

# AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORÍGENES Y FUTURO EN LA REALIDAD MEXICANA

ÁNGEL DÍAZ BA-  
RRIGA\*

## Resumen

**P**or sus particularidades históricas, la autonomía era vista por sus comunidades universitarias como una conquista con la cual se distinguían de otras instituciones sociales, al mismo tiempo que esa característica era la que había impulsado su desarrollo institucional. Sin embargo, como tema de agenda, la autonomía universitaria en la actualidad no tiene la misma importancia que en el pasado; los estudios sobre educación superior se centran en otros aspectos tratados como “operativos”, tales como diversificación curricular de los planes de estudio; evaluación de estudiantes y docentes; competencia y eficiencia en la formación profesional, por mencionar algunos. Desde esa perspectiva, actualmente se considera a la autonomía como uno de los problemas que originan las mayores dificultades para modernizar a la educación superior mexicana. Se aborda su futuro en la medida que se le pueda interpretar su significado ligado a los nuevos paradigmas del desarrollo.

Palabras clave: Autonomía, políticas públicas, universidad.

## Abstract

**D**ue to particular historical reasons, autonomy is considered as an outstanding achievement by university communities, making the difference between them and other social institutions while fostering institutional development. University autonomy, however, is not a relevant issue in the agenda today as it did yesterday; studies dealing with higher education focus on other “operating” issues, namely curriculum diversification, student and scholars’ evaluation, competence and teaching efficiency. From this perspective, autonomy is now considered as one of the root problems hindering modernization in Mexican higher education. The future of autonomy is considered while interpreting its meaning linked to new paradigms of development.

Key words: Autonomy, public policies, university.

\* Director de Estudios  
Estratégicos de la  
ANUIES.

Correo e: adb@anuies.  
mx.

La Autonomía forma parte de lo que se considera la esencia de la Universidad. No se puede concebir a la misma sin una visión de autonomía. Esto la convierte como una institución distinta a todas las instituciones sociales, incluso distinta a las instituciones educativas. Los universitarios se sienten orgullosos de su autonomía. Esta aparece como una conquista lograda como consecuencia de lograr una relación diferente con el estado y con la sociedad.

Sin embargo debemos reconocer que no es el tema central del debate actual sobre la educación superior, la actual agenda de la educación superior se encuentra signado por temas como diversificación del sistema, que busca destacar un conjunto de universidades de primer nivel junto con instituciones de carreras superiores cortas –las universidades tecnológicas en México que ofrecen carreras de dos años–; competencia como búsqueda de mayor eficiencia que busca una formación de profesionales que puedan competir con las formaciones que se realizan en otros países; integración como reconocimiento de estudios y grados académicos; evaluación de todo el sistema desde la institución, los programas hasta los actores académicos y alumnos.

En esta exposición voy a tratar cuatro temas: Algunos orígenes de la Autonomía, para posteriormente plantear lo que aconteció en México. En tercer término, un planteamiento sobre los límites de la Autonomía para finalmente plantear algunas líneas por donde puede transitar para un futuro.

---

### Orígenes latinoamericanos del tema en el siglo XX

Iniciaré con un breve recordatorio de la corporación universitaria medieval, pues considero que es la única que tiene los rasgos de una autonomía plena. Al surgir la Universidad en el siglo XII, como una lucha para eliminar el control conventual sobre la enseñanza, los gremios universitarios, en ocasiones gremios de

