

# La autonomía en las universidades públicas mexicanas: vicisitudes de un concepto y una práctica institucional

Armando Alcántara S. \*

*Me refiero aquí [...] a una Universidad que sería lo que siempre debió haber sido o pretendido representar, es decir, desde su principio y en principio, una "cosa", una "causa" autónoma, incondicionalmente libre en su institución, en su habla, en su escritura, en su pensamiento.*  
JACQUES DERRIDA, *La universidad sin condición*

## Introducción

Pese a que el tema de la autonomía universitaria ha sido un asunto sobre el que se ha escrito abundantemente, sigue siendo pertinente continuar revisando sus orígenes y evolución, así como sus derroteros en el presente y el futuro. Ello es así porque en el último cuarto de siglo los controles desarrollados por los gobiernos de los estados contemporáneos, y las demandas sociales, parecen estar acotando cada vez más sus alcances. Como lo indica una historia que abarca más de ocho siglos, la autonomía ha acompañado a las universidades desde sus orígenes medievales hasta la actualidad, por lo que puede considerársela como una parte esencial de su vida institucional. Pero, sobre todo, es lo que ha permitido a los establecimientos universitarios cumplir con los objetivos de enseñanza, investigación y difusión del conocimiento.

Muchos siglos después de la fundación de las primeras universidades europeas, algunos de los principios cardinales de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918): libertad de cátedra, libertad de investigación y cogobierno, se extendieron por la región latinoamericana y formaron parte indiscutible de la vida institucional de la mayoría de las universidades públicas. Sólo eventualmente este *modus vivendi* se veía interrumpido cuando algún

\*Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIUUE), UNAM. Seminario de Educación Superior. El autor agradece el valioso apoyo de Verónica Marín para la elaboración de este trabajo.

conflicto con las fuerzas del orden desataba la represión contra las universidades. En muchas ocasiones, incluso, las universidades públicas permanecieron totalmente ajenas a lo que pasaba en su entorno social, en una especie de “encapsulamiento”.

Por otro lado, la denominación de “universidad autónoma” ha sido celosamente buscada y preservada por la gran mayoría de las universidades públicas mexicanas,<sup>1</sup> y en menor proporción por algunas instituciones privadas (por ejemplo, Universidad Autónoma de Guadalajara [UAG] e Instituto Tecnológico Autónomo de México [ITAM]). Es de llamar la atención que en la mayoría de los países del mundo la denominación anterior es casi inexistente porque se da por descontado que las universidades tienen la capacidad de autogobernarse y en ellas existe la libertad académica (libertad de cátedra e investigación) para crear y transmitir el conocimiento.

Durante el largo periodo que abarca más de la mitad del siglo xx, las universidades públicas mexicanas gozaron de una autonomía muy amplia. Sin embargo, en la década de los ochenta, comenzaron a introducirse en las instituciones de educación superior (IES) diversos programas de evaluación, tanto del rendimiento de las instituciones como de los individuos (personal académico y estudiantes). Asimismo, se comenzó a exigir a las entidades públicas mayor eficiencia y eficacia, en lo que se comenzó a entender como “rendición de cuentas”. Esto tuvo lugar en un contexto de restricción de recursos financieros para el llamado “sector social”, compuesto por las instituciones de salud, educación y vivienda, entre otras. En los años noventa esos instrumentos y políticas se fueron afinando cada vez más. Hasta la fecha han sido los instrumentos que permiten conducir las actividades académicas de las universidades y demás IES, de acuerdo con los planes gubernamentales.

