultades. Lo mismo ocurre con los mecanismos de becas o estímulos institucionales y el SNI. Podría decirse entonces que la lucha por establecer fronteras a la injerencia externa no está perdida o ha sido abandonada, pero no puede considerarse que se gane o pierda de una vez y para siempre, sino que representa una continua tensión y lucha interna por la defensa de los principios orientadores de la vida universitaria y la producción del conocimiento de frontera.

Como señala Isaiah Berlin (1958), no hay libertad absoluta, que carezca de límites o restricciones, sea ésta definida la libertad en términos negativos o positivos. La vida en sociedad impone como límite fundamental que la libertad de uno acaba donde invade la de otros, éste es el papel fundamental de los acuerdos cristalizados en las leyes que se aplican a todos en un cierto momento, que por supuesto no son fijas ni imposibles de cambiar a través de la agencia de los sujetos. Para que el conocimiento se produzca y forme parte del conocimiento socialmente acumulado, los académicos deben cumplir las exigencias de rigor teórico-metodológico y contrastabilidad empírica de sus disciplinas de referencia y son evaluados por sus pares. Pero también se ven restringidos por la regulación del uso de su tiempo en función de las instituciones en que se hallan contratados.

Por otro lado, la docencia no es una tarea aislada, sino la suma del conjunto de actividades de enseñanza-aprendizaje acordadas por la comunidad académica en el diseño de los planes y

programas de estudio, que son refrendados por las instituciones e incluidos en su oferta académica. Se pueden tener enfoques y perspectivas distintas, utilizar diferentes recursos y métodos de enseñanza, pero para cumplir el objetivo de formar recursos humanos dentro de un campo de conocimiento, el profesorado en su conjunto debe lograr los objetivos establecidos en el plan de estudio para las unidades de enseñanza-aprendizaje a su cargo. Así, la libertad de cátedra e investigación se ejercen dentro de marcos establecidos y cambiarlos implica una discusión sobre ellos con el conjunto de los participantes, en caso contrario se pone en riesgo el objetivo aceptado por la comunidad académica y los estudiantes que decidieron inscribirse al programa.

Para las instituciones, como señalaba Adrián Acosta, se presentan tensiones y tampoco aquí las fronteras están fijas. En la toma de decisiones, cualquiera que sea la forma de gobierno en las instituciones, habría que considerar que la dinámica de demandas internas y restricciones externas que enfrenta el gobierno universitario es la característica dominante del significado y prácticas existentes de la autonomía universitaria mexicana. Las tensiones características en el nivel de las IES son entre democracia y eficiencia en la toma de decisiones. Entre la defensa de la autonomía y la necesidad de rendir cuentas y ser transparentes en el uso de los recursos recibidos, sean éstos del erario o de fuentes privadas como en las IES particulares. Las IES y los grupos académicos buscan compensar la influencia externa diversificando las fuentes posibles de ingresos para disminuir la dependencia de un solo proveedor. Pero la lucha central debiera ser por lograr la garantía de provisión de montos adecuados y no condicionados de recursos públicos, que permitan desarrollar las actividades universitarias apegándose a la razón académica.

Referencias

- Acosta, Adrián (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Revista Sociológica*, Año 17, (49).
- Acosta, Adrián (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.

- Berlin, Isaiah (1958). *Dos conceptos de libertad*. Inaugural lecture en la Universidad de Oxford, 31 oct. Clarendon Press. https://www.u-cursos.cl › derecho › material_docente/bajar?id_material=363161
- Bernasconi, Andrés (2014). Autonomía universitaria en el siglo xxi: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del estado y la sociedad. *Páginas de Educación*, 7(2). Recuperado el 10 de julio de 2020 en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S168874682014000200003&script=sci_arttext&tlng=en
- Brunner, J. J.; Labraña, J.; Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Idea moderna de Universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XXI*, 22(2), 119-140, doi:10.5944/educXX1.22480
- Clark, Burton (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México: UNAM-Coordinación de Humanidades/M. Á. Porrúa.
- De Vries, Wietse y Germán Álvarez (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la Educación Superior mexicana. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(2), (134).
- Le Goff (1993). El siglo XIII. La maduración y sus problemas. En *Los intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: GEDISA.
- Tuirán, Rodolfo (2019). Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior. ¿A qué costo? *Blog de Educación, Nexos*. 20 de marzo. Recuperado el 20 de marzo de 2020. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1696>

Autonomía universitaria, evolución y fortalecimiento

Luis Felipe Guerrero Agripino

El impacto de la pandemia provocada por el COVID-19, en sus múltiples dimensiones, se suma al universo de factores de transformación social, cultural y económica que han venido planteando, especialmente en las últimas dos décadas, la necesidad de efectuar cambios profundos en las Instituciones de Educación Superior.

La reflexión sobre su presente y futuro implica someter a revisión el principio de autonomía universitaria, desde la interpretación de su fundamento normativo y en cuanto atributo de la vida de las comunidades universitarias.

La evolución del fundamento jurídico de la autonomía universitaria

Desde el año de 1980, la autonomía universitaria tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM), el instrumento normativo de mayor jerarquía del país, con lo cual se hizo explícito su carácter de bien público y prioridad del Estado. En lo que va de este siglo, han tenido lugar dos momentos en la evolución constitucional que

reconfiguran el modo en que debe construirse, sistematizarse, interpretarse y orientarse la autonomía universitaria.

El primero de ellos es la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en la cual se modificó el Artículo 1º de la CPEUM: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y los tratados internacionales con los que el Estado Mexicano sea parte [...]”

Dicha modificación, por una parte, reforzó la idea de protección de derechos reconocidos mas no concedidos por el Estado y señaló expresamente que las autoridades administrativas, legislativas y judiciales están obligadas a aplicar tales instrumentos internacionales. Por otra, la incorporación de “las personas” tiene una fuerza incluyente: para nacionales y no nacionales; y para personas físicas y jurídico colectivas. Además, se sustituyó la expresión “garantías individuales” por “derechos humanos”, introduciendo un marco de interpretación de profundo impacto en el ámbito de la educación, particularmente en lo que concierne a la revisión de todos los procesos educativos y de gestión institucional, en función de la promoción y salvaguarda de tales derechos.

El segundo momento tiene lugar con la reforma de los Artículos 3º, 31 y 73 de la CPEUM, del 15 de mayo de 2019. Se trata de un punto de inflexión en el sistema educativo mexicano, en particular para la educación superior: se incorporan al primer párrafo del Artículo 3º de la CPEUM los principios de obligatoriedad, gratuidad y universalidad en el nivel referido.

En lo que concierne a la obligatoriedad de la educación superior, la reforma establece una línea de congruencia con la reforma previa al Artículo Primero, en cuanto que se trata de un derecho humano reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece en su Artículo 26, párrafo 1, que la educación superior debe ser igual para todas las personas; el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas así lo ratifica en su Artículo 13, numeral 2, inciso c: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.”

El reconocimiento del derecho humano a la Educación Superior, aunado a otros principios, como el de universalidad –con

las consideraciones propias de la igualdad sustantiva acompañada de capacidades y méritos académicos– y gratuidad, establece un fundamento muy favorable para el desarrollo de la educación superior, por ejemplo, para aumentar la absorción del egreso del nivel medio superior. Sin embargo, agudiza los retos presentes, como la gestión de los recursos necesarios para asegurar el ejercicio de tales derechos. Aun bajo el principio de gradualidad para el cumplimiento paulatino del acceso universal y gratuito, la materialización de la reforma del año 2019 se ve muy complicada, aun en el largo plazo.

La reforma al Artículo 3º Constitucional aporta otros aspectos que inciden cualitativamente en el quehacer de la Educación Superior, en particular en lo que se refiere a la construcción de una ciudadanía capaz de acoger y propiciar el desarrollo pleno de la riqueza de toda la diversidad espiritual, cognitiva, intelectual, cultural, que caracteriza a la cartografía global de la sociedad, diversa e interdependiente. La fracción II del artículo recoge varios principios conducentes a una formación integral –entendida como una educación para la vida– que resultan aplicables a los modelos pedagógicos de todos los niveles, como son: la educación basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, el fomento de valores y construcción de la base para una cultura de paz, sustentabilidad, equidad, inclusión e interculturalidad.

Es importante poner a la vista el contenido de la fracción VII del mismo artículo, relativa al modo en que convive la rectoría del Estado en la educación con la autonomía universitaria: “Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.” Debe entenderse que la injerencia del Estado se fundamenta en una regulación completa e integral, que atañe a la Educación Superior en todo aquello que no se contraponga a los principios generales de la autonomía universitaria. De manera que la demarcación referida, entre la rectoría del Estado y el ejercicio de la autonomía para el cumplimiento de los fines de la educación, no actúa como una frontera de límites nebulosos, sino que abre la posibilidad de interacción a perspectivas complementarias en la consecución de un objetivo común.

La ampliación del contrato social académico

La evolución del marco jurídico que confiere la CPEUM a la autonomía universitaria, aunada a las transformaciones sociales de las últimas dos décadas repercuten profundamente en las alianzas que hacen posible el cumplimiento de los fines de la Educación Superior. El logro de los fines superiores educativos en cuanto que atañen al Estado y a la universidad, desde la instauración de la autonomía, ocurre en el marco de una dinámica en equilibrio que se traduce en un *contrato social académico tácito* entre ambas instancias (Rojas, 2000). Hoy se vuelve indispensable extender dicho pacto y su equilibrio a múltiples alianzas potenciales a lo largo de todo el entramado social. Ante la brecha entre la situación nacional y el desiderátum implícito en la evolución constitucional en materia educativa, por ejemplo, en el ámbito del financiamiento, resulta evidente la necesidad de ampliar el contrato social con actores de todos los sectores de la sociedad y, por tanto, de fortalecer las condiciones para el ejercicio de la autonomía.

En la medida que su vinculación se amplía y diversifica con actores y modalidades intangibles inimaginables hace un lustro, la voz y el actuar de la universidad debe irrumpir con claridad. La autonomía instaaura el espacio que la universidad requiere para responder a los desafíos que le impone el concierto de la sociedad contemporánea, distanciada de acciones que la desborden y pervertan su esencia.

Desde sus inicios, la universidad ha mantenido rasgos que la arraigan a su origen y ha tratado de irse adaptando a situaciones nuevas. Ante la realidad imperante, aunada a la vertiginosidad de transformaciones sociales vinculadas al desarrollo tecnológico, la universidad debe conservar, memorizar, integrar, ritualizar una herencia cultural de saberes, ideas y valores, la cual se debe regenerar, reexaminar y actualizar; como lo sostiene Edgar Morin (2004), la universidad es conservadora, regeneradora y generadora. En virtud de ello, la universidad, siguiendo a Morin, tiene una misión y una función transeculares que, por medio del presente, va desde el pasado hacia el futuro.

La universidad –máxime cuando es pública y autónoma– no puede ni debe renunciar a su tradición de fomentar la libre discusión de las ideas que aún en sus orígenes religiosos prevaleció; la

discusión intelectual se convirtió en una práctica cotidiana y esa tendencia debe prevalecer. No obstante, aunque esa fuerza intelectual y cultural es valiosa *per se*, puede resultar inerte si no trasciende el contexto en el que se encuentre inmersa. Y dicha trascendencia debe guiar en lo colectivo y en los grandes proyectos, pero también en lo individual y en lo cotidiano. Bertrand Russell (2000: 482-483) puso de relieve el papel del científico: por más trascendente que sea su conocimiento y sabiduría es ante todo ciudadano y como tal debe tomar conciencia de su deber no sólo intelectual sino también ético, en tanto al uso y destino de sus aportaciones.

El pacto social que enarbola la autonomía universitaria mantiene su vigencia y legitimidad en tanto haga prevalecer su esencia y permanezca atenta, abierta y actuante, acorde con la realidad imperante de su tiempo, no sólo para interpretar las cambiantes condiciones y escenarios que impone la sociedad contemporánea, sino también para orientar el rumbo y sugerir cómo deben suceder los fenómenos y transformaciones sociales. Tal obligación, aunada al compromiso con los derechos humanos, en específico desde la perspectiva del acceso universal establecido en la reforma constitucional, que implica fortalecer su capacidad para acoger efectivamente la pluralidad de vocaciones personales que se gestan en el seno de la diversidad cultural en plena explosión, encuentra su expresión más fehaciente en el principio de pertinencia.

La pertinencia social de la universidad, que se construye a través de todas sus funciones esenciales, es uno de los frutos más preciados de la autonomía; una resultante eminente del binomio autonomía y responsabilidad. Ofrecer estudios que resulten acordes a las necesidades de la sociedad es un acto de salvaguarda y promoción del derecho humano a la educación, tanto en lo individual, en la medida que la persona, al egresar cuenta con oportunidades para ejercer su profesión, y en lo colectivo, en cuanto a que la sociedad podrá recibir los beneficios profesionales que resulten adecuados para su mejor desarrollo y la atención de su agenda de problemas prioritarios.

Por ello, es importante subrayar que la pertinencia concierne a los requerimientos que son de la sociedad y no de uno solo de sus sectores. La pertinencia no debe limitarse en relación con lo que requieren algunas áreas del sector productivo. Desde luego que son necesarias las ingenierías que atiendan tal sector, pero también

la sociedad requiere de los beneficios de las humanidades, de las artes; de todas las áreas de conocimiento, de manera adecuada, ordenada, proporcional y acorde a los requerimientos que el contexto demande.

Aprendizajes desde la coyuntura

El título de la obra que convoca estas líneas invita a considerar la idea de *coyuntura* bajo la segunda acepción que sugiere la Real Academia de la Lengua Española: “Oportunidad favorable para hacer algo”. En tal sentido, la universidad tiene el deber de aprovechar el modo en que la situación global que atravesamos le ha extraído de su zona de confort. No debe esperar a otra ocasión para repensarse, revisarse y renovarse profundamente, sin desvirtuar su esencia y bajo el más honesto espíritu de humildad.

Tanto en el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación, como en las acciones que pudieron coadyuvar a una mejor prevención y más oportuna contención de la pandemia, es posible reconocer que las universidades habíamos emprendido el camino, y contábamos con numerosos recursos en diversas etapas de desarrollo. Más allá del hecho que, en mayor o menor medida, hemos aportado soluciones, queda claro que teníamos la capacidad de adelantarnos y de ofrecer mayores recursos para la resiliencia social.

Es momento para recuperar los espacios perdidos a causa del estancamiento en nuestras prácticas académicas e intelectuales tradicionales, individuales y colectivas; a causa de olvidar que nuestro prestigio, por más legítimo que sea, no es un objeto que debe atesorarse en el museo, sino un patrimonio institucional sobre el que se construye un mejor futuro para todas las personas. Es hora de recuperar la humildad que nos otorga la capacidad de continuar aprendiendo de la experiencia, de los propios errores y de los demás, bajo la certeza de que la capacidad de autocrítica y el reconocimiento de que será por siempre un proyecto inacabado confieren a la universidad mejores condiciones de progreso.

En el ámbito de la gobernanza y la gestión institucional, es relevante aumentar la sensibilidad que nos permita distinguir aquello que es verdaderamente prioritario de lo que es accesorio

e incluso prescindible, trascendiendo las condiciones y factores de presión que tanta energía institucional consumen en la búsqueda de legitimación interna y externa, como muy bien lo expone Adrián Acosta Silva, en su acertada aportación a este libro, titulada “Autonomía y gobierno institucional”.

Las condiciones limitadas para la interacción interpersonal presencial deben estimular el diseño de nuevos modelos de encuentro, de participación, de organización y de gobierno, basados en el diálogo abierto, participativo e inclusivo, así como en el respeto y la solidaridad que permita sumar todo el talento y riqueza de la diversidad que distingue a las comunidades universitarias; especialmente en un momento en que están llamadas a conducirse de manera ejemplar y a la práctica de un esquema axiológico universal y tolerante, al interior y al exterior de ella, propicio para la construcción de una cultura para la paz, así como de la sustentabilidad integral, la igualdad, los estilos de vida saludables, la biodiversidad y la conservación del patrimonio y los entornos culturales. En este sentido, es de suma importancia construir en forma colaborativa con la comunidad estudiantil los puentes y espacios que amplíen y fortalezcan su participación en todos los ámbitos del quehacer universitario, y que sean complementarios a los esquemas de representación en los órganos colegiados de gobierno, sin desestimar ni sustituir el papel esencial de éstos en la vida de las instituciones.

En la medida que la autonomía se nutre de la fuerza endógena y exógena resultante de la renovación y fortalecimiento de la identidad, la unidad y la solidaridad universitaria, se convierte en un atributo que enriquece todo su quehacer en el plano de la cotidianidad. Cuando esto así sucede, dicha riqueza se transfiere al modo en que la universidad se vincula con todos los diversos sectores y esferas de la sociedad. Los frutos de una interacción, gradualmente más abierta, asidua, sistemática y pertinente, ofrecen a las comunidades los mejores motivos para valorar, promover, defender y celebrar la autonomía como un patrimonio que les es propio.

La sinergia multisectorial de colaboración corresponsable, a lo largo de toda la cartografía del desarrollo sostenible, también conduce aire fresco a la cultura de la vigilancia y la responsabilidad social, así como a la operación de los mecanismos para el aseguramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, entre otras medidas políticas de combate a la corrupción. Las universidades cuentan con todos

los medios para consolidarse de manera legítima como la mejor inversión posible de la sociedad y del Estado, a nivel mundial.

En síntesis, las universidades tenemos la oportunidad de alcanzar un grado de pertinencia social sin precedente en la historia de la humanidad. Por supuesto, como la más alta expresión de servicio corresponsable a la sociedad a la que nos debemos y que tiene su fundamento en una forma de comprender y vivir la autonomía que aprendimos mediante la superación de la coyuntura más compleja registrada en lo que va de este siglo XXI.

Referencias

- Basave Fernández del Valle, A. (1982). En Latapí, Pablo, *Universidad y sociedad*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Bobbio, N. (2002). Los intelectuales y el poder. En J. Fernández Santillán y A. Aureli, *El filósofo y la política* (antología) (2ª. Edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2019, 30 de abril). *Gaceta parlamentaria*. No 5266, anexo XVIII: “Comunicación de la Secretaría de Gobernación con la que remite el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”. México: Cámara de Diputados.
- Carrizales Retamusa, C. (2001). *Paisajes universitarios*. Morelos: Praxis, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Ceballos Garibay, H. (2003, 21 de febrero). *Paradigmas de la universidad humanista*. Conferencia magistral presentada en el Primer Congreso de Exalumnos Nicolaitas en el Centro Cultural Universitario. Morelia, Michoacán.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2015). *Derechos humanos en el artículo 1º constitucional: obligaciones, principios y tratados*. México: Biblioteca CNDH, SEP e INEHRM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Espinosa Proa, S. (1997). *El misterio de las universidades*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Ferrajoli, L. (2004). *Epistemología jurídica y garantismo*. México: Fontamara.

- Fuentes, C. (2002). *En esto creo*. Barcelona: Seix Barral. Biblioteca Breve.
- García Ramírez, S. (2019). *La autonomía universitaria, ahora y aquí*. México: UNAM.
- González Pérez, L. R. y Guadarrama López, E. (2009). *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*. México: UNAM.
- Guastini, R. (2001). *Estudios sobre la interpretación jurídica* (tr. Marina Gascón y Miguel Carbonell). México: Porrúa-UNAM.
- Guerrero Agripino, L. F. y Rizo Carmona, J. M. (2018). *Argumentación e interpretación jurídica. Fundamentos jurídico-filosóficos*. México: Grañén-Porrúa.
- Guerrero Agripino, L. F. (2016). Autonomía con responsabilidad (y viceversa) ¿Cómo, por qué y para qué requieren autonomía las universidades? *Revista Confluencia RCO*, (12), mayo, Época v.
- Kovadloff, S. (2001). *La nueva ignorancia*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Latapí, P. (1982). *Universidad y sociedad*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Montaño Hirose, L. (1998). De la metáfora al poder. (Algunas reflexiones acerca de las aproximaciones organizacionales a la educación superior). En E. Ibarra Colado, *La universidad ante el espejo de la excelencia en juegos organizacionales* (2ª. Edición). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Morin, E. (2004). *La mente bien ordenada*. España: Seix Barral.
- Pisarello Prados, A. (2004). El tiempo de los derechos fundamentales. En *Los retos del constitucionalismo del siglo XXI*. Guanajuato: Instituto de Investigaciones Legislativas-LIX Legislatura, Congreso del Estado de Guanajuato.
- Rojas Mix, M. (2000). Idea de universidad y su relación con el Estado. En *Cumbre Iberoamericana de Rectores de las Universidades estatales*. Santiago de Chile: Col. Extremérica.
- Russell, B. (2000). *Antología* (17ª. Edición). México: Siglo XXI Editores.
- Sanz, R. (2010). *Derechos humanos: temas y problemas*. En Mosqueda C. y Martínez Bullué V. (coord.). México: UNAM-CNDH.
- Savater, F. (2009). *Historia de la filosofía sin temor ni temblor*. México: Planeta.

- Sosa Wagner, F. (2005). *El mito de la autonomía universitaria* (2ª. Edición). España: Thomson (Civitas).
- Tuirán, R. (2019). Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, ¿a qué costo? *Nexos*, marzo, 4 y ss.
- UNAM *et al.* (2018). *Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Objetivo estratégico para una política de estado 2018-2024*. México: UNAM.
- UNESCO (2015). *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?* París: UNESCO.

Cuarenta años de la reforma constitucional sobre la autonomía universitaria. Los efectos laborales

Yolanda Legorreta Carranza

Las reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo. Los impactos en las universidades e Instituciones de Educación Superior autónomas

El 10 de junio de 2020 se cumplieron cuarenta años de la entrada en vigor de la reforma constitucional que incorporó la fracción VIII (hoy VII) al Artículo 3º, relativa a la autonomía. Aunque existen muchos estudios sobre esa garantía, uno de los aspectos menos analizados es el de los impactos que tuvo la reforma de 1980 en el ámbito laboral. En dicha fracción se estableció que las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarían por el Apartado A del Artículo 123 de la Constitución, en los términos y con las modalidades que estableciera la Ley Federal del Trabajo (LFT), conforme a las características propias de un *trabajo especial*, de manera que concordaran con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones. Esta reforma originó, a la vez, la de la Ley Federal del Trabajo, el 20 de octubre de ese mismo año, mediante la cual se adicionó un Capítulo XVII, relativo a las universidades e Instituciones de Educación Superior autónomas por ley, dentro del Título Sexto de los Trabajos Especiales. Dicho capítulo se mantiene a la fecha

casi inalterado ya que las reformas han sido mínimas y sólo para hacer consistentes otras integrales efectuadas a la LFT.