doctores y de estudiantes, se organizaban para obtener un espacio en el que pudieran desarrollar su labor académica. La universidad conservaba como límite de su conocimiento lo que Weber denominaba la era de la “razón sustantiva”, esto es, la estructura la escolástica cristiana; ello hacía que los miembros de esta corporación se reconocieran entre sí, los grados de Bolonia, Padua y París sólo los reconocían inicialmente esas instituciones; cuando en una ciudad no eran bien vistos los universitarios tomaban sus cosas (manuscritos) y se trasladaban de lugar. Las presiones que se ejercían de igual forma sobre la Monarquía, a la que se le demandaba que expidiera leyes que garantizara que los estudiantes de Bolonia no serían objeto de robo y rapiña por los comerciantes, o en procesos internos de la institución como cuando los estudiantes de Bolonia dejaron solos a los doctores hasta que éstos reconocieran sus derechos como gremio estudiantil (Tamayo, 1987) Si bien, en los términos actuales había una “autonomía” ciertamente que este concepto no era el que estructuraba a la Universidad en su nacimiento, también es cierto que la universidad medieval no es, en estricto sentido, la institución que ahora conocemos, la Universidad del Estado Nación.

Por otra parte, y ya refiriéndome a los orígenes de la autonomía en el siglo xx, podemos reconocer que ha sido el resultado de un proceso social, de movimientos estudiantiles o de universitarios, que reivindicaron el reconocimiento explícito de ellas.

Esto sucedió en el movimiento de Córdoba (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) en 1918. Ese movimiento tuvo varias demandas:

- a) El cogobierno (resultado de ello es la participación de los estudiantes en los órganos colegiados de gobierno de las universidades: consejo universitario, consejos técnicos; así como la elección a través de llamado voto universal y directo de las autoridades universitarias);
- b) El establecimiento de los principios de libertad de cátedra y libertad de investigación

(otro elemento que se considera elemento consustancial a la universidad). Busca proteger a los universitarios contra autoridades civiles o religiosas que se opongan al estudio, sistematización y difusión de una teoría, escuela de pensamiento o línea de investigación –por ejemplo en este momento observamos una discusión ético política en relación a la investigación sobre el tema del genoma humano– los principios de libertad de cátedra e investigación tenderían a preservar una función sustantiva de la Universidad: avanzar en el desarrollo del conocimiento.

- c) Un tercer elemento es la propuesta del establecimiento de la Autonomía universitaria, como forma de gobierno al interior de la institución, pero también como forma de relación con las autoridades del gobierno local. Autonomía como una forma de relación de la universidad con el estado. En algún sentido se trataría de una Autonomía política, administrativa y docente de los universitarios

Ningún universitario tendría que ser “perseguido” por el estado en función de sus ideas, de las enseñanzas que realizase en la universidad, ni de las teorías que profesase. El estado a su vez no intervendría en las cuestiones propias de los universitarios.

El movimiento de Córdoba tendría otras demandas, como: la selección del cuerpo docente a través de concursos de oposición públicos, la duración el cargo docente por cinco años con la obligación de volver a presentar el concurso, la defensa de la democracia, la asistencia libre a clases, la necesidad de abrir varios cursos de la misma materia, la modernización de los sistemas de exámenes y la democratización de la educación a través de la educación gratuita. Darcy Ribeiro –ex rector de la Universidad de Brasilia– anota en su libro *La Universidad Necesaria*: “Dada la amplitud y ambiciones, este programa sigue siendo la bandera de lucha, tanto de los

estudiantes, como de gran parte del profesorado latinoamericano, formado bajo su inspiración” (Ribeiro, 1982: 123).

### Algunas notas sobre su impacto en México

La influencia del movimiento de Córdoba se manifestó en la realidad mexicana de manera muy temprana. Así, a inicios de los años veinte del siglo pasado un movimiento estudiantil permite la conquista de la Autonomía a la Universidad de San Luis Potosí.