Con este contexto en mente, en este trabajo se pretende realizar un recorrido amplio por los orígenes históricos del concepto de autonomía, así como su desarrollo en las universidades de América Latina y México. También se intenta identificar y discutir los desafíos y dilemas a los que se enfrenta en la actualidad, a la luz de la dinámica que han tomado las universidades públicas en el contexto de la educación superior mexicana, los procesos de la globalización y la llamada “sociedad del conocimiento”. Algunas preguntas que se despen-

den de estas consideraciones y que guían este trabajo son: ¿hasta qué punto los programas de evaluación de académicos e instituciones han limitado o acotado la autonomía universitaria y sus principios de autogobierno y libertad académica? ¿Podrá recuperarse el sentido “clásico” de la autonomía, tal como se entendía en las primeras décadas del siglo xx o habría que reconceptualizarla ante las nuevas realidades de las políticas gubernamentales, la globalización de la economía y la generación del conocimiento? ¿Ha sido el financiamiento asociado al desempeño de académicos e instituciones el mecanismo responsable de esta transformación? ¿La actual situación de “autonomía acotada” permite vislumbrar una “universidad heterónoma” en la que la institución se ve determinada más por las demandas del Estado y del mercado que por las de su propia comunidad?

Para lograr los propósitos de este trabajo y responder a los cuestionamientos anteriores, este capítulo se ha dividido en cinco grandes apartados. En el primero se mencionan algunos antecedentes de lo que significó la autonomía en las primeras universidades medievales. En la segunda parte, se examina brevemente la influencia de la Reforma de Córdoba en las universidades latinoamericanas. El tercer apartado es un recorrido por el desarrollo de la autonomía en las universidades mexicanas desde la época colonial hasta la actualidad, pasando por los siglos xix y xx. Este itinerario se centra particularmente en la UNAM, en virtud tanto de su carácter nacional como por la influencia que a lo largo de varias décadas ha tenido en el conjunto de las universidades públicas del país. En la cuarta parte del capítulo también se revisan diversos rasgos y elementos del concepto de autonomía en la educación superior contemporánea. Los retos y desafíos a los que se enfrenta la autonomía universitaria en el México de hoy se delinean en el quinto apartado. Por último, se discuten algunas de las principales conclusiones derivadas del análisis realizado en las diversas secciones del trabajo.

#### La autonomía desde las universidades medievales hasta la modernidad

En su estudio de los orígenes de la Universidad, Rolando Tamayo (1987) subraya que es ésta la institución a través de la cual se recoge y transmite la cultura de Occidente, al recuperar la herencia griega, latina y árabe. Poco más tarde, la Universidad sería la institución que difundiría en Occidente

<sup>1</sup>Existen algunas universidades públicas que no guardan esa denominación: Universidad de Guadalajara, Universidad de Guanajuato, Universidad Veracruzana y Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Sin embargo, a finales de la década pasada les fue otorgada la autonomía de manera formal por parte de los congresos de sus respectivas entidades federativas.

la idea de que el mundo podía ser explicado racionalmente.<sup>2</sup> Las primeras universidades, aparecidas a finales del siglo XII y principios del siglo XIII, eran "asociaciones corporativas de maestros y estudiantes dotadas de estatutos propios, sello, estructura administrativa autónoma, *currícula* fijos y procedimientos de obtención de grados" (p. 11). Asimismo, establece dos grandes tipos de estas instituciones: las que se formaron de manera espontánea y las que se crearon por un acto fundacional. Estas últimas, a su vez, podían ser de fundación pontificia o de fundación imperial.

La autonomía fue una característica que acompañó a los establecimientos universitarios surgidos de la época medieval. Tamayo argumenta a este respecto que la necesidad de enfrentar incursiones externas de todo tipo ayudó a concebir ideas más audaces sobre la corporación universitaria y la libertad académica, fundamentales para el crecimiento de las universidades como estamentos separados dentro de la comunidad medieval. Así, las primeras universidades gozaron de amplia libertad, en particular durante los siglos XII y XIII. En esos años, los intentos de ciertos príncipes y pontífices se revelaron insuficientes para suprimir y detener el avance de esas instituciones.