Las reformas, por haberse efectuado en el más alto nivel normativo, modificaron el régimen laboral de las Instituciones de Educación Superior (IES) que se ubicaban en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional y, por tanto, se regían por la legislación dirigida a los trabajadores del Estado; desde entonces quedaron en el Apartado A, reguladas por la LFT. Sus sistemas de seguridad social se mantuvieron en los términos de sus leyes orgánicas o conforme a los acuerdos que con base en ellas tenían celebrados.

A partir de las reformas, aunque ya existían sindicatos universitarios, pudieron cobrar mayor fuerza y ser reconocidos los de personal académico, de personal administrativo y los autodenominados “únicos” o de institución. La libertad para constituir sindicatos llevó al extremo de propiciar, hasta hoy, la coexistencia de dos, tres o incluso más en una misma institución, cada uno con pretensiones y exigencias distintas que con frecuencia inusitada paralizan las actividades.

Este nuevo orden jurídico académico-laboral que se estableció exclusivamente para las IES, aunque tuvo limitaciones, sirvió para definir los alcances de la materia que puede ser objeto de negociación con sus respectivos sindicatos y deslindar los aspectos que dichas instituciones pueden regular en forma exclusiva, sin tener que negociarlos bilateralmente.

El calificativo de *especial* otorgado al trabajo académico se incluyó en el Artículo Tercero y después se incorporó a la LFT; determinó la expedición de normas jurídicas específicas para el trabajo que desarrolla el personal académico en las IES, distinguiéndolo del trabajo en general y de otros trabajos especiales previstos en la Ley, en sólo trece disposiciones (ahora once). Produjo, en los hechos, un régimen mixto para regular las relaciones de trabajo en las IES, que prevalece en la actualidad; si bien este nuevo régimen hizo énfasis en la naturaleza *especial* y se incluyeron normas propias y distintivas, los demás aspectos, fuera de esas disposiciones especiales, se tuvieron que regular, desde entonces, por las normas del trabajo en general.

En las normas especiales se incluyeron sólo aquellas aplicables al personal académico que presta servicios en las IES, como los tipos de jornada completa, media jornada o por hora clase, para quienes están dedicados exclusivamente a la docencia; la especifi-

cación de que la fijación de salarios distintos para trabajo igual no se considera violatorio del principio de igualdad de salarios, si éste corresponde a diferentes categorías académicas; o la norma especial que señala que en ningún caso estos contratos podrán establecer para el personal académico la admisión exclusiva o la separación por expulsión.

En este sentido, las normas específicas fueron contundentes en algunos de los artículos incorporados. Por ejemplo, el artículo 353-L señala que:

[...] corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos y para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias universidades o instituciones establezcan.

Con esa norma especial, se sentaron las bases para que un trabajador académico pueda ser contratado por tiempo indeterminado, dada la naturaleza y duración de las tareas que deba realizar, si cumple con las condiciones señaladas en el artículo. Con dichas normas, también se caracterizó al trabajo académico temporal y se excluyó implícitamente la injerencia de los sindicatos en su ingreso, lo cual no ocurre en algunas IES que han permitido, en los hechos o incluso en los contratos colectivos, la intervención sindical.

A partir de las reformas, las IES pudieron reglamentar en forma exclusiva todo lo relativo al ingreso del personal académico y decidir libremente si mantienen una plaza académica en forma temporal o definitiva o si modifican su perfil, de acuerdo con las necesidades académicas determinadas por el cupo fijado, la creación, modificación, suspensión o supresión de planes y programas de estudio; la creación de nuevas carreras o grupos o incluso, por razones de tipo presupuestal.

Asimismo, pudieron establecer en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia todos los aspectos académicos de los requisitos, concursos, evaluaciones, cuerpos dictaminadores,

jurados y condiciones para el ingreso; decidir las condiciones y evaluaciones o productos académicos a considerar, en la promoción, para alcanzar niveles y categorías académicas superiores; así como determinar las formas o mecanismos para reconocer la permanencia del personal académico, retenerlo y evaluar su desempeño. También les permitió definir los requisitos y los órganos competentes para el ejercicio de algunos derechos generados por la permanencia y vinculados al desempeño de las funciones de docencia e investigación, como el periodo sabático, aunque a la fecha, se debe reconocer, aún persiste una doble interpretación, sobre si el sabático constituye un derecho académico o una prestación que se regula desde el ámbito laboral, circunstancia que genera múltiples desacuerdos con las organizaciones sindicales por la línea difusa que existe entre su naturaleza puramente académica o laboral. Con el transcurso del tiempo, las IES han defendido la regulación de los aspectos académicos y administrativos del sabático en lo que se refiere a su propósito de superación académica; la no afectación al desarrollo de los planes y programas de estudio; la presentación de un plan o proyecto de trabajo a realizar; la autorización por un órgano académico; y la evaluación de los resultados, así como la tramitación para su disfrute, dejando los aspectos laborales para su acuerdo con los sindicatos, esto es, la verificación de la antigüedad requerida, la vigilancia de la garantía del goce de salario y prestaciones con su categoría y nivel como si el profesor estuviera activo, su reincorporación a la conclusión, así como el procedimiento para hacer efectivo el derecho.

Aunque el régimen mixto creado a partir de las reformas permitió el desarrollo de los reglamentos de personal académico, todas las demás normas de carácter general afectan el desarrollo cotidiano de las actividades de las IES, en tanto que para algunos de los temas más sensibles en dichas instituciones, como los conflictos individuales de trabajo o la contratación colectiva, las normas especiales fueron omisas y, en esos casos, se aplican las reglas del trabajo en general, lo que explica que prevalezca la confusión y no haya un claro deslinde de lo que constituye el ámbito exclusivo de regulación de las IES y las normas de índole laboral, sujetas a la relación bilateral con las organizaciones sindicales, lo cual, habitualmente, propicia que las IES enfrenten injerencias en temas que les son exclusivos, especialmente en los procedimientos de ingreso, promoción y per-

manencia del personal académico. Las repercusiones se pueden identificar a través del análisis de los contratos colectivos de trabajo por la forma en que se mezclan los aspectos académicos con los laborales, rubros donde se pacta a veces, la intervención de dichas organizaciones en el ingreso del personal académico, que opera mediante *propuestas* del sindicato.

Los procedimientos de promoción son sustituidos por las *recategorizaciones*, más vinculadas al tiempo que el interesado ha permanecido en una categoría y nivel que a las evaluaciones que deben realizarse de las actividades en un periodo determinado, en las IES o en su beneficio. Es también frecuente la consideración del simple transcurso del tiempo o antigüedad, confundida con la permanencia, o la intervención sindical para decidir quiénes participan en acciones de formación, profesionalización o actualización, concebida restrictivamente como capacitación, en el sentido laboral y no como medidas para apoyar y reconocer la permanencia.

Así, algunos aspectos del trabajo académico permanecen en las mismas condiciones después de 1980. Un ejemplo son los juicios laborales que se rigen por las normas aplicables al trabajo en general, ya que la reforma no dispuso normas especiales para ellos; la Ley no ofreció ninguna solución normativa y su ausencia genera altos costos por los montos que alcanzan los juicios perdidos, que se alargan y actualizan los salarios caídos que constituyen grandes pasivos y cargas onerosas para las IES. Sólo en el caso de la rescisión de la relación laboral, las causales que menciona el Artículo 47 de la Ley no consideran la especificidad del trabajo académico, y se aplican forzosamente a miembros del personal académico. Muchas veces en las rescisiones se acude, para fundamentarlas, a *las faltas de probidad u honradez* o en la norma genérica *las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere*.

El mal desempeño de un profesor o investigador en las funciones de docencia o investigación que se le encomiendan; conductas inadecuadas en su relación con los estudiantes u otros miembros de la comunidad; la falta de resultados comprometidos o la deficiencia en los mismos, luego del disfrute de períodos sabáticos, carecen de normas especiales para ser sancionados y producen con frecuencia laudos desfavorables y costos económicos acompañados, las más de las veces, de la reinstalación del trabajador que había sido despedido.

Otro caso es el de la persistencia, a la fecha, de la figura de la huelga en las IES, donde varios de los supuestos que se plantean como objeto de la misma, son ajenos a sus actividades o las peticiones de salarios y prestaciones, las cuales en la mayoría de los casos son desproporcionadas, como si las IES fueran productoras de bienes y obtuvieran utilidades, a pesar de que reciben recursos públicos limitados y constreñidos a determinados propósitos, por lo que el margen de negociación es cada vez más escaso. Las huelgas prolongadas de meses de inactividad causan daños irreparables a las IES por la parálisis en las actividades de docencia y en los proyectos de investigación, además del deterioro de las instalaciones por su abandono. Para efectos de las normas de trabajo generales, el tratamiento de la huelga estallada es casi igual al de las empresas. La idea del Apartado c que no prosperó hace cuarenta años o las propuestas de establecer el arbitraje obligatorio o limitar las huelgas en las universidades a no más de quince días, no han tenido eco. Sólo recientemente, en la reforma publicada el primero de mayo de 2019, hubo una parcial concesión a este propósito, con la modificación del Artículo 937 que otorgó al patrón el derecho a someter el conflicto a la decisión del Tribunal, únicamente si la huelga se extiende por más de sesenta días.

Esta situación, que aún afecta a las IES, no pudo ser advertida oportunamente. No obstante que las reformas legales especiales quedaron en el ámbito exclusivo de las IES, muchas de ellas no se instrumentaron plenamente, pues antes de dichas reformas, junto con sus organizaciones sindicales, habían pactado cláusulas que permitían la injerencia de éstas en los distintos procedimientos del personal académico. El origen del problema fue una falta de acción de las IES para eliminar cláusulas contrarias a las reformas constitucionales, ya que era necesario demandar, a través de la instancia competente, la separación de los aspectos académicos, exclusivos de las IES de los laborales que se tendrían que dejar al convenio laboral. Es importante destacar que aun cuando se habían pactado cláusulas contrarias a la autonomía, éstas no pudieron considerarse automáticamente como inexistentes o sin efecto, por la sola entrada en vigor de las nuevas normas. Su inconstitucionalidad y la nulidad debieron hacerse valer mediante una acción legal e individual de cada IES; muchas, sin embargo, no llevaron a cabo ninguna acción y las cláusulas pactadas renovaron su vigencia.

El precedente de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

El caso de la UAM es relevante porque a partir de la resolución obtenida, desde 1982 pudo regular todos los aspectos del ingreso, promoción y permanencia de su personal académico en el reglamento respectivo y mantener, desde entonces, separados los aspectos laborales en el contrato colectivo de trabajo; a pesar de ello, cada dos años se enfrenta a nuevas peticiones y pretensiones de injerencia.

El artículo Primero Transitorio de la reforma de 1980 a la LFT estableció:

Los acuerdos o convenios que de conformidad con esta Ley sean materia de contratación colectiva, y hayan sido celebrados con anterioridad a la fecha de expedición de este Decreto por las instituciones autónomas, se considerarán como contratos colectivos para todos sus efectos, sin necesidad de ningún trámite, y serán revisados conforme a esta ley en la fecha que se haya pactado en los mismos, la cual no podrá ser posterior a dos años a partir de aquella en la que iniciaron su vigencia.

Dicho Transitorio tuvo una vigencia sujeta al periodo de dos años que se establece para las revisiones contractuales y no fue ejercida oportunamente por muchas de las IES, cuyos contratos podían haberse revisado al amparo de las reformas y que contenían cláusulas contrarias a éstas. La UAM llevó a cabo la acción que consignaba el referido transitorio, acogiéndose al beneficio de éste.

El 4 de agosto de 1981 la UAM, a través de su representante legal, interpuso ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una demanda en contra del Sindicato, solicitando el reconocimiento de que habían quedado sin efecto un conjunto de cláusulas de orden académico contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo que contravenían lo dispuesto en las reformas, y que no podían, en lo sucesivo, formar parte del contrato colectivo de trabajo en los términos del artículo Primero Transitorio antes señalado. En la demanda se señaló lo siguiente:

[...] no obstante que el [...] artículo 35 de la Ley Orgánica regulaba las relaciones laborales en la Universidad Autónoma Metropolitana, en las Instituciones de Educación Superior en el ámbito nacional era imprecisa, pues unas admitían reglas del apartado A, otras del B y otras más se regían por pactos bilaterales y en algunas se discutía cuál era su régimen legal. Que tal imprecisión repercutió en la Universidad Autónoma Metropolitana y en el año 1976 los trabajadores suspendieron sus labores para exigir la formalización bilateral de las relaciones de trabajo, por lo que ante tal situación se vio [*sic*] precisada, en ese año, a celebrar un pacto de buena fe con el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana; que en dicho pacto se incluyeron reglas que correspondían “al ingreso, promoción y permanencia del personal académico”, así como “la creación y funcionamiento de una Comisión Mixta de Conciliación y Resolución con competencia para resolver conflictos laborales y revisar cuestiones en materia de ingreso y promoción del personal académico”.

Como argumentos centrales, la Universidad sostuvo la supremacía de las normas constitucionales contenidas en los Artículos 3º, fracción VIII (hoy VII), 14, 123 y 133, sobre las cláusulas que se habían pactado bilateralmente con el sindicato y que a partir de la reforma se oponían a la facultad exclusiva de la Universidad para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, por lo que éstas quedaban derogadas por la ley superior, lo cual no vulneraba la garantía de irretroactividad porque la vigencia de dichas reformas no estaba limitada por otras garantías individuales. Por lo que se refiere al Primero Transitorio, se aclaró que por disposición constitucional y de la propia LFT, se había modificado el marco legal de la Institución; por lo tanto, las Condiciones Generales de Trabajo habían perdido vigencia de manera automática.

El 23 de octubre de 1981, la Junta Especial Número Catorce Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje dio la razón a la Universidad, al resolver que todo lo relativo al ingreso del personal académico era su competencia exclusiva y, por tanto, el Sindicato no debería tener ninguna intervención. En cuanto a la promoción,

toda vez que dicho personal ya era sujeto de una preexistente relación de trabajo, correspondería al Sindicato, como titular del pacto colectivo, intervenir en defensa de sus agremiados si, en su caso, la determinación que tomara la Universidad vulneraba sus derechos.

Respecto de la permanencia, la Junta afirmó el derecho del Sindicato a defender los derechos de los miembros del personal académico para permanecer en su trabajo. Finalmente, confirmó que todo lo pactado con anterioridad sobre esta materia, carecía de validez en cuanto se opusiera al laudo; en este caso, precisó, debido al cambio sustancial en las normas que regulaban las relaciones de trabajo entre la Universidad y su personal académico, no podía hablarse de retroactividad en perjuicio; consecuentemente, sólo podrían ser materia de revisión aquellos aspectos que son susceptibles de contratación colectiva, y que habiendo hecho reserva específica la ley respecto del ingreso, promoción y permanencia del personal académico en favor de las universidades e Instituciones de Educación Superior autónomas por ley, quedaba claro que tales temas no eran materia de contratación colectiva y por consiguiente, lo pactado con anterioridad a esas disposiciones legales carecía de vigencia. En ese mismo sentido, la Junta declaró:

[...] todo lo relativo a la contratación del personal académico es de la competencia exclusiva de la Universidad Autónoma Metropolitana y por lo tanto, el Sindicato no tendrá ninguna intervención, máxime si se tiene presente que en los contratos colectivos que los rigen, no se establecen cláusulas de ingreso ni exclusión, y, por lo tanto, no tienen facultad los sindicatos de estas universidades e Instituciones de Educación Superior autónomas por Ley para tutelar y defender intereses de personas ajenas a su agrupación.

Aunque el Sindicato promovió el juicio de amparo, en enero de 1982 la resolución fue favorable a la Universidad. Las cláusulas excluidas fueron cincuenta y ocho, incluyendo cinco transitorias.

La situación actual

La interposición de una demanda después del tiempo transcurrido es inviable jurídicamente por extemporánea, ya que la reforma otorgó la posibilidad de eliminar las cláusulas de naturaleza académica en los contratos y estableció, con el transitorio mencionado, un término perentorio para ello. El hecho de no haber llevado a cabo una acción legal similar a la narrada, así como las revisiones contractuales que se han llevado a cabo en cuarenta años, han modificado y engrosado las cláusulas; unos contratos colectivos de trabajo mantienen cláusulas contrarias a las normas especiales de la LFT, aunque al mismo tiempo existan reglamentos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

La no retroactividad en perjuicio, los derechos adquiridos y su irrenunciabilidad, son los temas siempre presentes para mantener las cláusulas ya pactadas y, por el tiempo transcurrido, serían insostenibles el error, el dolo o la mala fe como vicios de la voluntad, todo lo cual impide dejarlas sin efecto. Algunas veces si no se ejercen, se cambian por otras, con diversos beneficios, generalmente económicos, ampliando el catálogo de las prestaciones. El deslinde estricto de los aspectos laborales y los académicos es difuso en muchas IES y sólo queda como tarea de los órganos de gobierno, en cada negociación contractual, evitar o no incrementar la invasión de los aspectos académicos.

A cuatro décadas de las reformas constitucional y legal, la situación conflictiva de las IES presenta grandes similitudes con la que imperaba hacia 1980 en lo relativo a las huelgas y, en algunos casos, el transcurso del tiempo la ha agravado; el surgimiento de diversos sindicatos en una misma institución y los compromisos que se adquieren a través de la negociación colectiva, al ceder, bajo presión por mantener la continuidad de las actividades académicas, aspectos que le son exclusivos y que en adelante comparten con las organizaciones sindicales, bajo un esquema similar al de cogestión, constituye en el fondo una renuncia a las facultades que la autonomía les concede y que la Constitución les ratificó.

La búsqueda de soluciones a las continuas interrupciones de las actividades académicas y la situación conflictiva que prevalecen en las IES se ha *normalizado* en muchas de ellas y aunque en los últimos años ha disminuido la problemática, no se advierte una

mejoría ni se vislumbra ninguna solución a corto plazo, mientras se mantenga vigente el régimen legal que regula las relaciones laborales del personal académico y administrativo de esas instituciones, con normas aplicables al trabajo en general y sin considerar las particulares características del trabajo académico.

El surgimiento de sindicatos bajo las condiciones de las reformas de 1980, sumados a los que ya existían, mantuvieron condiciones pactadas antes de las reformas, lo cual se refleja en el actual deterioro de la situación financiera de muchas IES públicas. Uno de los aspectos más visibles y gravosos que ha provocado la crisis financiera de carácter estructural en varias de ellas, es el relativo a las pensiones y jubilaciones; el problema tiene ya varios años de haberse analizado sin que a la fecha se haya encontrado una solución completa y, en al menos diez IES, ha repercutido tan profundamente que afecta su funcionamiento. La realización de un estudio actuarial y sus actualizaciones no han encontrado una solución eficaz que elimine el problema en todas porque para ello es imprescindible el acuerdo y la participación sindical. En 2002, treinta IES se comprometieron y obtuvieron acuerdos con sus organizaciones sindicales para reformar sus sistemas de pensiones. En 2008 se destinaron recursos importantes para aliviar la situación y se advirtió sobre la necesidad de adoptar medidas integrales, pues en caso contrario se tendrían mayores consecuencias a mediano y largo plazo. La situación a doce años no refleja una mejoría.

Otros problemas, no menos graves, son las numerosas prestaciones que se incrementan puntualmente cada dos años durante la revisión de los contratos colectivos que otorgan paulatinamente mayores beneficios con su consecuente impacto económico, independientemente de los aumentos salariales, en el incremento a días de aguinaldo, de vacaciones, prima vacacional, reconocimiento de antigüedad, bonos por puntualidad, por asistencia, por navidad, por días festivos, horas extras, entre otros, a lo que se adiciona la práctica indebida de solicitar y conceder beneficios anualmente o fuera de las fechas legalmente establecidas para la revisión.

Finalmente, las reformas de 2012 y 2019 a diversos artículos de la LFT, excepto en el caso del mencionado 937, no han sido del todo favorables al sistema jurídico de las IES. El 353-S fue reformado en 2012, únicamente en la forma y derogado en 2019, con motivo de la supresión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;

el mismo año y por la misma razón, se modificaron el 353-O y el 353-R; y se derogó el 353-T. El cambio importante y pernicioso para las IES, en la reforma de 2019, fue el de la fracción III del artículo 388:

Si concurren sindicatos gremiales y de empresa o de industria, podrán los primeros celebrar un contrato colectivo para su profesión, siempre que el número de trabajadores a su favor sea mayor que el de los trabajadores de la misma profesión que voten por el sindicato de empresa o de industria.

Dicho artículo señalaba antes de la reforma:

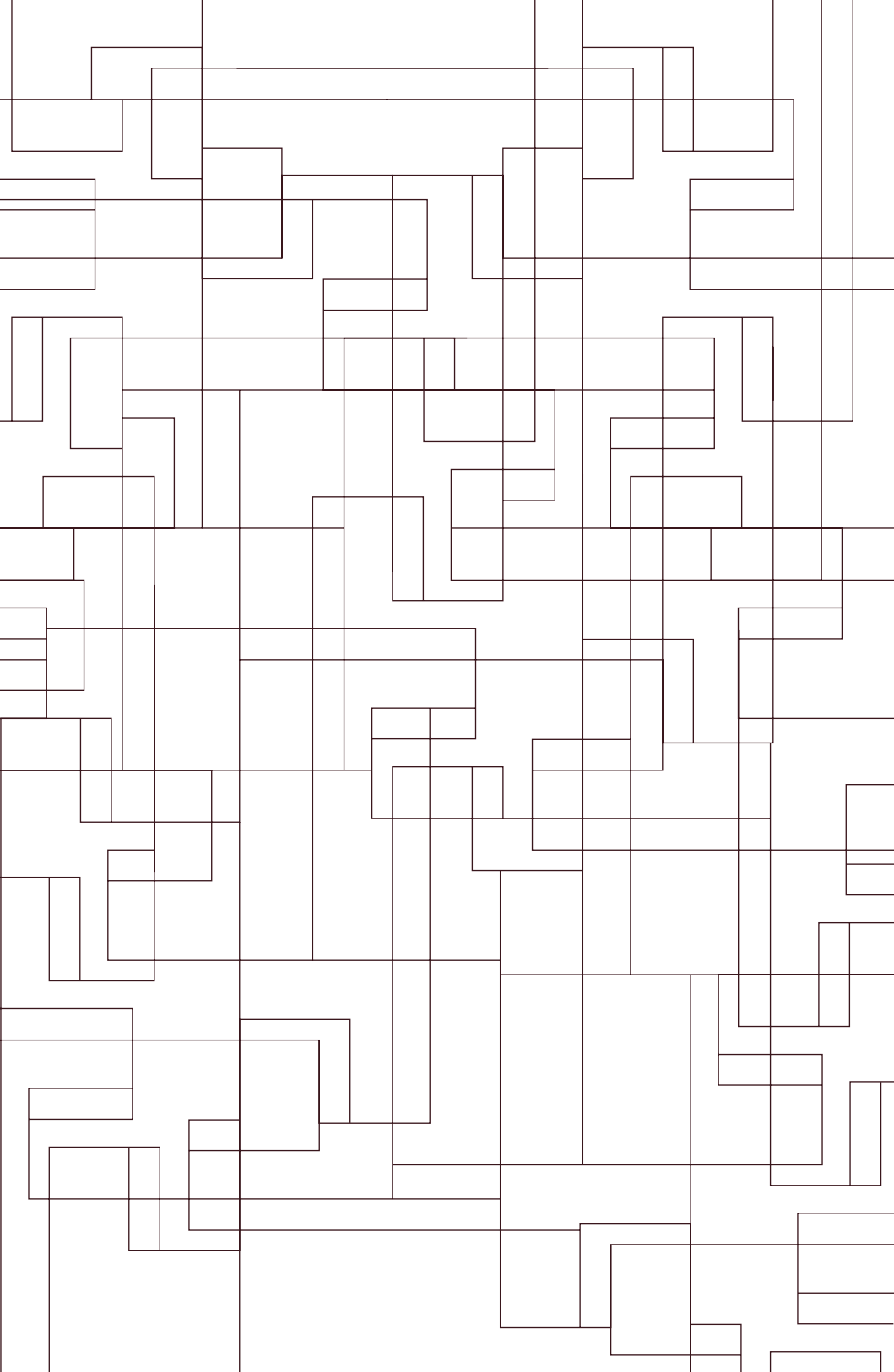
Si concurren sindicatos gremiales y de empresa o de industria, podrán los primeros celebrar un contrato colectivo para su profesión, siempre que el número de sus afiliados sea mayor que el de los trabajadores de la misma profesión que formen parte del sindicato de empresa o de industria.