Recordemos que en 1929, se iniciaba el impacto de la primer gran recesión estadounidense. En enero de ese año el VI Congreso Estudiantil discutía la necesidad de alcanzar la autonomía económica y administrativa de las escuelas oficiales del país y explícitamente se discutió la independencia de la Universidad Nacional frente al Estado<sup>1</sup>. El 10 de enero los estudiantes solicitaron tener voz y voto en el Consejo Universitario. En marzo los estudiantes de la Escuela Nacional Preparatoria se inconformaron porque el plan de estudios se elevó a tres años. El 16 de marzo intervino la policía en el plantel. En abril los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales se opusieron a la decisión de modificar el sistema de exámenes de la facultad. Los estudiantes amenazaron con una huelga que finalmente declararon el 6 de mayo. El 8 de mayo el presidente Portes Gil emite un acuerdo, con el cual “clausura a partir de esa fecha la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, mientras se opongan a los reglamentos. Si no es posible abrir la facultad en 1929, se suprimirá todo el año de 1930” (González del Rivero, *Op cit.*: 54). La huelga se extendió a otras escuelas. El día 13 dan un ultimátum al rector conminándolo a resolver el conflicto. Portes Gil deja saber que no cederá a presiones mientras el Consejo Universitario flexibiliza las medidas de exámenes.

<sup>1</sup> Los datos de esta sección están tomados de González del Rivero, B. (1989).

El 28 de mayo se entrega un pliego petitorio a Portes Gil. Lo paradójico es que no incluye la petición de Autonomía.

- Renuncia del secretario de educación pública, del subsecretario y del rector de la universidad nacional
- Destitución del jefe de la policía y del jefe de seguridad del DF
- Elección del nuevo rector de una terna que presente el CU, integrar al CU delegados estudiantiles con voz y voto
- Creación de un consejo de escuelas técnicas y de escuelas normales similar al Consejo Universitario
- Reincorporar todas las secundarias a la ENP
- Castigar a los que agredieron a estudiantes (Mendoza, 2001:63).

El 29 de mayo Portes Gil recibió a los representantes de los huelguistas les explicó que no había fundamentos en sus peticiones, que las escuelas técnicas de agronomía y veterinaria se incorporarían posteriormente a la universidad, que el modelo pedagógico de las secundarias era un éxito. Y los sorprendió ofreciendo la Autonomía.

El Congreso se reunió entre el 3 y 5 de junio y aprobó la Ley de Autonomía. Ante ello renunció el rector y el director de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP). El 10 de julio se aprobó la Ley Orgánica, se designó rector (Ignacio García Téllez), director de la Facultad de Derecho (Carlos Chico) y director de la ENP (Pedro de Alba). Dos días después concluyó la huelga.

La Ley de Autonomía establecía:

- La universidad será autónoma, sin embargo, sigue siendo nacional y por ende una institución del Estado.
- Sus fines son impartir educación superior, organizar investigación científica principalmente sobre problemas nacionales y utilizar la extensión universitaria para poner la universidad al servicio del pueblo.
- Deberá contar con fondos propios, mientras

tanto recibirá subsidios del estado

- El estado debe atender la educación básica por lo que es deseable que los interesados en es paguen colegiaturas (Marsiske, 2001: 158). Esta Autonomía era incompleta:
- El presidente reservó el derecho de presentar terna al CU para la elección del rector, así como el derecho de veto sobre las resoluciones universitarias
- La SEP envió un delegado al CU para informar
- El rector debía enviar un informe anual al presidente, al Congreso y a la Cámara de Diputados
- La Universidad no tenía patrimonio propio la Cámara de Diputados le garantizaba por lo menos cuatro millones de pesos anuales
- El presidente vigilaría el manejo de los fondos de la Universidad (*Ibid*: 160).

Sin embargo, el conflicto no se resolvió, el Lic. Ignacio García Téllez, así lo confió en una entrevista a Bertha Elena González del Rivero, (7 de marzo de 1983), quien cita de la misma “el rector se acercó al presidente y le expuso su punto de vista respecto de la solución del conflicto, buscando un diálogo pacífico con los líderes estudiantes. Como respuesta recibí una fría mirada de parte del presidente”. En 1993 se celebra el Primer Congreso Universitario.