Al cambiar el requisito de la afiliación al sindicato interesado, por los de tener a favor a la mayoría de los trabajadores y su voto, se abrió la puerta a que más sindicatos gremiales (de personal académico o de personal administrativo), aun teniendo menos afiliados que los titulares de contratos colectivos de trabajo vigentes en las IES, en el procedimiento de votación para celebrar otro obtengan la mayoría de votos, con lo que las instituciones quedarían obligadas a firmar otro u otros contratos colectivos.

Finalmente, la ANUIES está comprometida en promover soluciones que involucren la colaboración de todos los actores que intervienen en tan complejo panorama laboral. Las necesidades de desarrollo del país, y en especial la aportación que las IES están llamadas a cumplir en favor de la sociedad, nos obligan a realizar esfuerzos de cooperación institucional para encontrar las soluciones de carácter estructural en beneficio de las propias instituciones.

Referencias

- Confluencia 158* (2008). Trabajo permanente para buscar solución a pensiones y jubilaciones. *Revista Confluencia*, (158), año 15 enero-febrero, 28. http://publicaciones.anui.es.mx/acervo/confluencia/pdf/confluencia_158.pdf.
- Diario Oficial de la Federación* (1980). Tomo CCCLX, No. 25. México, D.F. lunes 9 de junio.
- Diario Oficial de la Federación* (1980). Tomo CCCLXII, No. 35. México, D.F. lunes 9 de octubre.
- Diario Oficial de la Federación* (2012). Edición Matutina. Primera Sección. Viernes 30 de noviembre.
- Diario Oficial de la Federación* (2019). Miércoles 01 de mayo.
- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1981). Expediente 253/81. Universidad Autónoma Metropolitana vs. Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana. Laudo, veintitrés de octubre.
- Pérez Carrillo, A. (1990). La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la materia de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. *Cuadernos de Legislación Universitaria* [1986], 1(1), 93-108.
- Torres, M. (2005). El proceso permanente de la autonomía universitaria. *Revista de la Universidad de México*, (11), 57-67.



La autonomía y la defensa de la universidad pública

*Eduardo Humberto Muñoz y García*¹

Debido a que las universidades públicas imbuyen un espíritu de compromiso con la sociedad, y por encontrarnos en un momento de cambios acelerados, con muchos intereses en juego, es menester expresar ideas sobre la autonomía, que auxilien a proteger a la universidad pública y a sus transformaciones futuras. Este documento tiene el propósito de resaltar algunos puntos que, me parece, deben considerarse para el cambio institucional.

Carácter y significado de la autonomía

La autonomía es un concepto polivalente, con historicidad propia; quiere decir, puede tener varias definiciones y su contenido cambiar a través del tiempo. En 1929, el Gobierno de la República le otorgó la autonomía a la Universidad Nacional de México, después de un movimiento estudiantil.

En 1980 el concepto se incorporó a la Carta Magna, donde quedó establecido que la autonomía es central para que la universidad pública funcione adecuadamente:

1 UNAM. Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior. Instituto de Investigaciones Sociales.

libre elección del rectorado y de sus autoridades, libre determinación para establecer sus planes y programas de estudio, las líneas de investigación y las políticas culturales, libre para decidir el destino de sus recursos económicos, para administrarlos, para obtener sus propios ingresos y resguardar su patrimonio. Y, finalmente, libre para diseñar el orden jurídico institucional (González y Guadarrama, 2009).

La ley exige que el Estado la respete estrictamente, y que sus lazos con la universidad se establezcan sin condicionamientos, sin restricciones a la práctica académica. Con todo, las relaciones de la universidad, con el gobierno y el Estado en México, han sido tensas, complejas y, a veces conflictivas (Muñoz, 2006).

La autonomía es un concepto político

La autonomía, en su contenido y ejercicio, puede ser analizada desde distintos ángulos disciplinarios. Aquí se privilegia el análisis desde la sociología política, porque se considera que la autonomía faculta a las instituciones para autogobernarse bajo sus propias normas, en una estructura de gobierno que está fijada en sus leyes orgánicas, aprobadas por los Congresos de la República y de las entidades federativas.

El autogobierno incluye la designación y la representación comunitaria en los órganos colegiados, esto es, la realización de procesos de elección donde los sectores de la comunidad compiten políticamente por el poder institucional, y por los espacios de mando en la estructura de gobierno, en un medio de sana participación y pluralidad. En la competencia política se juega, también, el ejercicio de la autoridad, la legitimidad y la gobernabilidad del régimen rectoral. Asimismo, los proyectos de desarrollo institucional de cada una de las fracciones que compiten por el mando.

En la universidad hay tensiones y tendencias conflictivas, políticas e intelectuales, diferencias y diversidad de ideas y acciones con las que coexiste la comunidad universitaria. Los conflictos de interés deben ser resueltos por el gobierno institucional.

Por otra parte, la universidad pública y autónoma forma parte e interviene en el espacio público de la sociedad. Su autonomía la distingue frente a los otros, en una red de relaciones y referencias con

actores y agentes ante los cuales gestiona y compromete sus recursos, a la par que gana (o pierde) influencia y prestigio. La autonomía para la universidad es crucial en un ambiente social (*e.g.* postpandemia 2020) en el que las presiones de la demanda educativa, y por conocimientos, van a aumentar y subir de tono; su carácter autónomo le va a permitir tomar decisiones sobre qué acepta y qué no acepta. La universidad participa en el escenario político enarbolando su autonomía para que no le impongan ningún tipo de agenda.

Los límites a la autonomía

La universidad es autónoma para que el rectorado y la comunidad universitaria tomen decisiones, pero es dependiente en un alto grado del financiamiento oficial. Su autonomía experimenta limitaciones por su heteronomía de los fondos públicos.

De una relación en la cual el financiamiento era otorgado sin demasiados requisitos, se pasó a otra en la que el gobierno otorgó los recursos divididos en dos: los ordinarios, para la operación de las casas de estudios, y los extraordinarios, para apoyar las actividades académicas, y a los académicos, mediante concursos en los cuales se tuvo que competir para ganarlos.

Las políticas educativas en el pasado reciente se formularon y aplicaron en un ambiente de competencia, guiadas por un modelo en el que comprometieron a la universidad con el gobierno, para obtener resultados que mejoraran los indicadores elaborados por las autoridades educativas, con lo cual se podían conseguir fondos extraordinarios para los proyectos académicos, docentes y de producción de conocimiento.

En este sentido, la debilidad financiera de las universidades, en virtud de tener su vida académica en permanente escrutinio, no les ha permitido reivindicar su autonomía y sus principios fundacionales. El Estado-gobierno dejó de seguir lo dispuesto en la ley constitucional, en el sentido de respetar estrictamente la autonomía y mantener lazos con las universidades autónomas, sin condicionamientos, sin restricciones a la práctica académica. La imposición de criterios gerenciales a su gobernanza ha puesto límites a la autonomía.

En suma, la forma de operar impuesta por el gobierno a las universidades ha provocado cambios, no sólo en las estructuras de

gobierno de las universidades públicas y autónomas, sino también en los valores de la comunidad académica. Desde mi punto de vista, la influencia de la política financiera ha significado restringir los grados de libertad para abrir la docencia como función académica sustantiva, más allá del aula, definir las agendas de investigación, y los tipos de análisis. Ha disminuido el reconocimiento de la sabiduría ganada con la experiencia y se ha perdido el interés en el proyecto intelectual dirigido hacia el bien público. Las transferencias monetarias vía subsidios extraordinarios, la becarización de los académicos, el cambio de valores y la individuación de la actividad docente y de investigación han influido negativamente sobre la libertad de propósitos para conocer y distribuir conocimientos, y con ello han limitado la autonomía.

Autonomía: valores e identidades

La autonomía, desde 1929, ha sido un punto de defensa de la universidad, porque, como valor, está ligada a otros valores que le son esenciales a la universidad: la tolerancia frente a la diversidad de pensamiento, la discrepancia, lo cual se liga a la libertad para la docencia y la investigación. Más todavía, la autonomía está vinculada con la existencia de un espacio racional para el debate sobre la realidad nacional, el pensamiento crítico y la capacidad de proponer salidas a los problemas nacionales.

Hay convicción de que la autonomía permite organizar la academia, sin ninguna intervención externa, desde todos sus ángulos y, para ello, es necesario el autogobierno y que la institución sea gobernable. Que la universidad se distinga por su compromiso social entendido como producir, transmitir y difundir conocimiento que impulse el desarrollo y el bienestar social, para erradicar la desigualdad, cultivar el humanismo, las humanidades, y los valores de los derechos humanos. Asimismo, la autonomía se presenta directamente en el aula y en los pasillos de las universidades públicas porque el currículum para aprender y el currículum oculto sirven para formar ciudadanos, que es una parte de la mayor importancia en el proceso social de formación e integración de la ciudadanía.

En el mundo contemporáneo, la autonomía dota a las universidades para enlazarse en proyectos con otras universidades,

hacer redes, dentro de las cuales la autonomía pone límites, para que no se impongan ni arreglos ni procedimientos inconvenientes. En términos de la política académica interna, la autonomía resulta crucial. Y el razonamiento puede extenderse para tratar con la diversidad de públicos que tienen intereses en la sociedad frente a las tareas universitarias, porque la autonomía permite distinguir aquellos que considera legítimos y darles satisfacción.

La vinculación con los actores sociales puede llevar a la universidad a cambios que sean apropiados para ajustarse a nuevas condiciones, con entera libertad académica. En un momento clave, como el que vivimos (2020), es posible que la universidad se plantee cambios para caminar a futuro. Y los podrá hacer en entera libertad, dentro de la ley, si goza del respaldo público y de su comunidad. La autonomía impulsa la cultura del diálogo razonable como base para la subsistencia comunitaria en la vida académica. Éste es uno de los motivos por los que la comunidad reivindica el valor de la autonomía.

La autonomía produce cohesión social si su significado es asumido por todos los actores universitarios. En este sentimiento de cohesión institucional hay un elemento adicional del concepto de autonomía que debe permitirnos llegar a acuerdos para cambiar las instituciones conforme a nuevas necesidades sociales de conocimiento.

En este sentido, podría decirse que la autonomía alienta la identidad universitaria que, desde mi punto de vista, cubre los tres tipos de identidad que distingue Castells (2001): una parte de la identidad es legitimadora de la universidad ante la sociedad y el espacio público, que, como reflejo, produce sociedad civil; es identidad de resistencia frente a los embates de fuerzas externas que desean intervenirla política o académicamente, y es identidad proyecto. La universidad en su interior crea futuro y en él debe percibirse como una institución flexible abierta al cambio.

Breve comentario final

La autonomía plena permite que la universidad cumpla con su responsabilidad social, que consiste en examinarse permanentemente para estar al día de los avances de la ciencia y de las demandas sociales, al mismo tiempo que mantiene su vocación de educar y

formar personas con una visión humanista de la vida, preparadas para producir y aplicar conocimientos, así como para participar decididamente en la sociedad e impulsar la democracia, el respeto al medio ambiente y la equidad social.

Referencias

- Castells, Manuel (2001). *El poder de la identidad*. México: Siglo XXI Editores.
- González, Luis Raúl y Enrique Guadarrama (2009). *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*. México: UNAM.
- Muñoz, Humberto (Coord.) (2006). *Relaciones universidad gobierno*. México: UNAM, Seminario de Educación Superior, Miguel Ángel Porrúa Editor.

Una nueva mirada a la autonomía universitaria

José Ramón Narro Robles

Presentación

Mis primeras palabras son para agradecer al rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, por su invitación para escribir este ensayo. De igual forma, para celebrar la tarea y los logros de una de nuestras estupendas universidades públicas. No hay duda de que el aporte de esta casa de estudios a la sociedad en el estado y el país es relevante. Seguramente muchos de los desarrollos de Aguascalientes y la atención a distintos problemas de la colectividad, no se hubieran alcanzado sin el trabajo de la comunidad universitaria y de sus egresados.

En las páginas que siguen trataré de dar una mirada a uno de los asuntos vitales para nuestras universidades. Lo haré a partir de textos que he presentado en distintas conferencias, las más recientes en la Universidad de Guadalajara y en la Autónoma de Nayarit. De igual manera he tomado conceptos y argumentos de algunos artículos publicados, de mi autoría y en colaboración con otros autores.

En un primer apartado me dirijo a los jóvenes universitarios, razón fundamental de nuestras instituciones. A continuación, paso revista al valor de la educación y la importancia de la Universidad como instancia casi milenaria de la sociedad en Occidente. Después hago algunas reflexiones sobre el concepto de autonomía y, en

especial, al caso de la que tienen en nuestro medio las universidades. El quinto apartado considera los problemas que tradicionalmente ha enfrentado la autonomía universitaria y algunos de los que, a mi juicio, se constituyen en nuevos desafíos. Finalmente, se establecen algunas conclusiones.

Mensaje a los jóvenes universitarios

Los estudiantes son la principal responsabilidad de las universidades. Ser estudiante universitario es motivo de orgullo y también un enorme compromiso. Este último se adquiere frente a sí mismo, frente a la familia y también de cara a la sociedad. Siempre he sostenido que una universidad adquiere un valor fundamental en particular por los académicos que la conforman. Esto es cierto, pero con igual convicción he señalado que se debe a sus alumnos. La universidad es entonces por sus profesores e investigadores, pero es para los estudiantes.

Los jóvenes, en especial los universitarios, se han caracterizado en todo tiempo por indignarse frente a las fallas de los sistemas económicos, políticos y sociales con que cuentan las naciones. Han luchado por transformar sus realidades y por contribuir al progreso individual y colectivo. En todos los tiempos, y la actualidad no es la excepción, la juventud ha sido fuente de imaginación, de generación de cambios, de planteamiento y exigencia de utopías, de búsqueda de mejoría.

Siempre he creído que los jóvenes sueñan con un país mejor; con un futuro de mayor prosperidad; con una sociedad más justa, menos desigual, más democrática; con una nación que permita tener esperanza y certidumbre; con una que mantenga valores laicos y asegure que las universitarias no son molestadas por su condición de mujer y que impide que cualquier mujer lo sea. Lo que pienso que los jóvenes exigen no es algo imposible de lograr: libertad, paz, seguridad, ingreso, justicia, alimento, empleo, vivienda, respeto, tolerancia, posibilidad de desarrollo y solidaridad. Sostengo que lo que se reclama es una convivencia con mayor sentido humano, con dignidad.

Estoy convencido de que la educación universitaria ayuda a alcanzar esos propósitos. Lo hace al cumplir con sus responsabilidades. Lo hace al educar, pero más todavía al formar. Lo hace en las

aulas, pero también en los talleres, en las bibliotecas, en los auditorios y en los laboratorios. Lo hace con el ejemplo de los profesores, trabajadores y autoridades. Lo hace al promover los valores y principios de una comunidad comprometida con la verdad y la justicia, e igualmente al favorecer la movilidad social y el enriquecimiento del espíritu, al luchar contra los prejuicios, la intolerancia y la cerrazón.

Apreciados universitarios, el mundo que les ha tocado vivir es un mundo extraordinario. Ciertamente, lleno de paradojas, pero absolutamente disfrutable. Los avances de la ciencia y la tecnología son simplemente sorprendentes. La capacidad de que se dispone para escudriñar el universo, las entrañas de nuestro planeta y el propio cuerpo humano es excepcional. Hay más respeto a las libertades, a los derechos humanos, a la vida democrática y mayor acceso a la información. La burbuja que nos cubre puede ser francamente placentera, cómoda y maravillosa, y sin embargo....

Y, sin embargo, las paradojas son igualmente sorprendentes. Las brechas en las sociedades son francamente inadmisibles. Los niveles de desigualdad y pobreza son graves y lastimosos. Algunos servicios básicos no alcanzan a cientos o incluso a miles de millones de personas. El hambre, la carencia de agua potable y de drenaje; el analfabetismo y el rezago escolar; la enfermedad y la muerte evitables, al igual que la falta de acceso a los servicios básicos de salud y a la justicia, afectan a un porcentaje importante de la población del mundo. Las nuevas formas de explotación y de esclavitud, el deterioro del ambiente, el avance del crimen organizado, el surgimiento de formas autoritarias e intolerantes y la exclusión de millones y millones de personas por el color de su piel, por sus creencias o preferencias, por sus militancias o sus formas culturales, son simplemente aborrecibles. Muchas de las maravillas y también de los problemas, acompañan a nuestra sociedad. Con todo ello, estoy convencido que el nuestro es un gran país. Una nación grande y con grandeza.

La educación y la universidad

La educación es uno de los espacios humanos, sociales y de gobierno más importantes. Conjuntamente con la salud, la educación conforma la pareja más destacada de acciones en favor de la inclusión, el progreso y el desarrollo humano. Estoy convencido de que la

educación es un derecho humano y un compromiso ético de la sociedad; es uno de los grandes igualadores y como se ha dicho de muchas formas, es cierto que por sí sola la educación no resuelve todos los problemas, pero también lo es que sin ella no se resuelve ninguno de los importantes. Es por esto que se vuelve indispensable reconocer avances y rezagos. Es necesario pretender alcanzar mayor cobertura y mejores niveles de calidad. Se debe aspirar a acabar en este sexenio con el analfabetismo y a disminuir sustancialmente el rezago escolar, tenemos que contar en dos años con cobertura universal en la educación media superior para cumplir con el mandato constitucional, además de ampliar sustancialmente la cobertura de la Educación Superior que sólo llega, en el mejor de los casos, a cuatro de cada diez jóvenes mexicanos.

Por su parte, la universidad es una institución muy bien establecida en nuestra sociedad. Lo es ya que, en el mundo occidental, en unas cuantas décadas, estará celebrando los primeros mil años de la organización de la primera. Esto se cumplirá en el caso de la Universidad de Bolonia en Italia y sucederá en 2088. La siguiente en cumplir su primer milenio será la Universidad de Oxford de Inglaterra en 2096. En el mundo hispanoparlante la de Salamanca, España, celebró hace cuatro años ochocientos de trabajo nunca interrumpido. En nuestro medio, la Universidad Nacional Autónoma de México es heredera de la Real Universidad de México, fundada por Cédula Real en 1551 y en funcionamiento a partir de 1553.

Las universidades son instituciones encargadas de formar recursos humanos de alto nivel, son generadoras de nuevo conocimiento y de distintas formas de aplicarlo y en adición, en nuestro medio, tienen la capacidad de extender los beneficios de la cultura y de elaborar propuestas sociales en beneficio de la colectividad. En América Latina y en México, la universidad aprovechó el movimiento estudiantil de 1918 de Córdoba, Argentina, para replantear su relación con el gobierno y los órganos del Estado, además de proponer una mayor vinculación y compromiso con la sociedad; de establecer mayores espacios de libertad y democracia; de fomentar la pluralidad y la tolerancia; el respeto a las diferencias; y por supuesto, desarrollar la capacidad para gobernarse, administrarse y aprobar en libertad sus programas académicos.

En el país, las universidades que primero alcanzaron la autonomía fueron la de San Luis Potosí, la de Sinaloa y la Michoacana

de San Nicolás de Hidalgo. La UNAM la obtuvo en 1929 y desde entonces casi todas las universidades públicas estatales y federales tienen esa condición. En menos de tres años, en enero de 2023, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, celebrará su primer centenario de vida autónoma.

El sentido de la autonomía y el caso de las universidades autónomas

El término autonomía evoca conceptos como autorregulación, autogobierno y soberanía. Implica la no dependencia de otros, la no subordinación a alguien y es opuesta a la heteronomía, que supone una actuación regulada por criterios y normas determinados por otros que son ajenos a la institución. Para la extraordinaria filósofa, la doctora Juliana González, la autonomía traduce libertad, auto-determinación e independencia. Representa, en última instancia, la capacidad que tienen personas, instituciones y, por supuesto, las naciones, de darse a sí mismas su propia ley, de gobernarse con ella, de ordenar su actuación y de configurar y realizar su forma de ser.

El cultivo del saber forma parte de la función y la naturaleza de la universidad. Ello implica preservar la cultura, enriquecerla y recrearla, transmitirla y difundirla. Es la vocación por el saber y la cultura lo que determina la naturaleza y la especificidad de la institución universitaria en el conjunto social. Sin embargo, la docencia, la investigación y la extensión adoptan modalidades distintas según las necesidades sociales y las condiciones históricas de la institución. Es por esto que la expresión de los fines y los objetivos de las universidades puede ser distinta.

Lo que resulta invariable, es que su tarea reclama de libertad para su ejecución, libertad de pensamiento, libertad de expresión, libertad para definir los métodos de búsqueda de la verdad. Por esto, la universidad requiere de espacios para ejercer la crítica y proponer opciones, para conducirse con independencia en el decir y el hacer de orden académico. Igualmente reclama apoyo, respeto y comprensión. Esta libertad, sin embargo, no representa separación de la sociedad o del Estado; tampoco soberanía territorial y mucho menos desapego o indiferencia de los asuntos que interesan a la nación.

La autonomía universitaria implica fidelidad a la misión académica y el compromiso de formar estudiantes con criterios propios de actuación en su vida adulta y profesional para que puedan valerse por sí mismos de forma responsable e independiente. Es posible distinguir tres dimensiones de la autonomía universitaria. La primera de ellas tiene relación con sus tareas técnicas y académicas. Comprende, entre otras, la libertad de cátedra, de investigación y de examen y discusión de las ideas, al igual que la capacidad para determinar la organización que más le convenga, los mecanismos para establecer planes y programas, los relativos a los requisitos para expedir títulos profesionales y de grado y el atributo de señalar los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia de su personal académico.

De las otras dos dimensiones, una corresponde a la facultad y responsabilidad de autogobernarse. Ello implica tener claridad para, con base en la organización determinada, señalar las condiciones que deben reunir sus integrantes para participar en los órganos de gobierno y las competencias y requerimientos para definir a las autoridades internas. La tercera dimensión comprende las definiciones del régimen legal, administrativo y financiero de la institución. Esto significa que se debe contar con personalidad jurídica propia, con la normatividad y reglamentación interna, con el patrimonio propio y la determinación de las competencias para administrarlo, con las vías para informar de su uso de forma transparente y para rendir cuentas a la sociedad y a la propia comunidad universitaria.

La existencia de una sociedad y de un Estado verdaderamente democráticos es la condición que posibilita la autonomía universitaria. Por el contrario, es difícil que, en regímenes autoritarios, donde no prevalecen las libertades para los ciudadanos, se reconozca y respete la autonomía universitaria. Cuando prevalece la democracia, es en las universidades donde interactúan los diversos sistemas de valores de la sociedad. Es en este espacio de pluralidad y de respeto, donde los miembros de las diversas identidades que integran una sociedad nacional, estructuran su pertenencia social sin replegarse en forma excluyente en su identidad étnica, regional, lingüística, cultural, religiosa, política o ideológica.

Problemas de siempre y nuevas amenazas para la autonomía universitaria

Inicio este apartado con el señalamiento de que en muchos momentos y en los distintos niveles de gobierno, se ha percibido la autonomía universitaria como un problema de la Educación Superior de México. Es cierto que han existido episodios críticos derivados de desencuentros de las universidades con los poderes públicos que se han querido atribuir a la autonomía. Esta visión es, en mi perspectiva, equivocada. La autonomía ha servido para resolver problemas, no para generarlos. Ha permitido avanzar a las instituciones y no se ha usado por los universitarios para retroceder.

El ejercicio de la autonomía ha sido un dique de contención para ambiciones indebidas y un verdadero antídoto para la ignorancia, la cerrazón y el autoritarismo. La verdad es que se trata de una de las principales fortalezas de las universidades públicas de México. Esta extraordinaria garantía constitucional ha permitido mantener la independencia necesaria frente al gobierno y los otros poderes públicos, pero también frente a partidos políticos, iglesias y organizaciones diversas. Sin embargo, uno de los problemas que frecuentemente ha afectado a la autonomía y que en algunas ocasiones la ha vulnerado, surge en el ámbito de la política.

Por otra parte, es difícil concebir una autonomía real, mientras las universidades no cuenten con los recursos presupuestales garantizados por ley, de manera que puedan cumplir con sus tareas sin depender de situaciones coyunturales que generan incertidumbre. Además, es imposible hacer una planeación correcta en una institución que requiere certidumbre, cuando se tiene que estar en negociaciones estatales y federales permanentes. Se requiere contar con la existencia de autorizaciones de presupuestos multianuales con reglas objetivas, transparentes y que trasciendan el ámbito de las buenas y malas disposiciones de actores diversos.

Por supuesto que la autonomía implica responsabilidades con la sociedad y con el Estado nacional. Entre ellas, sobresalen la transparencia y honestidad en el manejo de los recursos económicos, los de orden federal y también los propios. De igual manera, debe señalarse la rendición de cuentas. Durante muchos años se interpretó que la autonomía universitaria no implicaba dar cuentas a los poderes públicos del ejercicio presupuestal. Por fortuna, éste

es un argumento ampliamente superado y es claro que no basta con la rendición de cuentas al interior de la institución, es indispensable hacerlo con las autoridades externas a ellas.

A los desafíos antes señalados y a otros que frecuentemente han estado presentes, hoy se deben agregar los que surgen de las nuevas realidades, de las formas de entender el ejercicio del poder político por las autoridades que gobiernan en nuestro país, lo mismo en el ámbito federal que en el estatal. No puede haber duda, por ejemplo, de que en el gobierno federal existe una actitud contraria a las autonomías en general y en particular a la de las universidades públicas. Son numerosas las muestras que se pueden ofrecer como argumentos, pero sólo selecciono algunas para ejemplificar el punto.

En primer lugar, la presentación reiterada de iniciativas de cambios a las leyes orgánicas de distintas universidades federales y estatales, sin la participación de sus comunidades. En más de media docena de casos, esto se ha planteado con la participación de fracciones parlamentarias del partido en el gobierno. Por otra parte, el pobre reconocimiento a la tarea realizada por los universitarios, los frecuentes y críticos señalamientos del presidente de la República, la falta de apoyo presupuestal y, por supuesto, el establecimiento del proyecto de cien universidades fuera de la organización del sistema universitario y la supuesta Universidad de la Salud de la Ciudad de México. En este marco, resulta imposible no sostener que la autonomía universitaria está amenazada.

Algunas conclusiones

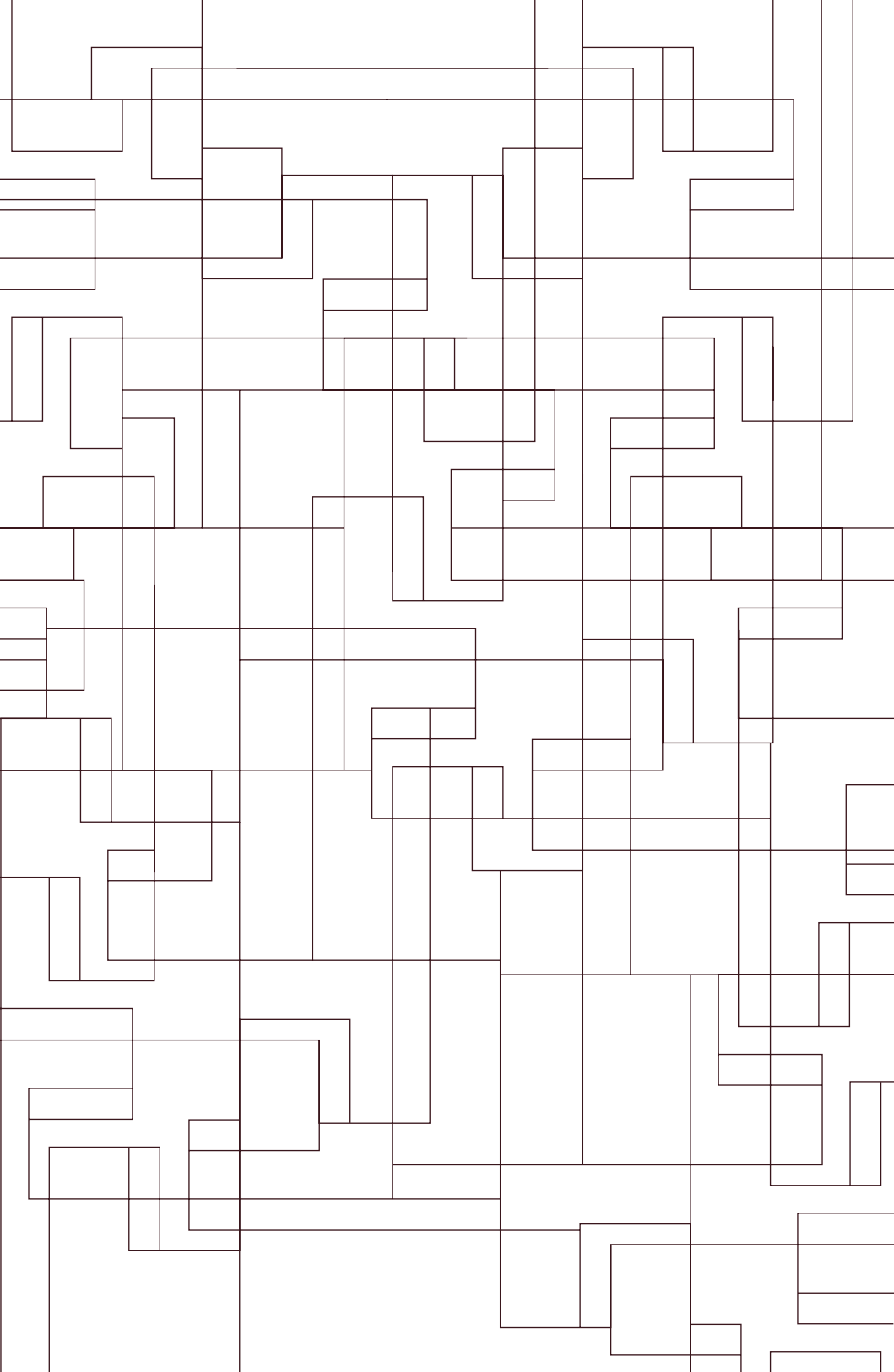
Primera: la autonomía universitaria, consagrada en el Artículo Tercero de nuestra Carta Magna, ha sido caracterizada dentro del sistema autonómico constitucional por la Suprema Corte de Justicia como “especial” por su insoslayable vinculación con su misión académica. Se trata de uno de los principios básicos de las universidades públicas, sin el cual estarían cercenadas. Se trata, sin duda, de un seguro contra el apetito malsano de distintos grupos y sectores, pero también del motor de la creatividad y la realización de la comunidad.

Segunda: como contraparte a este derecho, está implícita la obligación de rendir cuentas a la sociedad, de hacer uso responsable de los recursos que la Nación le asigna, de apearse respetuosamen-

te a la legislación que resulta aplicable y de esforzarse por alcanzar sus propósitos de la mejor manera. Al respecto, debe quedar clara la obligación de mantener niveles pertinentes de competencia científica y tecnológica, de preservar y cultivar los valores del humanismo y de respetar ejemplarmente los derechos humanos.

Tercera: en todo momento las universidades deben responder a los retos del desarrollo sin olvidar el compromiso con los más necesitados. Por ello se debe tratar de contribuir a la solución de los problemas que afectan a la colectividad y de servir de ejemplo de apego a los valores cívicos y laicos. La universidad pública debe ser modelo de tolerancia y respeto a la pluralidad, garante de la inclusión y paradigma de la discusión de ideas, de la crítica informada y del planteamiento de propuestas para la solución de problemas de la colectividad.

En nuestro país, los universitarios en activo suman cerca de diez millones y los egresados varios millones más. En esta comunidad radica en buena parte la fuerza moral de la verdad, del juicio, de los valores y principios, de la autonomía. Frente a las amenazas se debe configurar un frente único que supere las diferencias y los temores. Frente a los desafíos se debe tener una sola voz, la de la dignidad de los universitarios, la de la historia de nuestras casas de cultura, la de la universidad pública y autónoma de México.



La autonomía universitaria en la coyuntura actual

Alfonso Pérez Romo

Celebramos la profunda reflexión sobre la autonomía que ha editado la Benemérita Universidad Autónoma de Aguascalientes, y el acierto de su rector, doctor Francisco Javier Avelar González, para convocar a un grupo de tan distinguidos investigadores para darnos una visión general, tanto de los antecedentes históricos como de la varia suerte que ha corrido el concepto de “autonomía”, en relación con las Instituciones de Educación Superior y su entorno.

Durante los años en que fui rector de esta noble casa de estudios (1978-1980), viví las experiencias de la intromisión de los partidos políticos para tratar de cooptar a las agrupaciones estudiantiles y corromper con dádivas a sus dirigentes, algunos intentos de interrumpir la vida académica en épocas electorales y enfrentar y deshacer una conjura de un grupo de maestros que pretendieron dar un golpe de sorpresa para apoderarse del control de la Universidad con fines políticos fuertemente ideologizados, propios de la época; tampoco me faltó el casi siempre discreto e indirecto o de plano franco intento de las más altas autoridades para interferir en la vida interna de la institución.

De aquellos años para acá, nos ha tocado ver abusos o atropellos a la autonomía de nuestras universidades, ya sea por los poderes políticos que en algunos casos las han manipulado por

intereses sectarios o hasta las han coludido en maniobras ilegales escandalosas, como recientemente ha ocurrido con algunas. También es verdad que la interpretación laxa del concepto de autonomía ha dado lugar a que en algunas universidades se hayan producido desórdenes administrativos y manejos indebidos de sus recursos.

Pero hay que decir a voz en cuello que, a pesar de desaciertos, abusos y atropellos, cualesquiera que hayan sido, el cuerpo general de universidades mexicanas ha sabido superarles a pesar de todo y se han alzado en el quehacer público nacional como las instituciones defensoras y generatrices de la libertad de pensamiento, únicos reductos capaces de mantener encendido el último vigor y la razón de ser de nuestras tambaleantes democracias.

De la lectura de los excelentes ensayos contenidos en este libro, me quedan claros dos puntos:

Primero, la misión universitaria como horno donde se forjan las conciencias de las generaciones, como fuente del progreso científico y moral del desarrollo, como guardianes de la libertad de pensamiento y garante de los valores de la cultura, no puede vivir sin una autonomía que le garantice la libertad de cátedra, la libertad de administración de su vida académica, investigadora y de administración.

Segundo, en vista de la experiencia vivida hasta hoy, se vuelve imprescindible que el concepto de autonomía, entendido como “autonomía universitaria”, debe ser redefinido y acotado con precisión para que sus efectos legales impidan que los poderes públicos, los diversos factores sociales de influencia, los sindicatos, las agrupaciones magisteriales o estudiantiles y las propias autoridades universitarias la conculquen. Las universidades deben estar siempre dispuestas a dar buena cuenta del uso correcto de sus recursos al mismo tiempo que disfruten de las prerrogativas que les garantiza la autonomía; así cumplirán plenamente con la delicada y esencial misión que les han conferido las sociedades humanas.

Los desafíos actuales de la autonomía universitaria

Adriana Cecilia Pérez Talamantes

La idea de la autonomía es inevitablemente histórica, ha cambiado con el paso del tiempo y el desarrollo como sociedad; ese cambio ha sido vinculado con momentos y sociedades específicas. Por ello, nunca ha sido igual, ni jurídica ni políticamente. En el caso mexicano, y muy particularmente durante la posrevolución, la concibieron como una forma de promover la estabilidad de los gobiernos, y alejarla lo más posible de los vaivenes de la política.

Con la estabilidad posrevolucionaria, la búsqueda de la autonomía fue encabezada por la UNAM y, de este modo, se constituyó en un modelo de comportamiento a seguir para un considerable número de universidades estatales.

Sin embargo, el desarrollo de la autonomía universitaria no podrá ser comprendido en su totalidad si no se aborda en perspectiva local. Si bien es cierto que el origen y desarrollo de la autonomía universitaria tiene su raíz en la Universidad Nacional¹ y que ésta se ha convertido en el modelo a seguir en la mayoría de las universidades

1 La Universidad Autónoma de San Luis Potosí obtuvo su autonomía con anterioridad a la UNAM; sin embargo, no se considera que ésta haya sido modelo de las demás instituciones del interior de país. Esto entendiendo a la Universidad Nacional y después la UNAM, como la institución que ha servido de guía a la gran mayoría de las instituciones de las entidades federativas. Sobre el tema se puede consultar: Jiménez (1974).

del interior, es necesario tomar en cuenta las historias particulares de las distintas universidades en todo el país.

Si la autonomía es histórica, entonces se cuestiona si es un tema vigente o agotado. Declararlo agotado cierra toda posibilidad de debate o discusión. La tesis contraria requiere de mayor análisis y parece más fecunda, ya que supone nuevas preguntas, recuperar algunas críticas y nuevos enfoques de interpretación.

En los hechos, la autonomía ha sido vista como una realidad viva y sin problemas, como una realidad no cuestionada; en contraste, otros han mostrado y han denunciado en voz alta que la autonomía universitaria es una ilusión, un sueño o una utopía. En esta perspectiva, los primeros conciben a los segundos simplemente como personas equivocadas, y los segundos conciben a los primeros como aliados de un sistema y una ideología subordinada.

La autonomía universitaria se considera como una lucha política de sociedades que se institucionalizan y que viven procesos de modernización. Responde a una tradición legal de muchos años. Se ha hecho visible por motivos políticos y sociales a través de movilizaciones para lograr tal estatus y, en otros momentos, para defender esa jerarquía.

La autonomía universitaria tiene tantas definiciones como percepciones; y por ello, no es comprendida por todos los actores de la misma forma. La autonomía es históricamente variable. En la óptica de los gobernantes, partidos políticos y representantes populares, e inclusive en la de los actores que se encuentran ajenos a la política hay posturas diferenciadas. Tales percepciones se mueven entre el respeto pleno y la complacencia, y otra más, sostenida por un bagaje crítico.

Aceptar la apertura del análisis da valor a la posibilidad de que hasta el momento no exista una reflexión amplia, pausada, plural y crítica sobre el alcance y los retos de la autonomía universitaria en esta “Cuarta Transformación”. Ya se han expuesto en los artículos de este libro, las preocupaciones actuales –como son los recientes cambios al Artículo 3° de la Constitución Federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo del 2019; así como, la nueva Ley General de Educación, publicada el 30 de septiembre de 2019, ya que lo relacionado a la educación superior deberá ampliarse en este año–. De la misma forma, se ha dicho que el tema es complejo, y, por ello, se debe avanzar con miradas precisas que dis-

tingan lo deseable de lo posible; es decir, que no es lo mismo decir cuánta autonomía debe existir, a cuánta autonomía puede haber, dadas las circunstancias de la coyuntura política actual.

El debate que ahora se presenta abre un campo de discusión necesario para comprender mejor lo que ocurre. Aceptado este supuesto, se establecen interrogantes más densas. Una de ellas se cuestiona si puede haber autonomía plena en el contexto de un régimen autoritario o semiautoritario, o inclusive en un sistema político caracterizado por una democracia débil.

Tomando en cuenta que en el proyecto de la reciente modificación al Artículo 3º de la Constitución Federal del 2019, por una confusión de que se suprimía su fracción VII, que es el fundamento constitucional desde 1980 de la autonomía universitaria, se provocó una gran reacción en contra de ello, lo que hubiese sido una regresión, al desconocer las grandes luchas históricas que se libraron para alcanzar ese estatus en algunas de las Instituciones de Educación Superior.

Por otra parte, recientemente se ha pretendido trastocar los principios constitucionales de la autonomía universitaria, al intentar reformar leyes orgánicas de las Instituciones de Educación Superior, sin tomar en cuenta a las propias comunidades universitarias; como es el caso, entre otras, de la UNAM y de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Adrián Acosta Silva se refiere a estos hechos en su artículo “Autonomía y gobierno institucional”, y dice: “la autonomía es un principio dúctil, flexible, capaz de adaptarse a diferentes circunstancias internas y externas” y al mismo tiempo afirma que la autonomía es: “una frontera imaginaria difusa y débil, que suele verse amenazada por intereses internos, externos, o una combinación de ambos”. La historiografía de las universidades estatales autónomas, consta ya de varios casos en los que los gobernadores, diputados o partidos políticos en el poder influyen en la vida interna de las instituciones vulnerando su autonomía. Esta repetida historia de la autonomía es como lo dice Adrián Acosta, un “campo de batalla clásico”.

Nos encontramos hoy ante un gran desafío: la defensa de la autonomía universitaria. Los tiempos actuales parecen perfilar nuevas políticas públicas con mayor injerencia y control en el ejercicio de la autonomía. Hoy resulta transcendental demostrar que la autonomía de las universidades es un interés público indispensable.

Para ello, será necesario implementar nuevos y más eficientes organismos de control, internos y externos en el ejercicio responsable de los recursos públicos. Crear nuevos pactos y soluciones para llevar a cabo con responsabilidad las funciones que emprenden los sistemas estatales de anticorrupción. Como lo señala Romualdo López Zárate, en su artículo “Autonomía universitaria y administración del patrimonio”: “Se requieren de una cultura de transparencia, rendición de cuentas, derecho a la información e intolerancia a la impunidad por parte de los miembros de la comunidad para hacer efectivo el uso responsable de los recursos públicos para cumplir la función social que el Estado ha encomendado a las universidades autónomas”.

Hoy, la mayor preocupación se centra en la sustitución de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978, por una nueva Ley General en Materia de Educación Superior, que de conformidad con el sexto transitorio de la modificación al Artículo 3º de la Constitución Federal de 2019, dispone que deberá expedirse a más tardar en el año 2020.

El debate legislativo y la discusión pública deben tener muy presente y respetar los principios y características constitucionales de la autonomía universitaria, que se consagran en el Artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Federal:

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.

De no respetarse en la nueva Ley General en Materia de Educación Superior el marco constitucional, se interpondrían múltiples controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y/o amparos para proteger en el Poder Judicial Federal el respeto de la legalidad y de la autonomía universitaria.

Es momento de proponer modificaciones jurídicas en torno a la autonomía universitaria y de una manera especial, a la debilidad que tienen las leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas frente a los Congresos Federal o de las entidades federativas, cuando no se toma en cuenta la opinión de las propias Instituciones de Educación Superior existentes.

Esto con el afán de contener los impulsos intervencionistas de actores políticos ajenos a las universidades. Las intromisiones desde los Poderes Legislativos correspondientes para modificar las leyes orgánicas de la universidades autónomas, es un tema que se abordó reiteradamente en los trabajos presentados en este libro. La autonomía universitaria tiene un fuerte elemento político, y la política admite el establecimiento de alianzas y negociaciones, abriendo la posibilidad de que la autonomía universitaria se desvirtúe para fines políticos o particulares. Como lo expresa Hugo Casanova en su artículo “Autonomía académica”: “La autonomía universitaria es un tema con un fuerte componente político y la política supone, entre sus componentes esenciales, el establecimiento de pactos y negociaciones”. Hoy más que nunca es necesario innovar un nuevo pacto universitario con los distintos actores y niveles del Estado.

La vulnerabilidad jurídica de la autonomía queda acreditada desde el nacimiento o modificación de las universidades públicas, ya que el acto de su fundación y de otorgamiento de su autonomía, dependen de la voluntad o iniciativa del presidente de la República o del gobernador del Estado, y de la aprobación legislativa del Congreso de la Unión o del Congreso local, con una intervención gubernamental y política que deja en entredicho la independencia y las libertades de este tipo de Instituciones de Educación Superior.

Además, si existen algunos casos de mal uso en los recursos económicos o presupuestales que manejan las universidades autónomas, en el nuevo marco legal deben ampliarse y rigidizarse los controles en la rendición de cuentas y en la utilización de los mismos, con órganos y mecanismos al interior de las propias instituciones que gocen de libertad plena y efectiva en el ejercicio de esas funciones.

Otra cuestión de la mayor importancia es evitar que para proteger la autonomía, se propicie la impunidad y la extraterritorialidad en la persecución de delitos en los campus universitarios, como narcotráfico, violencia, homicidios, lesiones, daños en propiedad y violaciones de personas que llevan a la anarquía y al rompimiento del Estado de Derecho.