El gobierno responde cambiando la Ley Orgánica de la Universidad, (octubre de 1933) ahora sería Universidad Autónoma de México (se elimina la palabra nacional, en ese momento el presidente es Abelardo Rodríguez). En vez del subsidio anual el gobierno otorgaría como aportación única la cantidad de diez millones de pesos, y en el futuro de la Universidad no recibiría más ayuda económica. Se buscaría que la universidad funcionara con los réditos que este capital produciría. Salvador Azuela expresó que se trató de matar de hambre a la institución”, Francisco Larroyo consideró “con tan callada y malévolamente se pensaba que con situación económica tan afflictiva, la universidad abdicaría de su Autonomía” (González del Rivero, *Op*

*cit.:* 61).

Hacia 1938 la Universidad vuelve a recuperar la confianza del Estado, quien le vuelve a otorgar subsidio y se concede la llamada autonomía total donde el estado deja en “manos de los universitarios la elección de sus autoridades”.

Sin embargo debemos pensar ¿Cuáles son las lecciones nos ofrece este periodo sobre la autonomía universitaria?, ¿Cuáles se pueden extraer sobre movimientos estudiantiles y sobre las difíciles relaciones Universidad-Estado o Universidad-Gobierno?

En primer término nos permite visualizar que la autonomía tiene una riqueza académica, pero que no puede tener una dimensión económico/financiera. Esto es las universidades dependen de un financiamiento externo, fundamentalmente de carácter gubernamental. En nuestro país las universidades autónomas son públicas y dependen del subsidio del Estado. En otros países pueden ser privadas (pero dependen del financiamiento que obtengan de los particulares que están detrás de su fuente de recursos económicos).

No existe autonomía política, como desvinculación de los procesos que regulan el proyecto global de nación y las reglas particulares de una sociedad específica.

La Universidad se ve compelida a obedecer el marco global de las leyes de un país, y las formas políticas que existen al interior de una sociedad. Más aún, en ese modelo que se denomina “autonomía limitada” obliga a la universidad a través del rector a informar, hoy se dice “rendir cuentas”, al Congreso de la Unión, a las autoridades federales y a la sociedad en su conjunto.

Está rendición de cuentas hoy se vuelve una exigencia múltiple. Las universidades tienen que cumplir con las normas de la Secretaría de Hacienda para su ejercicio presupuestal, de la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados. Todo ello además, se encuentra de alguna forma vinculado con el presupuesto anual que fija la misma Cámara.

En el punto de vista académico, el funciona-

miento de las universidades se encuentra regulado por un conjunto de disposiciones de la SEP. Desde las que emanan de la Ley de Profesiones, hasta las actuales exigencias de participar en procesos de acreditación de sus diversos programas. El establecimiento de sistemas de evaluación nacionales (como los programas de estímulos para los profesores de tiempo completo, o los exámenes de egreso de la licenciatura), así como los diversos programas que ha establecido la SEP para impulsar la denominada Modernización de la Educación Superior en México, hoy expresados en el Programa Integral de Fortalecimiento de las Instituciones Públicas de Educación Superior.

---

### **No todos los sistemas de educación superior tienen como baluarte la Autonomía**

Debemos analizar si la Autonomía universitaria es un valor de las universidades iberoamericanas (Autónoma de Madrid, Autónoma de México, etc.), pero no todos los sistemas de educación superior la consideran una condición *sine qua non* para la educación superior.

Más aún en la denominación de estas instituciones en América Latina observamos otras tendencias: a) las que defienden su sentido nacional: Universidad Nacional de Bogotá, Nacional de Córdoba; b) las que reflejan la cosmovisión central de nuestros países: Universidad Central del Ecuador, Central de Venezuela; c) las definidas por el nombre de una ciudad Universidad de Brasilia, de Buenos Aires, de la Ciudad de México, o bien, universidades que reflejan el país, Universidad de la República (Uruguay); y d) las que conservan un carácter religioso Universidad de San Carlos, San Marcos, Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Católica de Chile.