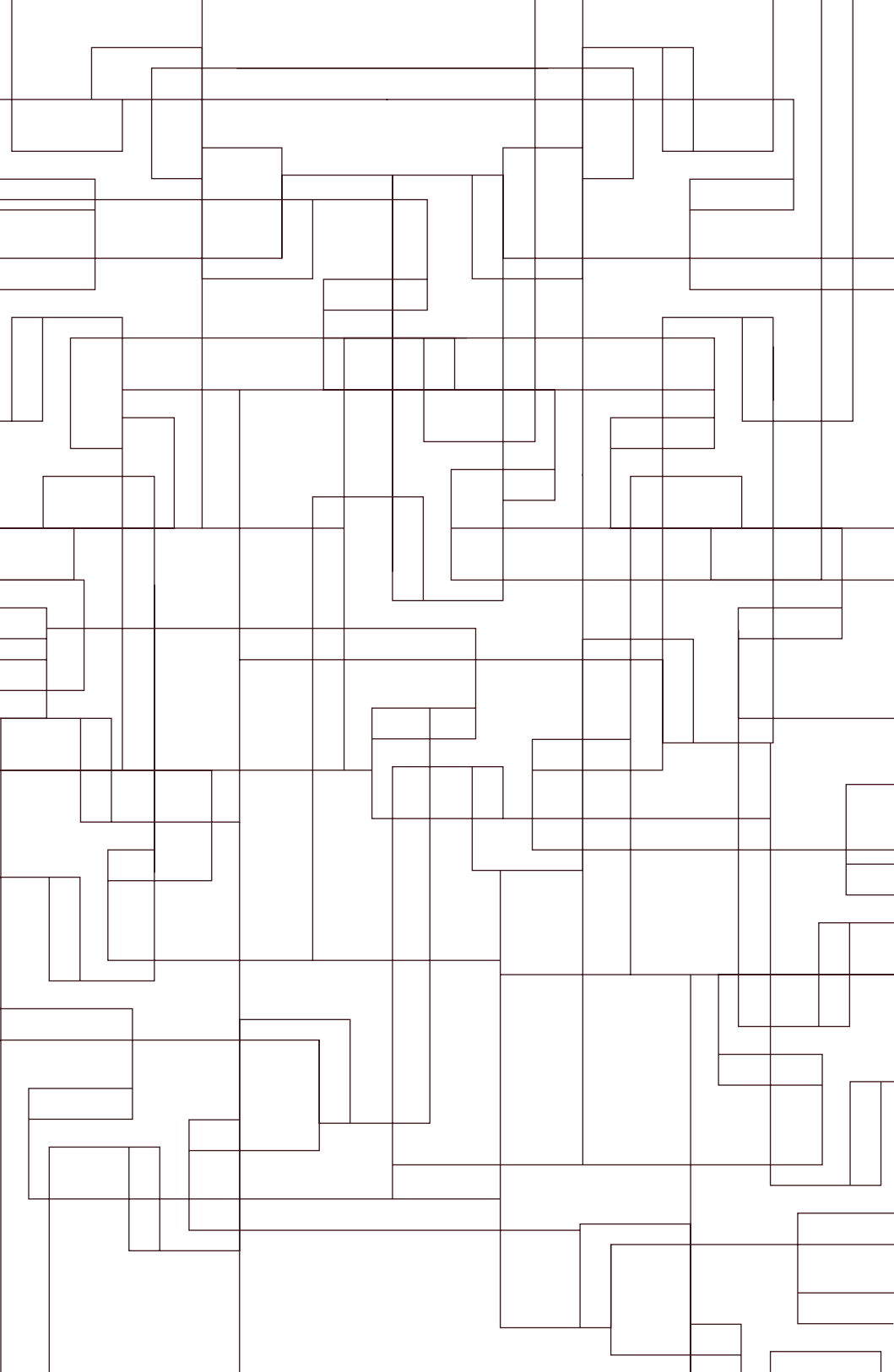
La autonomía universitaria tiene tres obligaciones jurídicas plenamente referidas en la Ley: transmitir el conocimiento, crear nuevos conocimientos por medio de la investigación y hacer llegar a toda la sociedad a la que pertenece los beneficios de la cultura. Sin embargo, Fernando Serrano Migallón en su artículo “La autonomía: de quién, para quién, alcance, condiciones”, afirma que existen otras dos finalidades tan importantes como las anteriormente señaladas: “el ser la conciencia crítica de la nación a la cual pertenecen y orientar a las sociedades de las que forman parte”. Tengamos en cuenta que la mejor forma de defender la autonomía universitaria es ejerciéndola, buscando nuevos mecanismos para su ejercicio pleno ante las transformaciones que el momento actual nos exige.

Serrano Migallón concluye su artículo subrayando que: “La autonomía no hace por sí sola que una institución sea de baja o alta calidad, pero lo que sí hace y por ello es inherente a la función universitaria es que con la autonomía las universidades cumplen con su visión crítica, orientadora y de guía espiritual”.

En este momento crítico para la autonomía universitaria, nuestra tarea será el identificar las ambigüedades, las tensiones y las exigencias de cambios en las estructuras de origen; en tiempos de incertidumbre, el ejercicio intelectual de las universidades públicas autónomas de México deberá ser primeramente crítica consigo misma para finalmente serlo con los actores externos que pretendan alterarla. Lo trascendente es fortalecerla, no desaparecerla o distorsionarla.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián (coord.) (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México*. México: Universidad Autónoma de Guadalajara.
- Carpizo, Jorge (2004). Autonomía universitaria. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa.
- Casanova, Hugo (1999). *Gobierno Universitario*. En Casanova Hugo y Roberto Rodríguez. México: Universidad Contemporánea política y gobierno, Tomo II, Editorial Porrúa, CESU, UNAM.
- García Ramírez, Sergio (2005). *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Jiménez Rueda, Julio (1974). La ley y la autonomía de la universidad. En Jorge Pinto Mazal, *La autonomía universitaria. Antología* (estudio preliminar y selección de textos) (pp. 113-119). México: UNAM.
- Pérez Talamantes, Cecilia (2007). *El valor de la autonomía. Universidad Autónoma de Aguascalientes, Partidos políticos y procesos electorales*. México: Ed. UAA.
- Pérez Talamantes, Cecilia (2015). *Autonomía y Gobierno. Una relación en claroscuro*. México: Ed. UAA.
- Pinto Mazal, Jorge (comp.) (1974). *La autonomía universitaria. Antología* (estudio preliminar y selección de textos). México: UNAM.
- Piñera Ramírez, David (2010). *Diversas formas de vivir la autonomía universitaria. Reflexiones y experiencias*. México: UAZ, RHUEM, COMIE.
- Serrano Migallón, Fernando (2006). Conferencia: *La Autonomía Universitaria, Carácter Histórico de la Universidad de México*. Conferencias de Clausura: VIII Congreso Internacional de Historia de las Universidades Hispánicas: 400 años de Historia Universitaria en México, México.



Reflexiones sobre universidades y autonomía

José Aristeo Sarukhán Kermez

Cuando el señor rector Francisco Javier Avelar tuvo la gentileza de invitarme a escribir un texto para el libro sobre autonomía, que la Universidad Autónoma de Aguascalientes prepara, lo primero que me vino a la cabeza fue una duda: qué más se puede decir –o escribir, como era el caso– sobre la autonomía de las universidades en México que no se haya dicho o escrito –en ocasiones de manera bastante equívoca– sobre el tema.

Decidí entonces comentar con él el asunto. Su amabilidad y el convencimiento de la bondad del proyecto para los planes de la UAA, acabaron por persuadirme de escribir algunas líneas, no sin antes aclararle que mi participación sería poco ortodoxa, y que no necesariamente comentaría o haría referencia a los varios textos encomendados para configurar la parte central del presente texto. El rector aceptó y los conceptos que he redactado siguen a continuación.

Si uno pudiese medir el número de palabras que se han escrito y/o verbalizado en México y en la región latinoamericana, sobre el tema de la autonomía universitaria, apostararía a que el resultado sería un océano inmensurable de vocablos y, además, a que la mayor proporción de ellos haría referencia a los temas de la evolución histórica de las universidades en México y en el mundo, a aspectos de tipo jurídico y legal de la autonomía y de cómo diversas situaciones y

acciones, muy frecuentemente externas a las universidades, las han vulnerado y asediado, especialmente a las IES públicas.

He expresado en anteriores ocasiones que el objetivo de la universidad es la excelencia intelectual, la búsqueda del conocimiento del mundo que nos rodea y de nosotros mismos: entender quiénes somos, cómo vivimos, qué deseamos y qué futuro esperamos como sociedad para las siguientes generaciones. La universidad, al educar, capacita al ser humano para el cambio, le enseña a ser flexible, tolerante e innovador, a concebir sus propias ideas, a tener un pensamiento original, a ser tolerante al comprender la diversidad cultural de nuestra y de otras sociedades.

La misión de la universidad, entonces, radica en preparar hombres y mujeres de mente libre y universal, capaces de pensar, decidir y actuar por sí mismos en su profesión y en su vida; de ser críticos y autocríticos con objetividad, con dominio propio y con aptitudes para ejercer un liderazgo; hombres y mujeres creativos, con determinación, comprometidos en la solución de problemas sociales y en el establecimiento de nuevas relaciones humanas que los mejoren individual y colectivamente.

Para llevar a cabo su misión y cumplirla a satisfacción, las universidades deben tener la libertad para estudiar, entender, difundir y plantear propuestas de vanguardia para el mundo dinámico y cambiante en que se encuentran. Debe haber libertad, pero ésta de la que gozan las universidades públicas en México conlleva serias responsabilidades, como la rendición de cuentas, no sólo financieras y administrativas a la sociedad que mantiene su funcionamiento, sino muy especialmente también en la calidad del servicio educativo que provee a la juventud de esa sociedad. Vista en esta dimensión, la autonomía es entonces nada más, pero nada menos, que la total libertad de los miembros académicos para explorar todos los rincones del pensamiento humano y transmitirlos a sus estudiantes, dentro de los criterios de calidad académica y de responsabilidad educativa.

Por este ejercicio responsable de la autonomía, regulada por las normas propias dadas por y para la comunidad universitaria, es que deben ser mantenidas y vigiladas por cuerpos colegiados; es en mi opinión, el mejor ejemplo de responsabilidad social que un sector de la ciudadanía puede asumir para servir al resto de la misma en diversos aspectos que conforman la vida de un país.

El hecho de ser una institución pública obliga a la universidad, en adición a su libertad de enseñanza e investigación, a enfocar parte de su actividad académica a conocer las necesidades reales de la sociedad que la sostiene con sus recursos y a aplicar sus capacidades a entender y ayudar a resolver esos problemas; comunicando a la sociedad el resultado de tales trabajos, pues de otra manera, la sociedad nunca comprenderá cabalmente la trascendencia y el papel de las universidades públicas, más allá de ser instituciones que otorgan títulos profesionales a sus hijos.

Y en este aspecto, creo que las universidades han sido remisas en comunicar a la sociedad que muchos de los beneficios de los que gozan han sido producto de la actividad académica, especialmente de la investigación en todas las áreas del conocimiento. A mi juicio, debería haber un compromiso explícito de participación universidad/sociedad para el estudio y solución de los problemas del país, a cambio del soporte social y de recursos necesarios para cumplir con las funciones de docencia, investigación y de imbuir en los estudiantes la cultura de compromisos mutuos entre las Instituciones de Educación Superior y el país.

Pero las administraciones a cargo de gobernar el país, que debieran ser los principales usuarios del conocimiento generado en las universidades y centros de investigación —con algunas excepciones notables— no han sabido, o querido usar ese conocimiento.

Hay muchos ejemplos de lo que la investigación llevada a cabo en universidades —en especial las públicas— y en numerosos otros centros públicos de investigación mexicanos han aportado al país y han beneficiado a su población por generaciones. Uno sumamente pertinente a los momentos de crisis sanitaria que vivimos en este siglo XXI es el del área de la salud. Gran parte de los elementos para ir normando políticas públicas sanitarias que han elevado la esperanza de vida, reducido la mortalidad infantil, etc., provienen de la investigación básica y clínica llevada a cabo por los grandes hospitales o los Institutos Nacionales de Salud, así como por universidades y centros de investigación.

Otro ejemplo lo encontramos en las bases del sistema jurídico del país que en gran parte se gestaron en las universidades públicas, así como ha ocurrido con los elementos centrales para el establecimiento de las normas de construcción de edificios habitacionales y de diseño de grandes obras de ingeniería, que han

ayudado a reducir, por un lado, las pérdidas humanas y de capital físico por los severos sismos en las grandes ciudades; y por otro, han contribuido a tener la importante infraestructura física que ha permitido el desarrollo social y económico de México. Lo mismo puede decirse de la investigación sociológica, económica y antropológica que nos ha permitido conocernos como sociedad multicultural, en la valoración de la producción artística de sus jóvenes, o la investigación de nuestros recursos naturales, tanto los físicos como los renovables, que son base del bienestar de la sociedad. Esto en adición al conocimiento llamado “básico” que nos ayuda a entender nuestro entorno social, físico y biológico y nos ayuda a salir de la superchería y el oscurantismo.

Los ejemplos pueden continuar por largo rato. El hecho es que la sociedad no percibe esto como producto de la actividad académica que se lleva a cabo en muchas de nuestras universidades y centros e instituciones de investigación; y la razón principal es que no hemos hecho el esfuerzo de comunicar los resultados de ese trabajo académico de manera adecuada para que se haga parte de, y enriquezca a la cultura de nuestros conciudadanos. Y aquí se podría abrir un paréntesis para preguntarnos si ésta no debiera ser una función central, claramente proactiva, realizada o coordinada por la ANUIES.

Un punto que me parece fundamental en la problemática que afecta a las Instituciones de Educación Superior en nuestro país –y pienso que igualmente ocurre en la mayoría de los países de nuestra región– y que se discute y analiza muy poco, es el lugar que estas instituciones ocupan en el “imaginario nacional”, tanto de las sociedades como de las diversas administraciones gubernamentales que se han sucedido a lo largo del último siglo y medio. Me refiero a la prioridad o centralidad de la educación en general en el esquema de desarrollo de nuestro país –y en especial de la Educación Superior– en comparación a otros factores como el bienestar económico y social de la gente o su salud. De ninguna manera quiero afirmar que la prioridad de un tema se define sólo por el presupuesto dedicado al mismo.

Hasta hace algún tiempo, la educación, particularmente en nuestro país recibía la mayor proporción del gasto social; esto ya no es así en la actualidad. No creo que sea necesario, en este espacio, entrar a discutir el estado de la educación en México para dejar claro en qué condiciones se encuentra en relación con las necesi-

dades demográficas y de desarrollo del país. Cada vez que analizo este tema con mis colegas y amigos cercanos, varios de ellos, con cierta razón, me hacen notar los avances que han tenido lugar en este rubro en nuestro país, haciendo referencia al porcentaje de la matrícula en los diversos niveles educativos con relación a los correspondientes segmentos de edad, especialmente en el nivel básico. Sin embargo, a pesar de los avances todavía falta mucho por hacer en la dirección correcta. El argumento de fondo es que no solamente se trata de cuánto se gasta en algo, sino cómo se le protege y vigila para que cumpla satisfactoriamente la función para la que se han invertido los recursos, etcétera.

La falta de visión social/gubernamental de lo que las universidades significan para el desarrollo equilibrado, continuado y socialmente justo de un país y el bienestar de su gente, afecta profundamente a las funciones centrales que deben tener esas instituciones, principalmente las públicas; hay varias de estas funciones y sólo me referiré a tres que me parecen especialmente importantes: 1) el nivel de los recursos económicos para su operación regular y continuado fortalecimiento académico, 2) una visión distorsionada de evaluación de la operación de las universidades por parte de los sectores gubernamentales responsables de la buena marcha de este nivel educativo y, 3) la vulnerabilidad de las universidades ante ataques e interferencias de intereses políticos o de otra naturaleza, que las desvían de su misión central académica.

Desde mi experiencia de participación en el sistema de Educación Superior y en organismos como la ANUIES, el criterio dominante en la asignación presupuestal a las IES ha sido el tamaño de su matrícula, cuando existen otros criterios como tener un plan de desarrollo institucional conocido por la comunidad universitaria.

El criterio de inversión por alumno ocurre independientemente de la proporción de su presupuesto dedicado a la investigación. Esto aborta —o no estimula— la importantísima función de las universidades de generar nuevo conocimiento en las humanidades, en las artes, en las ciencias sociales y en las naturales y exactas; en la innovación tecnológica, etc. Y sin este insumo por parte de la planta docente, los estudiantes se forman con serias limitaciones en sus capacidades creativas y analíticas y de una visión más amplia de la disciplina de su interés. A pesar de ello, es en las

universidades públicas donde se ha generado la mayor parte del conocimiento que poseemos sobre nuestra sociedad, y sobre las posibilidades y limitaciones de los recursos naturales de nuestro país.

El apoyo a la investigación ha sido por muchas décadas, por usar una expresión vulgar, “de dientes para afuera”, no importa de qué tipo de investigación se trata. Siempre he usado, para ilustrar este punto, el ejemplo de lo que ha ocurrido con el elemento que ha sido el motor de la economía de este país por más de ocho décadas: el petróleo. México debería tener uno de los centros más importantes de investigación en el mundo sobre este recurso, debería estar en posibilidad de ejercer una condición de liderazgo en políticas mundiales y debería de contar con la capacidad de desarrollar todos los aspectos relacionados con el proceso del llamado oro negro. Preguntémonos si esto es lo que nuestro país ha logrado al respecto.

Prevalece una escasa visión, por parte del sector gubernamental responsable de la buena marcha de este nivel educativo. Me refiero a la valoración de los resultados académicos obtenidos en cuanto a la calidad y pertinencia de la investigación que las IES realizan; a la calidad y pertinencia social de la preparación del alumnado, produciendo profesionistas aptos y certificados para realizar su función para la sociedad; así como a un esfuerzo eficaz de una popularización social del conocimiento. Éste debería ser el tipo de indicadores valorados, que inciden de forma más directa en la calidad y la pertinencia del servicio educativo que las IES deben proporcionar a sus alumnos, más allá de los aspectos de tipo administrativo/burocrático, tales como la matrícula atendida, las tasas de terminación de los estudios, etcétera.

Aunque está fuera de discusión que el nivel básico es indispensable para la formación educativa fundamental de las personas, no hay duda de que es en el nivel superior de educación donde se forman las mujeres y hombres capaces de influir en la definición del futuro desarrollo de la sociedad y del país en el que viven contribuyendo a conducirlo con su conocimiento. Y en este nivel, México es el penúltimo país entre los países de la OCDE –en el año 2016, sólo por arriba de Colombia– en inversión promedio per cápita de 3,400 dólares por estudiante de tiempo completo de este nivel; en contraste con más de una quincena de países, en esa misma Organización, que invierten entre 10 mil y 20 mil dólares por estudiante universitario.

Adaptando parte de lo que sigue del capítulo “Reflexiones finales” de mi libro *Desde el sexto piso*, añado que en casi todos los discursos pronunciados en ocasión de la entrega de los Premios Nacionales de Ciencias o en los de la Academia Mexicana de Ciencias, y otras ocasiones en que se hablara del desarrollo de las ciencias, resultaba difícil y hasta cansado oír el manido argumento de que había que dedicar, como si fuera mágico, determinado porcentaje del PIB, o de cualquier otro indicador económico, a las universidades o a la investigación —usualmente la científica, porque nadie parecía pensar en las ciencias sociales o las humanidades—.

El financiamiento mismo —histórico y actual— de las universidades refleja el poco interés de los sucesivos gobiernos, y el no desarrollar y aplicar criterios propios, razonados, que permitieran asignar de manera más sensata los apoyos financieros a las universidades y a la investigación, en lugar de la aplicación, sin ton ni son, de fórmulas externas. Ya he mencionado el lugar que el apoyo a la Educación Superior de México tiene, comparativamente con el resto de países pertenecientes a la OCDE.

Una reiterada propuesta en el seno de la ANUIES, de mi parte y de algunos colegas rectores, como Gustavo Chapela, de la Universidad Autónoma Metropolitana, y Juan Carlos Romero Hicks, de la Universidad de Guanajuato, era que en vez de comparar a las universidades estatales con la UNAM, se debería tener un esquema en el que cada universidad (incluida la UNAM) estableciera un programa de desarrollo que tomara en cuenta la historia misma de esa universidad, su entorno social y económico y el estado de mejoría en todos los aspectos que quería alcanzar en un tiempo dado. Basándose en estos planes de desarrollo, las universidades deberían recibir, tras una valoración cuidadosa de las razones y las metas propuestas, los recursos para que logran en el período propuesto —que no debería ser menor a un quinquenio— los recursos asegurados, año tras año, para lograr sus metas. Al final de ese período habría una evaluación de los logros: si las metas habían sido alcanzadas, se aseguraría otro quinquenio de apoyo económico para las nuevas metas, y así sucesivamente hasta un nivel de mejoría satisfactorio para la universidad y para el sistema educativo superior del país. Era un enfoque de planear, realizar, verificar y volver a actuar. En el caso de que las metas no se logran, se llevaría a cabo un análisis serio y responsable de las causas, para ayudar a la universidad en cuestión a solventarlas. La

propuesta contemplaba la rectoría de la SEP en el proceso, auxiliada por académicos respetados y de primer nivel.

No sé si el impedimento para aplicar un esquema relativamente poco complicado como el propuesto, era el miedo a la reacción de algunas de las universidades o se debía a la incapacidad del gobierno para llevar a cabo de manera cabal, seria y justa ese proceso o, simplemente, una forma de mantener un clientelismo perverso. Siempre se recurría a soluciones parciales –en general no bien instrumentadas– que no resolvían el problema de fondo para el financiamiento, ligado al desempeño académico de las instituciones. El resultado de lo anterior es un sistema –que en realidad no existe como tal– de Educación Superior poco eficaz y dependiente de valoraciones, las más de las veces, subjetivas por parte de los responsables en turno de ese nivel educativo.

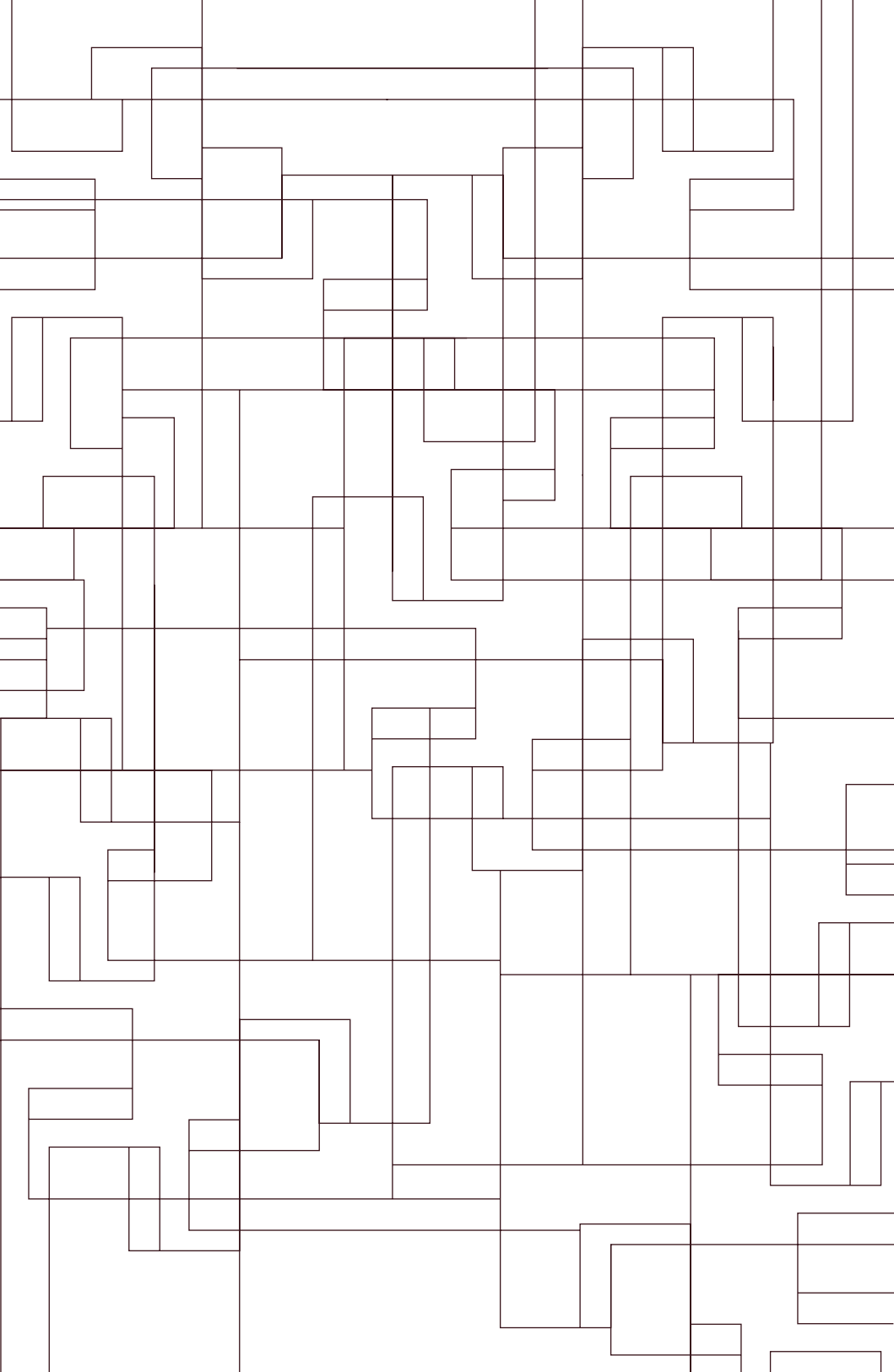
Lo anterior tiene como resultado la pérdida de valoración de un verdadero *sistema diversificado*, que atienda de mejor manera las necesidades y problemas de un país tan diverso en su entorno, y la cultura de las sociedades en las que se encuentran inmersas. Para que la sociedad sea retribuida cabalmente, las universidades públicas han de definir su vocación y orientación de acuerdo con las características culturales, sociales, económicas y ambientales de su región, creando así un mosaico diverso de instituciones para la formación de profesionales y de ejercicio de la investigación, que enriquezca el panorama educativo de México. La conexión sociedad/universidad, planteada en estos términos, es la única manera, a mi juicio, de que la universidad mexicana y su diversidad sean valoradas en su justa dimensión.

Como sucede con otros asuntos en México, las universidades han perdido, en diferente medida, ese sentido del valor de la diversidad que les permita estar en óptimas condiciones para adaptarse y ser útiles a su entorno social y natural. Sin duda, recuperar ese valor estratégico requerirá, por parte de las instituciones, definir su vocación y orientación, y por parte del gobierno, integrar un equipo humano de carácter permanente, con sensibilidad y capacidad profesional para analizar los planes de desarrollo institucional, ayudar a las universidades a lograr sus metas y a evaluar seria y responsablemente sus logros.

Un comentario final: Si nuestro país no pone en un lugar central de prioridad la construcción de un verdadero sistema de

Educación Superior de alta calidad, pertinente para analizar y ayudar a resolver las necesidades centrales de su sociedad, hará cierto el demoledor comentario que me hizo mi colega y amigo académico Abraham Lowenthal, politólogo internacional, en relación a lo que se requería para dominar países por largos periodos: “Ya no hay necesidad de ocupaciones militares; basta con arruinarle [a ese país] su Educación Superior”.

La única forma de evitar una ruina de nuestro sistema de Educación Superior es por el ejercicio libre, serio y responsable de la autonomía de las universidades públicas.



Autonomía y política educativa: Dos discursos

Sylvia Irene Schmelkes del Valle

Introducción

Leí con mucho agrado cada uno de los capítulos que constituyen la primera parte de este libro. Se trata de una visión muy completa de la autonomía, de lo histórico a lo actual, de lo mundial a lo nacional. Atraviesa a todos ellos el análisis de las tensiones y conflictos que actualmente vive la autonomía universitaria en México. Especialmente interesante me resultó la periodización que se realiza de la autonomía universitaria en México y su evolución reciente. Los trabajos son especialmente relevantes frente a la próxima emisión de la Ley General de Educación Superior que reglamentará los cambios recientes al Artículo 3° Constitucional y que constituirá la primera revisión de una ley de educación superior desde 1978. Agradezco la oportunidad de comentar esta importante obra y a cada uno de los autores por haberme enseñado tanto sobre el tema.

La temática y el lenguaje

Los trabajos de la primera parte de este libro enfatizan la autonomía entendida en su sentido completo: como libertad académica

basada en la razón académica; como el derecho al gobierno propio; como la facultad de decisión sobre quienes ingresan a la universidad y, en el caso del personal académico, cómo se promueven y en qué condiciones se asegura su permanencia; sobre su estructura interna, y sobre el manejo de su patrimonio. Se insiste en la colegialidad de su gobernanza. Se analiza la complejidad de su evolución desde la modernización educativa, y el tránsito de una especie de *laissez-faire* a una realidad de mayor control por la vía de la evaluación, del financiamiento condicionado y, más recientemente, de las auditorías externas. Se hace énfasis en las tensiones continuas a las que está sometida la autonomía universitaria, tanto las externas como las internas. Respecto de estas últimas se hace referencia a los sindicatos universitarios, a las organizaciones estudiantiles, e incluso a los grupos de académicos, y a la forma como estas fuerzas se convierten en fuentes de poder que ponen presión sobre el gobierno universitario. Se contrasta la autonomía ideal con la real; lo formal con lo informal. Y el resultado es una visión muy completa de la problemática que enfrenta la autonomía universitaria en tiempos recientes.

Algunos de los trabajos refieren a la coyuntura actual, y especialmente a lo que la reciente reforma al Artículo 3° Constitucional estipula acerca de la obligatoriedad del Estado de asegurar la educación superior y acerca de la gratuidad de toda educación que imparta el Estado, incluyendo la superior. El tono en general es de gran expectativa por ver cómo se financiará el crecimiento de la educación superior implícito en estas disposiciones, pues tanto la obligatoriedad como la gratuidad imponen condiciones que se visualizan si no difíciles, de plano totalmente inviables en las circunstancias de las universidades autónomas. Ambas disposiciones se conciben como contrarias a las definiciones aceptadas de autonomía universitaria, pues contravienen los principios de libertad académica, que incluye la definición propia de las características de quienes formarán parte de su comunidad, así como de libertad de manejo del patrimonio propio, pues salvo en el caso de algunas universidades autónomas como la UNAM y la UACM, éstas dependen en porcentajes variables pero importantes de las cuotas que pagan los estudiantes.

Observo campos semánticos muy diferentes entre los capítulos de este libro y las disposiciones del Artículo 3° Constitucional, así como de las versiones que han circulado del anteproyecto de Ley

General de Educación Superior, la que al escribir estas líneas está ingresando para su discusión al Congreso de la Unión. El campo semántico de los capítulos de este libro se desprende del torpe intento de resumen que hago en los párrafos anteriores. Por su parte, el campo semántico de la nueva legislación sobre Educación Superior gira en torno a conceptos en su mayoría ausentes en los capítulos revisados. Veamos algunos de éstos:

1. Equidad e inclusión. Son conceptos presentes en el Artículo 3° y en los borradores del anteproyecto de la Ley General de Educación Superior, pero ausentes casi totalmente en los capítulos referidos. Esto no deja de sorprender. El origen de la universidad es elitista. Su masificación, a partir de los años setenta del siglo pasado, la hace más porosa, pero no por eso equitativa (López Ramírez, 2019). La creciente matrícula femenina, que incluso en muchos casos predomina, sobre todo en algunas carreras, no ha resuelto del todo el problema de la desigualdad de género, que emerge de otras maneras. La exclusión de ciertos sectores poblacionales, como los que pertenecen a familias que se encuentran en los cuatro deciles de menores ingresos que prácticamente no están representados en las universidades autónomas, así como de los sectores tradicionalmente marginalizados de la población como los indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, es una realidad que permanece. Una educación equitativa puede definirse parcialmente como aquella en la que están representados los diversos sectores y grupos que conforman una sociedad en los diferentes niveles educativos en la misma proporción en la que están presentes en la sociedad a la que sirven. Como bien sabemos, estamos lejos de ello, y en el nivel superior aún más que en los niveles básicos (inegi, 2016), y eso es concebido como un problema para quienes consideramos que la educación juega un papel en el mejoramiento de la justicia social.
2. Diversidad e interculturalidad. Estos conceptos están presentes en la nueva legislación y totalmente ausentes en los capítulos de la primera parte de esta obra. La preocupación por atender la diversidad no es algo que se limita a

asegurar la presencia de los diversos sectores sociales en las aulas universitarias, aunque la incluye. Supone la apertura al diálogo con diferentes visiones del mundo y diferentes formas de conocer: al diálogo epistemológico, ya aceptado como necesario en algunas corrientes de la filosofía educativa contemporánea, notablemente las que proceden del sur global (ver, por ejemplo, Santos, 2004; Mato, 2008). Este diálogo epistemológico supone que uno de los interlocutores es el de la razón académica, merecedora de todo respeto, pero cuyos proponentes se abren y dialogan con otras “razones”, o “lógicas”, algunas de las cuales —como la lógica del respeto a la madre tierra, propia de gran parte de los pueblos indígenas de la región— han probado una mucho mayor eficacia en la conservación de la naturaleza que la ciencia y la técnica que se ha derivado de la tradicional visión científica que forma parte de la razón académica. Atender la diversidad y promover la interculturalidad supone dar espacio a este diálogo que debe darse desde posiciones de igualdad y debe partir de la representación en la comunidad universitaria de la diversidad de visiones de la sociedad en la que dicha comunidad está inserta.

3. Relación con la educación básica. La nueva legislación la menciona, aunque no ahonda en lo que significa más allá de que los estudiantes universitarios pueden fungir como tutores de estudiantes de niveles inferiores. En los capítulos anteriores, sin embargo, la preocupación por el sistema educativo más amplio, incluso por el subsistema de Educación Superior, se encuentra ausente. Me parece esta ausencia especialmente notable. Precisamente la imposibilidad de representar a los diferentes sectores de la sociedad en las aulas universitarias obedece a la desigualdad y a la deficiente calidad con la que opera el sistema educativo nacional en su conjunto. Muchos estudiantes no llegan siquiera a poder tocar las puertas de una institución de Educación Superior porque no tuvieron acceso a la educación postsecundaria o, teniéndolo, no la terminaron. Otros muchos han sido víctimas de una educación de calidad pobre que les impide pasar los exámenes de

- admisión de las universidades. Esto es lo que explica la desigualdad de acceso a la Educación Superior, y debiera ser objeto de preocupación de las instituciones que conforman el subsistema.
4. La atención educativa a la población adulta. Esto se menciona en la propuesta de Ley General de Educación Superior, aunque no se abunda en ello. Está ausente en el discurso de los autores sobre la autonomía universitaria. Esto ocurre a pesar de que desde hace tiempo se acepta que la educación es un proceso que no tiene límites y que ocurre a lo largo y ancho de la vida (Delors, 1997), y de que el objetivo 4 de Desarrollo Sostenible, que forma parte de la agenda 2030 propuesta por la ONU y firmada por México, plantea “promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (ONU, 2015) y exige de las instituciones educativas, y de manera especial de las IES, repensarse en función de esta premisa para atender a sus egresados y a los adultos de la sociedad.
 5. El Sistema Nacional de Educación Superior. Éste es uno de los propósitos del anteproyecto de Ley General de Educación Superior. Incluye el espacio común para asegurar la movilidad entre IES tanto a nivel nacional como internacional. Las universidades autónomas difícilmente podrán sustraerse de dicho sistema y de dicho espacio. Sin embargo, la existencia de otras IES que no gozan de autonomía, como los Institutos Tecnológicos y las escuelas normales, no parece estar en el espectro de las preocupaciones de los estudiosos de la autonomía.

Si bien se plantea la autonomía como necesaria para asegurar la libertad en la búsqueda de la verdad, y de esa manera servir a la sociedad, y como tal parecería ser un requisito fundamental de toda Educación Superior, no se cuestiona la necesidad de extender sus virtudes a otras IES que en estricto sentido también la requerirían, porque sus funciones son también de formación de profesionales y de difusión de la cultura, y en algunos casos también de generación de conocimientos. Parecería que la concesión de la autonomía a algunas IES genera un estamento de privilegio respecto de las demás, que son la mayoría; privilegio que consagra

el Artículo 3° de la Constitución en su fracción VII. Algunas quedan excluidas de la posibilidad, pues se afirma que sólo las universidades públicas pueden ser autónomas.

Los argumentos a favor de la autonomía que leemos en la primera parte de este libro parecieran indicarnos la necesidad de que todas las IES sean dotadas de autonomía. Para ello hay condiciones que aseguren su adecuado ejercicio, y la concesión de la autonomía debe cuidar que se cumplan estas condiciones y debe ejercerse en forma gradual e irse otorgando en forma selectiva. Se extraña un planteamiento en este sentido, pues con ello se podría ir combatiendo la segmentación de la educación superior en el país.

La lectura de los capítulos en comentario nos deja claro que la autonomía se concibe como necesariamente empaquetada. Implica todas sus dimensiones: la académica, la normativa, la administrativa, la financiera. Difícilmente podría llamarse autónoma una institución que sólo gozara de la facultad de definir sus planes y programas de estudio, los requisitos para el ingreso y la permanencia, las características de los estudiantes, las formas de evaluación, pero careciera de la facultad de definir sus formas de gobernarse y de distribuir los recursos que recibe del gobierno. Me pregunto si eso no ha limitado avanzar en procesos de autonomización académica de, por ejemplo, las escuelas normales, que todavía en esta reciente reforma al Artículo 3° de la Constitución dependen en ello enteramente de la Secretaría de Educación Pública a nivel central, a pesar de la enorme diversidad de realidades regionales para ejercer la docencia. Algún paralelismo pudiera hacerse con la vertiente de IES tecnológicas, al menos de las federales.

Desde la perspectiva de las diferencias de discursos entre quienes defienden la autonomía de las universidades que gozan de ella y la administración actual, habría que añadir la animadversión del Ejecutivo al concepto mismo de autonomía y a toda institución que goce de ella. Se especula sobre si en efecto representó un “error de edición” el que se haya eliminado lo que ahora es la fracción VII en la primera versión del Artículo 3° reformado cuando se envió al Congreso, pues en esa misma versión, así como en las subsecuentes, se desaparece al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que era el organismo constitucional autónomo para la educación obligatoria, y se habían expresado ya críticas frontales

a otros organismos autónomos en cuyo fundamento se encuentra también, entre otras cosas, la necesidad de independencia del gobierno para la generación de información y para la evaluación y la propuesta de políticas públicas.

Colofón

Percibo, entonces, dos discursos diferentes y en algunos casos enfrentados: el de los estudiosos de la autonomía universitaria en México, y el del sector educativo del gobierno actual, a juzgar por la legislación ya emitida, por el Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, y por el recién publicado Programa Sectorial de Educación.

Comparto la necesidad de salvaguardar la autonomía de las universidades que ya gozan de ella. Comparto también la preocupación por las crecientes restricciones a su ejercicio, que se han venido manifestando desde el inicio del siglo y se han recrudecido en años recientes. Creo necesario aprender de esa experiencia y superar dichas restricciones, resolviendo adecuadamente la tensión entre la libertad de proceder y la necesaria rendición de cuentas del uso del dinero público.

Me parece, sin embargo, que para superar el enfrentamiento que veo venir entre dos lógicas diferentes en la visualización de la Educación Superior, y en el interés de sentar las bases para un diálogo fructífero entre las universidades autónomas y los responsables de la política de educación superior, se hace necesario que las universidades autónomas amplíen su visión para sentirse parte de un Sistema de Educación Superior; que coloquen en el espectro de sus preocupaciones los grandes problemas nacionales y se comprometan con aportar a su solución; que se planteen la necesidad de atender y valorar la diversidad nacional, y que hagan suya la batalla contra la desigualdad educativa en general y en Educación Superior en particular.

Referencias

- Delors, J. (1996). *La Educación Encierra un Tesoro*. París: UNESCO. <https://unesdoc.org/es/2018/10/10/la-educacion-encierra-un-tesoro-1996/>.
- INEGI (2016). Módulo de movilidad social intergeneracional. <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/471>
- López Ramírez, M. (2019). La desigualdad de la Educación Superior en México a través del estudio de las trayectorias escolares. *Revista Constructores de Paz Latinoamericana*, 4(7), 175-187. http://132.248.192.241:8080/xmlui/bitstream/handle/IISUE_UNAM/409/L%C3%B3pezM%C3%B3nica_2019_La-desigualdad-en-educaci%C3%B3n-superior-en-M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mato, D. (Coord.) (2008). *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC. <http://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/323/Diversidad%20Cultural%20e%20Interculturalidad%20en%20Educa%C3%B3n%20Superior.%20Experiencias%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Santos, B. de S. (2004). *A Universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. <http://acervo.paulofreire.org:80/xmlui/handle/7891/3915>

Autonomía universitaria y gestión del conocimiento

Ricardo Villanueva Lomelí

Introducción

El propósito de este artículo es analizar la importancia que tiene la autonomía universitaria en la creación y gestión del conocimiento, como una de las actividades sustantivas de las Instituciones públicas de Educación Superior.

Este trabajo pretende dialogar con las reflexiones expuestas por el doctor Adrián Acosta en el presente volumen, investigador de la Universidad de Guadalajara, quien desde hace años ha estudiado, desde una perspectiva crítica, temas como la autonomía, el autogobierno, la libertad de cátedra y la gestión del conocimiento.

Asimismo, se presenta el caso de la Universidad de Guadalajara, como ejemplo de las respuestas implementadas por las Instituciones públicas de Educación Superior ante las demandas de la sociedad del conocimiento, la globalización y el desarrollo acelerado de las tecnologías de comunicación, en aspectos como la ampliación de la cobertura educativa, la necesidad de internacionalización y de vinculación con los sectores social, productivo y gubernamental.

En 1994, la Universidad de Guadalajara emprendió una transformación profunda de su sistema de organización académica y administrativa, hasta entonces basado en el modelo napoleónico,

organizado en escuelas y facultades, para pasar a otro de tipo departamental, enfocado a impulsar la docencia, la investigación, la vinculación y la difusión de la cultura, el arte y las humanidades.

También, la Universidad de Guadalajara se transformó en una institución en Red al desconcentrarse en Centros Universitarios ubicados en distintas regiones del estado de Jalisco, denominada Red Universitaria de Jalisco, lo que ha contribuido a que miles de jóvenes accedan a estudios de nivel medio superior y superior en sus lugares de origen.

Desde entonces, la Red Universitaria se ha consolidado como factor para el desarrollo y crecimiento del Estado de Jalisco mediante la formación de profesionistas en diversas áreas del saber, la difusión de la cultura y las artes, así como por la transferencia del conocimiento a partir de proyectos de vinculación con los sectores productivo, social y gubernamental que integran la sociedad jalisciense.

Autonomía universitaria y autogobierno

Para el doctor Acosta, la condición de autonomía implica armonizar el proyecto de institución, impulsado desde la administración central, con las directrices emanadas de las leyes federales y estatales, y así como con los respectivos planes de desarrollo de estos dos niveles de gobierno.

En este sentido, el doctor Acosta señala que considerar las relaciones de causalidad entre autonomía, gobierno y las universidades públicas implica considerar cinco factores: 1) el derecho a elegir a sus propias autoridades; 2) la facultad de establecer los requisitos de acceso a puestos, funciones, atribuciones y responsabilidades; 3) definir la integración y funcionamiento de los órganos del gobierno colegiado; 4) adoptar formas de organización para la coordinación de sus actividades académicas y administrativas; así como 5) el derecho a reformar sus estructuras y normas de gobierno institucional.

Coincidimos con lo señalado por el doctor Acosta, ya que estos factores contribuyen a que las universidades realicen cambios necesarios para incorporar a la academia, la investigación y, en general, a la vida institucional, aquellas innovaciones generadas por el desarrollo

científico y tecnológico, así como las emanadas por la transformación de los entornos sociales y culturales. A estas situaciones se suman las exigencias de evaluación, la transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos que regulan a las Instituciones de Educación Superior.

La autonomía es un derecho irrenunciable, así como una condición que obliga a los gobiernos universitarios a ser responsables no sólo en cuanto al buen uso de los recursos que maneja, sino también con relación al curso que tomen las instituciones y a la contribución que éstas realicen a la sociedad.

Por otro lado, la autonomía devela a la institución universitaria como una organización social compleja, como espacio en el que coexisten y se confrontan diversos proyectos y visiones de la universidad, por lo que una de las tareas centrales de los gobiernos universitarios consiste en ejercer una gestión participativa e incluyente en la que se tomen en cuenta las opiniones e intereses de los representantes de los diversos sectores que conforman la comunidad. Al respecto se puede mencionar que:

La organización, en tanto espacio social complejo, puede ser entendida como un punto de encuentro, donde se entrecruzan diversas lógicas de acción –política, cultural, racional, afectiva, etc.–, múltiples actores que propugnan por diversos proyectos sociales y, por lo tanto, distintas interpretaciones del sentido institucional, reflejando intereses particulares, pero también, ilusiones, fantasías o angustias (Montaño, 2004: 5).