En los países sajones no encuentran esta conceptualización. Por ejemplo: en los EU encuentran la Universidad de Harvard, de Chicago, de

Winsconsin, de Stanford, ninguna de ellas se define por su carácter autónomo.

Por el contrario se consideran universidades de Investigación (no todas lo son), vinculadas al sector productivo y recibiendo donativos y proyectos de investigación del estado y también del capital privado. De hecho, es una universidad, mucho más atenta que la nuestra a las señales del mercado. De alguna manera esta relación con el mundo del trabajo afecta lo académico. Por ejemplo, la definitividad (tenure) se logra mediante un concurso donde se evalúa: a) que se hayan publicado dos artículos científicos en los seis años, b) el dinero que el académico ha podido conseguir a través de proyectos que ha ofrecido (Bensimon, *et al*, 1996).

En Europa tampoco se encuentra ese ritual de la Autonomía: la Universidad de París, la Sorbona; o las inglesas como Oxford, Cambridge, o en Alemania (la Universidad de Berlín). Todo ello nos muestra que este no es un problema mundial.

---

### La Autonomía en las recientes políticas de la educación superior en México

Iniciamos esta exposición reconociendo que el tema de la autonomía no se puede considerar central en el debate internacional de la educación superior. Más aún debemos reconocer que los estudios internacionales sobre el sistema de educación superior mexicano apuntan hacia considerar a la autonomía, como uno de los problemas que originan la dificultad para modernizar la educación superior en el país.

En el primer estudio externo de evaluación que solicitó el Gobierno de la República en 1990, al Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación –organismo que en la década de los ochenta había realizado una actividad similar para el gobierno español– se reporta de esta manera la características del sistema de educación superior:

La situación se ha complicado aún más debido a tres factores: a) el papel que desempeñan en las universidades (especialmente en las más antiguas y más grandes) las poderosas alianzas de maestros, estudiantes y empleados no académicos... b) el colapso progresivo del espíritu universitario tradicional y del proceso de toma de decisiones que involucran al rector y al personal académico... c) la interpretación extrema de la autonomía, en muchas universidades, ha fragmentado la autoridad central, debilitando sustancialmente el papel del rector y de otros dirigentes y ha hecho casi imposible desarrollar un consenso universitario total en los asuntos importantes (Coombs, 1991: 45).

Al profundizar sobre este aspecto manifiesta

...el concepto de autonomía resulta exagerado y va más allá de lo razonable y, especialmente, cuando se le utiliza como refugio para proteger intereses opuestos a las tan necesarias reformas e innovaciones académicas, se puede convertir en autodestructiva... a menudo se corrompe y se hace mal uso del concepto de autonomía universitaria al exagerar sus sentido más allá de todo límite razonable (*Ibid.*: 46 y 47).

En síntesis la Autonomía universitaria es objeto de críticas por los siguientes aspectos:

- No existe autonomía financiera, como se ha mostrado
- No existe extraterritorialidad (aunque sea empleada para justificar una serie de violación de leyes, impedir que ingrese la policía al espacio universitario)
- Las universidades deben regirse por un marco jurídico nacional, pero también deben cumplir proyectos educativos estatales, así como responder a normas nacionales en la administración de su presupuesto.

---

### ¿Tiene futuro la Autonomía universitaria?

En el contexto e historia de la educación superior mexicana es incuestionable que el futuro de la Autonomía universitaria se encuentra ligado a que estemos en condiciones de poderla precisar. Sin embargo quizá fuera conveniente establecer con mayor claridad un conjunto de normas sobre la misma. En este rubro es muy importante analizar la Ley Orgánica de las Universidades Españolas recientemente aprobada en diciembre de 2001. Vale la pena precisar que dicha aprobación se dio con un amplio desacuerdo de los rectores de las universidades españolas, quienes criticaron ampliamente y públicamente el proyecto por más de seis meses. La decisión del parlamento español no tomó en cuenta esta situación; de igual forma es necesario tener presente que esta ley equivale a una ley general de educación superior y no a una ley orgánica universitaria en el sentido que la conocemos en nuestro medio; asimismo, conviene tener presente que en 1998 los Ministros de Educación de la Unión Europea firmaron los Acuerdos de Bolonia, y en 2001 reunidos nuevamente en Praga acordaron establecer un sistema unificado de educación superior en la Unión para el año 2010. Este acuerdo permitirá el libre tránsito de estudiantes, y al mismo tiempo obligará al sistema a realizar profundas adecuaciones a la nueva realidad.