En este contexto se desarrolla la dinámica entre la autonomía ideal y real; la primera hace referencia a las leyes generales que la regulan, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación o las leyes orgánicas de las universidades; mientras que la segunda, se manifiesta en el juego de intercambios y relaciones de poder hacia el exterior de las instituciones, entre las que sobresalen la relación Universidad-Estado, así como al interior de las mismas, que se lleva a cabo entre grupos o sectores institucionalizados.

La dinámica entre la autonomía ideal y la real contribuye a la construcción de la institución universitaria, sobre todo, mediante la enunciación del poder, es decir, a través del encuentro de acciones e ideas que defienden lo que es –o debería ser, para algunos– la universidad, su misión y las funciones que cumple –o debería cumplir–.

El autogobierno también significa una puesta al día, respecto a la gestión de las instituciones, representa la actualización de los conocimientos de quienes tendrán la encomienda de dirigir los caminos que toma la universidad en cuanto a sus funciones sustantivas de enseñanza, investigación y divulgación del conocimiento, la cultura, las artes y las humanidades, a las que hoy se deben agregar las de innovación, vinculación e internacionalización.

Autonomía universitaria y el cultivo de determinadas áreas de conocimiento

De acuerdo con el doctor Acosta, en el origen de la concepción moderna de la autonomía universitaria coexisten diversas agendas, entre las que es posible identificar y relacionar las concernientes a las libertades intelectuales y académicas, y a las centradas en mejorar la gobernanza institucional de las universidades. Estas últimas se dirigen a incrementar el valor público de los servicios universitarios, la eficacia directiva, la eficiencia de los recursos recibidos, la transparencia de los procesos administrativos, así como el impacto económico y social de las acciones llevadas a cabo por la institución universitaria.

En el mundo, las políticas públicas sobre la educación y los discursos emanados de éstas, hacen énfasis “en el valor del dinero, la mayor oferta de opciones, el análisis costo-beneficio, el saneamiento administrativo, la distribución de recursos, los costos unitarios, los indicadores de desempeño y la selectividad” (Alcántara, 2006: 12).

En términos de organización institucional, en la actualidad, las universidades públicas enfrentan recortes presupuestales, las consignas de instrumentar estrategias de ahorro, reducción de costos y diversificar las fuentes de financiamiento. Además, en el plano laboral se presenta una creciente tendencia hacia finiquitar los nombramientos definitivos de los puestos académicos; mientras

que, en el plano académico, la valoración de los programas educativos hace énfasis en la contribución que hacen al desarrollo y crecimiento económico.

La transformación de la ciencia es otro aspecto que ha determinado el necesario cambio en las Instituciones de Educación Superior. Para el pensador francés Edgar Morin (2008), durante el siglo xx, se gestó una revolución científica que ha conducido “a la vinculación, contextualización y expresión de la totalidad en que se encuentran relacionados saberes antes considerados fragmentarios y compartimentados” (p. 5).

De esta transformación revolucionaria, continúa Morin, se ha reconocido la inoperancia de estudiar objetos de estudio de manera parcelada, independiente de otras concepciones y formulaciones teóricas.

Al contrario, dichos objetos se deben concebir como sistemas complejos, los cuales forman totalidades, de lo cual se desprenden la noción de ciencias, como la ecología o las correspondientes al estudio de la tierra, la salud o la economía, entre otras, caracterizadas por aglutinar saberes en torno a la comprensión global o sistémica de fenómenos relacionados.

Para Morin, los sistemas científicos y de educación aún se encuentran en el camino para aceptar e integrar los cambios conceptuales implicados en los modelos de pensamiento aplicados a la comprensión de la realidad.

En este sentido, la docencia y la investigación que se lleva a cabo en diversas Instituciones de Educación Superior del país no logran beneficiarse mutuamente, es decir: no han logrado consolidar el vínculo que permita trasladar la generación de conocimiento del espacio de investigación a la reflexión del aula y, por otra parte, la del acercamiento de los estudiantes a la investigación aún tiene que fomentarse de manera más amplia y constante.

En el caso de la inter y transdisciplinariedad, se construyen las bases para solidificar los nexos entre investigadores de distintas disciplinas y de diferentes centros universitarios, universidades, centros de investigación e instituciones de áreas como la salud o el sector empresarial.

Por otra parte, la autonomía universitaria impacta en la libertad de cátedra y en el diseño de programas y planes educativos por cada Institución de Educación Superior.

No obstante, durante los últimos años, en el campo de la educación en general, y con mayor énfasis en los niveles de la educación media superior y superior, las políticas neoliberales han promovido el concepto de “libertad de enseñanza”, distinto al de “libertad de academia”, que destaca “el derecho a establecer instituciones educativas sin muchas restricciones y otorga a las personas el derecho a escoger la institución que más le convenga para estudiar conforme a lo establecido por las leyes de la oferta y la demanda” (Espinoza y González, 2012: 125).

De acuerdo con esta óptica, al Estado le corresponde vigilar la prestación del servicio con relación a la protección del consumidor y, también, garantizar la aplicación adecuada de los recursos fiscales destinados al sector educativo.

En el discurso emanado del modelo económico capitalista, el ámbito educativo superior se entiende como la base para la conquista/mantenimiento de mercados; es decir, entender la educación como formación profesional.

En esta lógica, muchas de las demandas hechas a las Instituciones de Educación Superior tienen por exigencia la formación de calidad de futuros trabajadores. La calidad se mide, por lo tanto, por la utilidad que obtiene el sistema productivo (Martínez, 1997-1998: 198).

De esta manera, se registran casos de universidades públicas estatales que han optado por eliminar programas de estudio en el área de ciencias sociales y humanidades e incluir materias como filosofía en licenciaturas de las ciencias económico-administrativas.

Una interesante lectura al respecto presenta la carta que Gregory A. Petsko, profesor de bioquímica y química, dirige a George M. Philip, presidente de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany, respecto a la eliminación de los departamentos de estudios franceses, italianos, rusos, de clásicos y artes dramáticas. Sobre todo, sorprende la respuesta a esta epístola, cuando el directivo afirma que: “Las humanidades eran una carga financiera a la institución, en contraste con las ciencias, que atraen dinero en la forma de donaciones y contratos” (Petsko, 2011: 92).

De acuerdo con Dias Sobrinho (2015), en el tema de la producción de conocimientos también se ha llevado a cabo un cambio en términos de un desplazamiento de tipo cualitativo, en el cual:

La centralidad de las humanidades, siempre presente en la universidad, ha sido recientemente desplazada por las disciplinas tecnológicas. Las ciencias cambian el énfasis de sus fundamentos hacia la aplicación. La utilidad (en términos de economía de mercado) ha pasado a prevalecer sobre la crítica, la reflexión, el pensamiento (p. 170).

Este mismo autor señala las repercusiones de estos cambios; por principio, el individuo posesivo, centrado en la búsqueda de producción de riqueza económica, substituye al ciudadano. Con relación a la universidad, son substituidas las funciones epistémicas y éticas que desarrolla por estrategias de “economización” de la vida humana (Dias, 2015: 170).

La reflexión aportada por las ciencias sociales y las humanidades, permite trascender los fenómenos sociales, culturales, políticos y tecnológicos, así como comprender el impacto y trascendencia que tienen para la sociedad.

También, las aportaciones de estas disciplinas contribuyen a delinear la acción individual y colectiva, lo que permite establecer criterios para mejores tomas de decisión, el diseño de políticas públicas o la implementación de estrategias que aporten beneficios a distintos sectores sociales.

En el caso de la Universidad de Guadalajara, se ha impulsado que los distintos campus que integran la Red Universitaria cuenten con centros e institutos en los cuales se realicen proyectos donde participen investigadores de distintas disciplinas del conocimiento y se generen diversas líneas de investigación.

Autonomía universitaria, gestión del conocimiento y vinculación con las necesidades sociales

En junio de 2009, la revista *Nexos* publicó el artículo “Influenza: La comunidad científica al margen” de Fátima Fernández Christlieb, que inicia con los párrafos a continuación transcritos:

Un pequeño sector de la comunidad científica nacional pudo vincularse mínimamente a la emergencia sanitaria del 23 de abril. La gran mayoría de los investigadores de

las diversas áreas se quedaron totalmente al margen de la contingencia.

El nuevo virus de la influenza echó luz sobre una larga lista de carencias, entre éstas la falta de coordinación al interior de la comunidad científica y la ausencia de vínculos entre ésta y quienes toman decisiones que afectan al país (Fernández, 2009).

Si bien el texto ahonda en la nula vinculación entre el sector académico y las autoridades encargadas de las tomas de decisión que afectan al ámbito público, también señala la carencia de trabajos interdisciplinarios e interinstitucionales que permitan crear nuevas líneas de investigación o de proyectos destinados a los distintos sectores de la población.

Once años después, la presencia en México de la pandemia causada por el virus SARS-COV-2, mostró que la experiencia había sido aprendida, aunque ahora con un factor invertido, las autoridades encargadas de la toma de decisiones para contrarrestar el virus, si bien han considerado las opiniones de los expertos en epidemiología, en la mayoría de los casos ha prevalecido la economía por sobre la salud.

No obstante, es importante señalar la participación de las Instituciones de Educación Superior en la búsqueda de alternativas y soluciones a casos como la pandemia provocada por el SARS-COV-2, aspecto que ilustra la forma en que la comunidad científica y académica universitaria se involucra cada vez más en la solución de problemas y necesidades sociales.

En el caso de la Universidad de Guadalajara, la institución ha establecido un marco de colaboración con el Gobierno de Jalisco, lo que incluye la conformación de la Mesa de Salud, como órgano de análisis de la información y de consulta constituido por especialistas de ciencias de la salud.

También, investigadoras, investigadores y personal académico de la institución han contribuido al diseño de protocolos y guías de actuación que son puestos a disposición de la comunidad en general.

La noción de ciencia como neutral y exenta de responsabilidades por las posibles consecuencias problemáticas de los resultados de la investigación científica, poco a poco, ha sido substituida por las acciones de vinculación de la universidad con los sectores empresarial, social y gubernamental.

Las universidades públicas enfrentan diversos desafíos en materia de gestión del conocimiento, desde la difusión del saber generado por sus investigadores hasta la pertinencia de esta actividad; sin embargo, con el reconocimiento de la ciencia como recurso estratégico, ésta es valorada por el potencial que tiene para la mejora de procesos productivos y la solución de problemas sociales.

En el marco de un mundo globalizado, el valor y trascendencia del conocimiento se encuentra estrechamente vinculado con los ámbitos de investigación, ciencia y desarrollo tecnológico, aspecto en el que la universidad pública como institución emprendedora ha empezado a enfocar sus esfuerzos.

Es en este punto en donde la universidad y las Instituciones de Educación Superior se manifiestan como actores importantes en este nuevo escenario; con la salvedad de que sean generadoras de investigación, ya que esta práctica es la que hace posible la creación de conocimiento nuevo, pertinente y útil.

La tarea de las universidades públicas consiste en erigirse en centros de reflexión, análisis, producción y crítica del conocimiento en el marco de las facultades que les otorga la autonomía con el propósito de constituirse en la inteligencia de la sociedad.

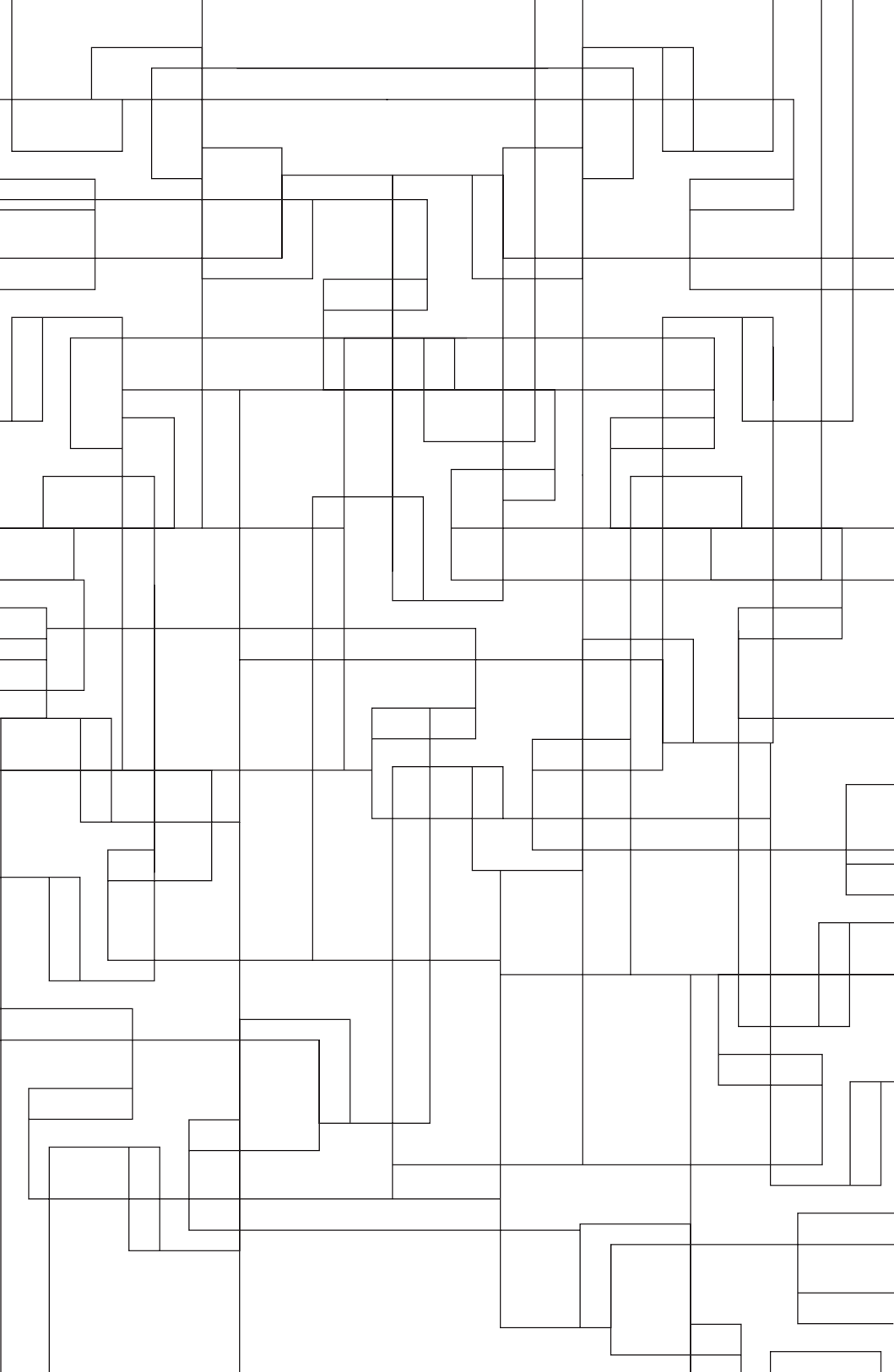
Referencias

- Alcántara, Armando (2006). Tendencias mundiales en la educación superior: el papel de los organismos multilaterales. *InterAção*, 1(31), 11-33.
- De la Fuente, J. R. (2005). Las Universidades, la inteligencia de los países. *Foreign Affairs*, en español, 5(2), 2-7.
- Dias Sobrinho, J. (2015). Autonomía universitaria: bem público e responsabilidade social. En Villar, A. (comp.), *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana* (pp. 163-184). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Espinoza, O. & González, L. E. (2012). Universidad y bien público: nuevas tendencias en América Latina. En De la Fuente, J. Ramón y Didriksson, A. (coord.), *Universidad, responsabilidad social y bien público. El debate desde América Latina* (pp. 123-152). México: Universidad de Guadalajara / Miguel Ángel Porrúa.

- Fernández Christlieb, Fátima (2009). Influencia: La comunidad científica al margen. *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=13139>
- Fernández de Lucio, I.; Castro Martínez, E.; Conesa Cegarra, F. & Gutiérrez Gracia, A. (2002). Las relaciones universidad-empresa: entre la transferencia de resultados y el aprendizaje regional. *Revista Espacios*, 2(21), 1-5.
- López Zárate, R.; González Cuevas, O.; Mendoza Rojas, J. & Pérez Castro, J. (2009). *The role of the presidents in the governance of mexican public universities*. Lecture presented in Congress of the Association for the Study of Higher Education, Vancouver, British Columbia, noviembre.
- Montaño Hirose, L. (2004). Presentación. En Alvarado Altamirano, Sergio; Barba Álvarez, Antonio y Soria Romo, Rigoberto (comps.), *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad* (pp. 5-6). México: Cámara de Diputados LIX Legislatura /Universidad Autónoma Metropolitana/Editorial Porrúa.
- Morin, E. (2008). Reformar la educación, la enseñanza, el pensamiento. *Este País*. Tendencias y opiniones, 202, 4-9.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1998). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. París: UNESCO.
- Petsko, G. A. (2011). Un pacto fáustico. Carta abierta a George M. Philip, presidente de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany (SUNY Alabny). *Nexos*, 399, 92-94.
- Tarapuez Chamorro, E.; Osorio Ceballos, H. & Parra Hernández, R. (2012). Burton Clark y su concepción acerca de la universidad emprendedora. *Tendencias*, 2(XII), 103-118.
- Universidad de Guadalajara (2019). *La vinculación como estrategia para impulsar el cambio*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Villar, A. (2015). Introducción. En Villar, Alejandro (comp.), *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana* (pp. 7-14). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

The background of the page is a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous thin, black lines that intersect to form a variety of overlapping rectangular shapes. These shapes are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some lines appearing to recede into the background while others come forward. The overall effect is a dense, intricate grid that is not perfectly uniform, with irregularities in the spacing and alignment of the lines. The pattern covers the entire page, framing the central text.

Sobre los autores



Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara, es doctor en Investigación en Ciencias Sociales, con especialización en Ciencia Política, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, es profesor-investigador titular C en el Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno, CUCEA-Universidad de Guadalajara. Ha sido coordinador Académico de la Unidad de Política Educativa en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara, y ha formado parte del Consejo Editorial de la *Revista de la Educación Superior* de la ANUIES. Es autor de artículos en revistas especializadas, capítulos en obras colectivas y libros, el más reciente de los cuales, publicado en 2019 por el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, de la Universidad de Guadalajara, es *Superficie de imágenes. Universidad política y cultura en tiempos de incertidumbre*.

Germán Álvarez Mendiola

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro y doctor en Ciencias por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados. De 2002 a 2004 hizo una estancia posdoctoral en la Universidad de la Columbia Británica. Investigador titular y jefe del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, con diversas publicaciones nacionales e internacionales, derivadas de sus líneas de investigación en educación superior: políticas públicas y cambio institucional, sector privado, políticas de aprendizajes a lo largo de la vida y estudiantes adultos, educación superior no escolarizada. Es coordinador de la *Biblioteca de la Educación Superior* de la ANUIES y forma parte de comités editoriales de publicaciones científicas. Hoy en día es presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, y miembro del Comité Académico de los Congresos Internacionales sobre Reformas en la Educación Superior. Entre sus publicaciones recientes se encuentran:

Con Alejandro González Ledesma (por aparecer). Neoliberals vs. Post-Neoliberals in the Formation of Governance Regimes in Latin America's Higher Education. En Giliberto Capano y Darryl

Jarvis (eds.), *Convergence & Diversity in the Governance of Higher Education: Comparative Perspectives*. Cambridge University Press.

Con Brenda Pérez (2020). Higher Education and Demographic Changes in Mexico. En Maria Slowly y Hans Schuetze (eds.), *Inequality, Innovation and Reform in Higher Education Challenges of Migration and Ageing* (pp. 101-118). Springer.

Con Brenda Pérez (2019). Policies for Adult Students in Mexican Higher Education and Motives for Returning to Study. En Hans Schuetze y Walter Archer (eds.), *Preparing Students for Life and Work* (pp. 122-140). Brill & Sense.

Francisco Javier Avelar González

Ingeniero Bioquímico por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), Maestro y Doctor en Ciencias en Biotecnología y Bioingeniería por el CINVESTAV-IPN. Es Profesor de Tiempo Completo de la UAA desde 1998, líder del Cuerpo Académico Consolidado *Bioingeniería y Toxicología Ambiental*, fundador del Laboratorio de Estudios Ambientales (1998), gestor del Laboratorio de Diagnóstico Molecular de la UAA (2010) y catedrático de programas de licenciatura, maestría y doctorado de esta institución, donde también ha colaborado como jefe del Departamento de Fisiología y Farmacología, director general de Investigación y Posgrado, secretario general y, desde 2017, rector.

Ha fungido como presidente del Comité de Posgrados Interinstitucionales de las Universidades Públicas de la Región Centro Occidente de la ANUIES (2008-2010) y profesor invitado por la Universidad de Niza-Sophia-Antipolis, Francia. Actualmente es integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, Evaluador del PNPIC, de proyectos de investigación del CONACYT y de artículos en revistas internacionales.

Es coautor de 51 artículos en revistas internacionales indexadas, siete en revistas nacionales arbitradas; dos capítulos de libro en editoriales internacionales, nueve en editoriales nacionales; dos solicitudes de patente y ha publicado dos libros. Además es coautor de más de 50 trabajos presentados en congresos internacionales y 70 en congresos nacionales.

Ha recibido las siguientes distinciones: Premio Aguascalientes al Desarrollo Científico y Tecnológico (2007); Premio Estatal al Mérito Ambiental, categoría sector académico (2009). Reconocimiento de la ANUIES-RCO por la gestión realizada en el Comité de

Posgrados Interinstitucionales (2015). Doctor of Humane Letters, *Honoris Causa*; Dominican University (2017).

Hugo Casanova Cardiel

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona, maestro en Administración Pública y licenciado en Administración por la UNAM. Investigador Titular C y director del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación –IISUE– de la UNAM; profesor en la Facultad de Filosofía y Letras y en el Programa de Posgrado en Pedagogía de la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel III y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Sus líneas de investigación son: a) política y gobierno de la universidad; b) historia contemporánea de la UNAM; y c) política educativa en México. Ha publicado diez libros (como autor o editor) y más de 75 artículos y capítulos de libros. Ha impartido clases y conferencias en diversas universidades de México y el extranjero; en estas últimas se incluye su presencia en la Universidad de Texas en Austin por un año y en la Universidad de Barcelona por dos años. Forma parte del Consejo Universitario y del Consejo Técnico de Humanidades, ambos de la UNAM; preside el Consejo Interno del IISUE y es integrante de la Sociedad Española de Pedagogía y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, del cual fue presidente en el bienio 2010-2011.

José Ramón Cossío Díaz

Licenciado en Derecho por la Universidad de Colima, con maestría en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, en Derecho por la UNAM, y doctorado por la Universidad Complutense. Es investigador en El Colegio de México. En 1983 comenzó a impartir clases en instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado, escrito 26 libros, coordinado 10 publicaciones, compilado siete y dirigido una. Tiene artículos en libros colectivos, cuadernos académicos, revistas científicas y de divulgación, y rotativos. Es miembro del consejo editorial de revistas nacionales e internacionales, y columnista de *El País*, *El Universal* y *Proceso*. Es investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, el

Colegio Nacional, el American Law Institute, el Consejo Consultivo de Ciencias, el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Genómica, el Consejo Consultivo del Center for us and Mexican Law, la Academia Nacional de Medicina, la Sociedad Mexicana de Salud Pública, y el Consejo Académico de la Cátedra de Estudios Jurídicos Iberoamericanos de la Universidad Carlos III. Le han otorgado Doctorado *Honoris Causa* la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Benito Juárez de Oaxaca, la de Colima y la de Guadalajara. Recibió el Premio Nacional de Investigación en 1998; el Nacional de Ciencias y Artes en 2009; el Nacional de Comunicación José Pagés Llergo en 2010 y 2017, y el Nacional Mallinali en 2011. De 2003 a 2018 fue ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Adrián de Garay Sánchez

Sociólogo de formación de licenciatura, posee una maestría en Comunicación y el doctorado en Ciencias Antropológicas. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana desde 1979, es investigador Nivel I del SNI, perfil PRODEP, y miembro del Cuerpo Académico Consolidado Sociología de las Universidades. En la UAM Azcapotzalco ha sido coordinador de la licenciatura en Sociología, jefe del Departamento de Sociología, secretario y rector de la Unidad. Ha publicado más de 60 trabajos en revistas o capítulos de libros sobre tres líneas: académicos, jóvenes universitarios y educación superior privada en México, así como seis libros, entre los que destacan: *Los actores desconocidos: aproximación al conocimiento de los estudiantes* (ANUIES); *Integración de los jóvenes en el sistema universitario: prácticas sociales, académicas y de consumo cultural* (Pomares-España), 1er. lugar en el Concurso de tesis de doctorado del Instituto Mexicano de la Juventud, 2004; y recientemente el libro colectivo *Las trayectorias escolares universitarias en un tablero de serpientes y escaleras* (ANUIES). Ha impartido 57 conferencias magistrales y presentado ponencias, en 60 congresos nacionales e internacionales. Participó en el diseño de las encuestas nacionales de juventud en México, 2000 y 2005. En 2001 formó parte del equipo de asesores de la Subsecretaría de Educación Superior que diseñó el Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la Política de Planes Integrales de Desarrollo Institucional (PIFIS). En 2011 ganó el premio Cátedra Rafael Cordera Campos (UDUAL) con el tema *Jóvenes y Educación Superior en América Latina y el Caribe*.

Pedro Flores Crespo

Profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Querétaro (FCPys). Ha sido profesor visitante en la Universidad de Harvard y en el Instituto para la Educación Efectiva de la Universidad de York en el Reino Unido. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, mantiene semanalmente la columna Universidad Crítica en *El Universal* de Querétaro y fue director de las revistas *Mexicana de Investigación Educativa* (RMIE, COMIE) y de la *Interamericana de Educación de Adultos* (RIEDA, CREFAL). Sus principales temas de investigación son el análisis de la política pública en educación y la relación entre educación y desarrollo. Fue electo como coordinador de redes de la Human Development and Capability Association, que fundó el premio Nobel de Economía Amartya Sen y la filósofa Martha Nussbaum. Disfrutó dar clases de teoría social, implementación de políticas y el seminario de investigación. Actualmente, trabaja en un proyecto sobre el papel de la oposición en el desarrollo de la política educativa de México.

Antonio Gago Huguet

Formación académica como maestro en Psicología Educativa en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Los primeros años de su actividad profesional (1963-1970) fueron en el ámbito de la orientación vocacional y la docencia. Fue profesor fundador de la Facultad de Psicología en la Universidad Veracruzana y profesor en la maestría en Planeación Educativa de la UNAM. En esta institución estuvo a cargo del Departamento de Orientación Vocacional (1971-1973). Desde entonces, la mayor parte de su trayectoria se ha desarrollado en tareas de planeación, desarrollo, gestión y evaluación en distintos organismos, programas, dependencias gubernamentales e instituciones relacionados con la educación, en los tipos Medio Superior y Superior. En este contexto ha desempeñado las funciones inherentes a los siguientes puestos: director fundador del Centro de Actualización y Formación de Profesores del Colegio de Bachilleres (1974-1975). Coordinador de los talleres y la colección de textos del Programa Nacional de Formación de Profesores de la ANUIES (1976-1977). Secretario académico de la ANUIES (1977-1986). Director general (1986-1991) y subsecretario de Educación Superior de la SEP (1992-1993). Director general fundador del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL)

(1994-2002). Coordinador de asesores del secretario de Educación Pública (2002-2006). Asesor del secretario general de la ANUIES (2008-2010). Desde el mes de mayo de 2010 hasta junio de 2019 fue director general del Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS). Actualmente es asesor del director general del CENEVAL.

Rocío Grediaga Kuri

Doctora en Sociología (COLMEX, 1999) con premio a la mejor tesis doctoral en ES por la ANUIES. Desde 1976 es profesora de la UAM-A, Titular C y desde 2008 profesora distinguida. Integrante y jefa en distintos momentos del Área de Sociología de las universidades del Departamento de Sociología. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Coordinadora de Investigación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades (2006-2009) y coordinadora del Posgrado en Sociología (2014 a 2017). Directora de RMIE 2010-2012 dictaminadora y miembro de comités editoriales (*Reencuentro*, *Sociológica*, *Imaginales*, etc.); profesora visitante en la Universidad de Columbia en el programa O’Gorman (enero-marzo 2013) y en el CEPED-INED-IRD, Paris V (septiembre-diciembre 2013), donde también fue investigadora visitante (octubre 2018-julio 2019) con beca sabática CONACYT. Responsable de tres proyectos financiados por CONACYT, el último sobre movilidad académica, fortalecimiento de redes, fuga de cerebros e influencia de los países desarrollados en la conformación de las élites científica, gubernamental y productiva de México (2012-2019). Responsable del caso México del proyecto comparativo de siete países (tres de Latinoamérica) financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo para analizar el efecto de la privatización y diferenciación de las características de las Instituciones de Educación Superior sobre la igualdad de oportunidades educativas y de movilidad social. Publicación de 7 libros, capítulos en libros colectivos especializados y numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales. Miembro SNI desde 2000 a la fecha.

Luis Felipe Guerrero Agripino

Es licenciado en Derecho y maestro en Ciencias Jurídico Penales por la Universidad de Guanajuato. Obtuvo el grado de doctor en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca, España. Cuenta con

el reconocimiento de Investigador Nacional por parte del Sistema Nacional de Investigadores y con el reconocimiento del “Perfil deseable” otorgado como parte del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Es autor, coautor y coordinador de diversas obras jurídico-penales y libros colectivos. Además, actualmente acumula un total de 67 publicaciones en revistas especializadas de Derecho y de temáticas vinculadas a la educación superior en el país y en el extranjero. Ha ocupado diversos cargos en la Universidad de Guanajuato, entre los cuales destacan el de director de la Facultad de Derecho y Administración Pública, y rector del Campus Guanajuato. En el ámbito profesional ha ocupado diversos cargos en los Poderes Ejecutivo y Judicial. Actualmente, es profesor del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno y rector general de la Universidad de Guanajuato.

Yolanda Legorreta Carranza

Es profesora de educación primaria, licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestra en Derecho por la Universidad Iberoamericana y doctora en Derecho por la Universidad de Alicante. Fue presidenta del Consejo Local de Tutelas de la Delegación Miguel Hidalgo, DIF. En el ámbito de la Educación Superior se ha desempeñado como asesora de la Subsecretaría de Educación Pública, del CONACYT, la ANUIES, el COPAES, el CENEVAL, el CACEI y diversas instituciones de Educación Superior, entre otros. Fue abogada general de la Universidad Autónoma Metropolitana y es par evaluador sobre legislación y gobierno en el Comité de Administración y Gestión Institucional de los CIEES. Actualmente se desempeña como directora general de Asuntos Jurídicos en la ANUIES. Su experiencia y conocimiento sobre legislación le han permitido apoyar y asesorar jurídicamente para la elaboración de leyes orgánicas y reformas integrales de algunas legislaciones universitarias; ha publicado diversos trabajos en materia de educación superior, entre ellos: *Un estudio de política legislativa sobre la necesidad de una ley de educación superior*, *Factores normativos que obstaculizan el egreso y la titulación* y *Temas pendientes para una internacionalización endógena y estratégica: la normativa en las instituciones públicas y particulares de educación superior. (Experiencias de buenas prácticas)*.

Romualdo López Zárate

Rector de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana (2013-2017), donde es Profesor Titular C, y en 1974 fue profesor fundador. Tiene la licenciatura en Sociología (UIA-UNAM), maestría en Metodología de la Ciencia (IPN) y doctorado en Educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, con un trabajo que obtuvo la distinción *Magna Cum Laude* y el Premio ANUIES 2002 a la mejor tesis de Doctorado en Educación Superior. Ha dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado y ha sido profesor en varias Instituciones de Educación Superior. Sus áreas de investigación, todas en Educación Superior, son gobierno y gobernabilidad en las instituciones, políticas públicas y financiamiento, en las que ha desarrollado proyectos patrocinados por ANUIES, el PIES (SEP) y el CONACYT. Ha publicado artículos en revistas, capítulos en libros, libros individuales y colectivos, ponencias y conferencias en congresos nacionales e internacionales. Ha formado parte de los consejos editoriales de la *Revista de la Educación Superior*, la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, la *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, y la sección Educación del periódico *Reforma*. En 2004-2005 se hizo acreedor de la Cátedra Internacional para la Educación Superior Mexicana, auspiciada por ANUIES, CONAHEC y la Universidad de Arizona. Investigador del SNI, Nivel II, fue miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana (2006-2011) y presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (2008-2009) y del X Congreso Nacional de Investigación Educativa. En 2016 recibió el reconocimiento Pablo Latapí Sarre del COMIE.

Felipe Martínez Rizo

Exrector de la Benemérita Universidad Autónoma de Aguascalientes, en su ciudad natal, donde trabajó desde 1974 y es investigador honorario desde su jubilación en 2016. En 2002 puso en marcha el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que dirigió hasta 2008. Ha asesorado a decenas de universidades, la ANUIES, SEP, la Organización Universitaria Interamericana, estados de México, ministerios de educación de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana, Uruguay, y el Instituto de Evaluación de España. Licenciado en

Ciencias Sociales por la Universidad de Lovaina, es investigador Nivel II del SNI, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y autor o coautor de 65 libros, 210 artículos o capítulos y 269 ponencias. En 1991 recibió el Premio Aguascalientes al Desarrollo de las Artes y las Humanidades; en 1995 el Premio ANUIES por contribuciones a la Educación Superior; en 2008 la Medalla Anáhuac en Educación; en 2009 el reconocimiento Pablo Latapí Sarre (Consejo Mexicano de Investigación Educativa); Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Valencia, España, en 2011. Desde 2016 continúa su trabajo de investigación y ofrece cursos de desarrollo profesional en que han participado centenares de maestras y maestros de educación básica.

Eduardo Humberto Muñoz y García

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó la maestría en Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Santiago de Chile y el doctorado en la misma disciplina por la Universidad de Texas en Austin. Es autor de varios libros, cuadernos, compilaciones y artículos especializados y los temas que están presentes en su obra son: educación y desigualdad social, política y educación superior, universidad, ciencia y sociedad. Es investigador emérito del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, miembro de la Academia de la Investigación Científica y del Sistema Nacional de Investigadores, con el Nivel III. Ha ocupado diversos puestos académicos y administrativos en la UNAM, entre ellos: director del Centro de Estudios sobre la Universidad, coordinador de Humanidades y director general de Asuntos del Personal Académico. Su labor lo hizo acreedor al reconocimiento de la Academia de la Ciencia al otorgársele el Premio de Investigación en Ciencias Sociales en 1984. Actualmente coordina el Seminario de Educación Superior de la UNAM.

José Ramón Narro Robles

Académico, médico y político mexicano. Estudió la educación media superior en la Escuela Nacional Preparatoria y la carrera de médico cirujano en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, a la que se incorporó como académico. En 1976-78 hizo estudios de posgrado en Medicina

Comunitaria en la Universidad de Birmingham. Fue director de la Facultad de Medicina de la UNAM y rector en dos periodos (2003-2007 y 2007-2011). Fue también director general de Servicios Médicos en el Departamento del Distrito Federal, secretario general del Instituto Mexicano del Seguro Social y director general de Salud Pública para el Distrito Federal en la Secretaría de Salud, de la que fue titular de 2016 a 2018. Su trabajo ha sido reconocido en México y por la Organización Mundial de la Salud y de la UNICEF. En la Secretaría de Gobernación encabezó la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios y la de Gobierno. En marzo de 2019 Narro renunció a la UNAM para ser candidato a dirigir el Partido Revolucionario Institucional, pero renunció a su postulación y a su militancia partidista. Ha recibido Doctorados *Honoris Causa* de la Universidad de Santiago de Chile, las de Birmingham, La Habana, Juárez Autónoma de Tabasco, Salamanca, Autónoma de Campeche, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Autónoma de Sinaloa, Autónoma de San Luis Potosí y Autónoma de Nuevo León.

Carlos Pallán Figueroa

Realizó estudios de licenciatura en Derecho, en la Universidad Autónoma de Chihuahua; especialización en Formulación y Evaluación de Proyectos Educativos en la Fundación Getulio Vargas, de Río de Janeiro; maestría en Planeación de la Educación en la Universidad de Brasilia; y doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Ha desarrollado tareas de docencia e investigación en la Universidad Autónoma de Chihuahua, la de Tamaulipas, la Pedagógica Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana, en cuya Unidad Azcapotzalco fue director de Planeación y rector. De 1993 a 1997 fue secretario general ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Ha publicado ocho libros individuales y participado en una cincuentena de colectivos. Recibió el Doctorado *Honoris Causa* por la Universidad de Baja California, el Premio Anual de Administración Pública (INAP) y el Premio a la Trayectoria Académica por obra realizada (ANUIES). Ha sido miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana y de la Junta Directiva de la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha sido conferencista y ha dictado cursos breves en muchas universidades

de México y en varias de Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú y Brasil. De 2010 a 2013 fue productor y conductor del programa *Encuentros: Educación, Ciencia y Cultura* en el Canal Once del IPN, de lo que se derivó la edición de cuatro libros. Desde 2002 es articulista semanal del Suplemento *Campus* del periódico *Milenio* y es asesor y consultor en instituciones del país e internacionales (UNESCO y BID).

Alfonso Pérez Romo

Nació en Parral, Chihuahua, en 1924, y desde 1929 vive en Aguascalientes. Cursó el bachillerato en el Instituto de Ciencias, antecedente de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. De 1941 a 1948 hizo la carrera de Medicina en la Universidad Nacional Autónoma de México, y de 1948 a 1950 la especialidad en Pediatría. En 1950 comenzó a enseñar Anatomía e Historia del arte en el Instituto de Ciencias. En 1972 impulsó la fundación de la Escuela de Medicina, en la que dio cursos de Historia de la medicina, Ética médica, Pediatría, Historia de la cultura occidental y de América, y Apreciación del arte. Destacado miembro del grupo que impulsó la transformación del Instituto en Universidad. Fue el segundo rector de la UAA, de 1978 a 1980. Entre otras muchas actividades y responsabilidades, en 1985 fue director fundador del Instituto Cultural de Aguascalientes; en 2008 del Consejo Directivo de la Universidad Politécnica de Aguascalientes; y en 2011 del Consejo del Instituto de Cultura Municipal. Su trabajo continúa, como presidente de la Fundación UAA, coordinador de una decena de diplomados y fundador de la licenciatura en Ciencias del Arte y Gestión Cultural, que desde 2017 organiza una Bienal de Artes Plásticas que lleva su nombre. Ha publicado artículos sobre temas especializados de pediatría, artículos y ensayos en la prensa y revistas especializadas, así como cinco libros. El Congreso del Estado de Aguascalientes le otorgó las Palmas Académicas, y en 2018 fue la segunda persona en recibir el Premio Aguascalientes, en la categoría de Bona Gens, creado por el Gobierno del Estado en 2014.

Adriana Cecilia Pérez Talamantes

Licenciada en Historia por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, donde también obtuvo el doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades, en 2011. Cursó los diplomados Historia

de México, Historia de las religiones, Historia universal, Filosofía fundamental, Arte y literatura de México y Arte y literatura universal en la Universidad Anáhuac, Campus Ciudad de México, así como Arte y cultura maya, y el Renacimiento: la vida y las artes, en la UAA. Profesora investigadora del Departamento de Historia de la UAA desde 2008, y de la Escuela de Pedagogía de la Universidad Panamericana campus Bonaterra; coordinadora del diplomado Historia de las Religiones en la Universidad Pontificia Campus Aguascalientes. En la UAA ha sido también docente en los diplomados “La vida de México a través de sus poetas, escritores y artistas plásticos”, “Arte que ha transformado la civilización”, y en el curso “El pensamiento religioso a través de la historia”. Desde 2010 es miembro de la Red de Historia de las Universidades Estatales de México, y de la Sociedad Aguascalentense de Historia, Geografía y Estadística. Ha sido ponente en congresos, coloquios y seminarios y ha publicado artículos y dos libros sobre la autonomía universitaria, en el caso de la UAA. Obtuvo reconocimientos por haber obtenido el promedio de calificaciones más alto en la licenciatura en Historia, así como la Mención Honorífica al obtener el grado. Desde 2002 es coordinadora de la Red por Aguascalientes, A.C., y en 2009-2010 fue Consejera Ciudadana Municipal.

José Aristeo Sarukhán Kermez

Nació en la Ciudad de México en 1940. Cursó la licenciatura en Biología en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, la maestría en Ciencias en el Colegio de Postgraduados de Chapingo, y el doctorado en la Universidad de Gales. Su carrera de investigador comenzó en el Instituto de Biología de la UNAM, del que fue director (1979-1986), y continuó en el Instituto de Ecología, que fundó en 1986. Fue coordinador de Investigación Científica de la UNAM (1986-1988), y rector de la máxima casa de estudios por dos periodos (1989-1997). En 1992 fundó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) de la que es coordinador nacional. Es miembro del Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia y vicepresidente de Honor de la Asociación Mares de México; presidió el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE). Ha publicado más de cien trabajos científicos y una decena de libros, y ha recibido seis doctorados honoríficos de uni-

versidades de México y otros países. En 1980 obtuvo el Premio de Investigación de la Academia Mexicana de Ciencias, y en 1990 el Premio Nacional de Ciencias, en Ciencias Físico-Matemáticas y Naturales. Ha recibido otros importantes reconocimientos, como el Premio Semina Motum (2007); la Medalla John C. Phillips (2008); la Medalla al Mérito Cívico Eduardo Neri (2011); el Premio Nacional Malinalli (2012); el NatureServe (2016). Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y de El Colegio Nacional; en el plano internacional lo es de dos de las organizaciones académicas más prestigiosas del mundo, la National Academy of Sciences de los Estados Unidos y la Royal Society del Reino Unido.

Sylvia Irene Schmelkes del Valle

Socióloga, con maestría en Investigación y Desarrollo Educativo por la Universidad Iberoamericana. Investigadora de la Educación desde 1970. Ha publicado más de 150 trabajos, entre libros y artículos, sobre los temas de calidad de la educación, educación de adultos, formación en valores y educación intercultural. Fundó y fue coordinadora general de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (2001-2007). Fungió como presidente de la Junta de Gobierno del Centro de Investigación e Innovación Educativa de la OCDE (2002-2004). Recibió la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por la República Checa y por la UNESCO, en 2008. Dirigió el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, de 2007 a 2013. Recibió el Doctorado *Honoris Causa* por la Universidad Autónoma de Baja California y por la Universidad de Concordia en Montreal, Canadá. Fue la primera presidente del INEE autónomo de abril de 2013 a abril de 2017 y consejera de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación hasta su extinción el pasado 15 de mayo. Desde el 3 de junio de 2019 es vicerrectora académica de la Universidad Iberoamericana.

Fernando Serrano Migallón


Es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho, licenciado en Economía con mención honorífica por la Escuela Nacional de Economía y doctor en Historia con mención honorífica por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Obtuvo el diploma de Estudios

Superiores en Administración General en el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia, y de Derecho Internacional Público en la Academia de la Corte Internacional de Justicia en La Haya, Países Bajos. Es autor de 35 libros, además de haber coordinado 22 obras, participado en coautoría de 12 y de haber dirigido un total de 56 tesis de licenciatura, maestría y doctorado. Ha obtenido diversos reconocimientos académicos como el Premio Punto de Partida por la mejor tesis de licenciatura, y la Medalla Alfonso Caso, por el doctorado en Historia; el gobierno de México le ha otorgado el Reconocimiento al Mérito Administrativo Lázaro Cárdenas y el Premio a la Investigación Histórica. Recibió la Orden Nacional del Mérito en los grados de Caballero y de Comendador de la República Francesa; de la Orden de Isabel la Católica del Gobierno de España y la Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort, también de España. Es miembro de número de la Academia Mexicana de la Lengua, en cuya mesa directiva se desempeña como Censor Estatutario; también es corresponsal de la Academia de Historia.

Ricardo Villanueva Lomelí

PTC en la Universidad de Guadalajara, con perfil PRODEP. Es abogado y maestro en Derecho, con especialidad en Administración de Justicia y Seguridad Pública (udeg) y maestro en Tecnología Educativa por la Universidad de Salamanca, donde cursó el doctorado en Tecnología Educativa. Realizó un post doctorado en la Universidad de Nuevo México. Ha tenido cargos políticos en el Gobierno del Estado de Jalisco y cargos administrativos y directivos en la Universidad de Guadalajara: empleado administrativo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Jalisco (1997); representante del alumnado en el Consejo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (2000-2001); presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (2001-2004); miembro de la Comisión de Hacienda y de la Comisión Especial de Financiamiento del Consejo General Universitario (2001-2005); coordinador general de Patrimonio (2007); coordinador general de Servicios a Universitarios (2007-2009); jefe de la Oficina de la Presidencia del Ayuntamiento de Guadalajara (2009-2012); secretario de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco (2013-2014); regidor en el Ayuntamiento de Guadalajara

(2015-2016); rector del Centro Universitario de Tonalá para el período 2016-2019. Ha participado en más de 23 libros, presentado considerable número de publicaciones; ha sido responsable de diversos proyectos de investigación y catedrático de la carrera de Abogado desde 2004, y ha fungido como docente del posgrado en Derecho. El 6 de febrero de 2019 fue elegido por el Consejo General Universitario como rector general de la Universidad de Guadalajara para el período 2019-2025.



La
autonomía
universitaria
en la
coyuntura actual

Primera Edición 2020

El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento Editorial de la Dirección General de Difusión de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.