Sin embargo, en este contexto la Ley de 2001 no sólo formalmente reconoce la Autonomía, sino que establece una delimitación muy clara sobre la misma, de manera expresa: “Las universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y coordinación entre ellas”<sup>2</sup>. A este reconocimiento en el mismo Artículo 2º, dedica un amplio espacio para delimitar el contenido de la autonomía de tal forma que establece:

En los términos de la presente Ley, la Autonomía de las universidades comprende:

a) La elaboración de sus Estatutos y, en el

caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.

- b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.
- c) La creación de estructuras específicas que actúan como soporte de la investigación y de la docencia.
- d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.
- e) La Selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicio así como la determinación de las condiciones en como han de desarrollar sus actividades.
- f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.
- h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.

Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el Aparado 2 del Artículo 1 (Ley Orgánica de las Universidades, Artículo 2).

De esta manera se delimita un contenido que deja claro no sólo lo que es la Autonomía universitaria, sino también todo aquello que no entra en ella, fundamentalmente lo que se puede considerar como extraterritorialidad.

Esta es quizá una de las rutas que se podrían explorar en el caso mexicano, una regulación

<sup>2</sup> Ley Orgánica de las Universidades. Aprobada por el parlamento diciembre de 2001. <http://www.crue.org>

nacional más clara sobre los alcances y límites de la autonomía universitaria resultaría un acto muy importante para orientar tanto a las diversas autoridades de la nación, como para el comportamiento interno de los universitarios. Esto ayudaría a trabajar tanto la discusión sobre financiamiento a la universidad, rendición de cuentas, hasta sus formas de gobierno, sus ordenamientos internos y el sentido que puede tener en este momento la libertad de cátedra y de investigación. Sin duda un elemento fundamental en los logros del desarrollo académico nacional, pero que en el contexto de la masificación de la educación superior reclama contar con una orientación más precisa.

Esta inclusión de una caracterización de la

autonomía en la Ley de Educación Superior sería un complemento al reconocimiento de la autonomía universitaria que se ha establecido en la Constitución, así como en las actuales leyes orgánicas que regulan la vida institucional. Las precisiones normativas sobre la autonomía universitaria, pueden potenciar la dimensión académica, organizacional, de administración de patrimonio y de gobierno de las universidades. Y a su vez estarían acordes con una realidad de los sistemas educativos internacionales que buscan dotar de mayor autonomía al llamado “centro escolar”, de alguna forma se podrían hacer extensivas a otros sectores del sistema de educación superior.

## Referencias

BENSIMON, E., Neumann, A., Birnbaum, R. (1996). *Promotion and tenure: community and socialization in academe*, Redesigning Collegiate Leadership: Teams and Teamwork in Higher Education, Johns Hopkins University Press.

COOMBS, P. (Coord.) (1991). *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe para el Secretario de Educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación*, México, Fondo de Cultura Económica.

GONZÁLEZ del Rivero, B. (1989). *La autonomía universitaria y sus implicaciones laborales 1929-1933*, México, CESU, UNAM.

MARSISKE, R (Coord.) (2001). *La universidad de México*, México, CESU- Plaza y Valdés.

MENDOZA, Javier (2001). *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, CESU, UNAM, Plaza y Valdés.

RIBEIRO, Darcy. (1982). *La universidad necesaria*, México, UNAM.

TAMAYO, R (1987). *La universidad medieval*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Unión de Universidades de América Latina.