En su ya célebre *Misión de la Universidad*, Ortega y Gasset (1982) destaca la audacia que significó frente a los poderes eclesiásticos y políticos, la autonomía de las primeras universidades:

en Europa, cualquiera que sea el aprovechamiento que el Estado haya obtenido de la universidad, significó ésta un principio diferente y originario aparte, cuando no frente al Estado. Era el saber constituido como poder social. De aquí que apenas gana sus primeras batallas, la universidad se constituya con fuero propio y originales franquías. Frente al poder político, que es la fuerza, y la Iglesia, que es el poder trascendente, la magia, de la universidad se alzó como genuino y exclusivo y auténtico poder espiritual: era la inteligencia como tal, exenta, nuda y por sí, que por vez primera en el planeta tenía la audacia de ser directamente y, por decirlo así, en persona una energía histórica. ¡La inteligencia como institución! (p. 174).

Asimismo, la índole de la autonomía, de acuerdo con el también filósofo José Gaos (1999), parece surgir de su origen histórico y realidad efectiva

<sup>2</sup>Es conveniente recordar, además, que las primeras universidades precedieron al surgimiento del Estado-nación europeo.

de entonces hasta hoy. De este modo, la lucha de la universidad misma por su autonomía,

Fue una lucha por impedir, no sólo la imposición de una ideología a la institución por el Estado, sino toda intervención de éste en la orientación ideológica de todas las actividades específicas de ella, o estrictamente académicas; o en sentido inverso, una lucha de reivindicación del derecho de la universidad a funcionar conforme a los principios de libertad de cátedra y expresión y de investigación y pensamiento (Gaos, 1999: 111).

Por otra parte, la corporación medieval, conformada por gremios de doctores y estudiantes organizados entre sí, ha sido la única que en la larga historia de la universidad tiene los rasgos de una autonomía plena (Díaz Barriga, 2004; Tünnermann, 2008). Un rasgo destacable también era que la universidad conservaba como límite de su conocimiento la estructura escolástica cristiana y que los títulos eran reconocidos entre las primeras instituciones (Bolonia, Padua y París). Además, su importancia era tal que cuando en una ciudad los universitarios no eran bien vistos se trasladaban a otra ciudad. Asimismo, había ocasiones en que los estudiantes boloñeses entraban en rebeldía y dejaban solos a los doctores hasta que éstos reconocían sus derechos como gremio estudiantil.

La primera Universidad, Bolonia, conocida originalmente como *universitas scholarium*, fue en su origen una creación laica concebida para los intereses profesionales de laicos dedicados, primero al estudio del derecho romano, y después al derecho canónico. Este tipo de Universidad se basaba en una relación inmediata, directa y personal entre maestro y discípulo. Los maestros eran libres de escoger año con año la sede; los estudiantes tenían la libertad de elegir el maestro. Se trataba de una especie de arrendamiento de servicios. Una relación de este tipo no hubiera sido posible en una escuela eclesiástica que estuviera vinculada a un monasterio o a una catedral. La segunda variante de Universidad fue la *universitas magistrorum* de París, la cual se organizó alrededor de una guilda o hermandad de maestros laicos, claramente diferenciados de monjes y sacerdotes. La guilda académica se concebía como una entidad autónoma, jurídicamente constituida, colocada fuera de la estructura eclesiástica. Lo que en esta Universidad se estudiaba era principalmente lógica y teología especulativa (Tamayo, 1987).

El modelo de Bolonia fue imitado por la universidad de Salamanca y por la mayoría de las instituciones universitarias de la Europa meridional,

en tanto que el de París fue el de mayor influencia en la estructura de las universidades de la Europa septentrional. En Hispanoamérica, las universidades coloniales creadas por la corona española, se inspiraron mayormente en el esquema de Salamanca y, en menor medida, en el de Alcalá de Henares. Señorial y clasista como la sociedad a la que servía y de la que era expresión, la Universidad colonial hispánica tenía como misión, según Tünnermann (2008: 23), “atender los intereses de la Corona, la Iglesia y las clases superiores de la sociedad”. Si bien la Universidad colonial no gozó de autonomía plena, en las que siguieron el modelo salmantino sus claustros elegían a sus autoridades y disfrutaron de un cierto grado de autonomía asediada por las constantes intervenciones de los virreyes, que trataban de controlarla (Llinás, 1979; Tünnermann, 2008).

Algunas centurias más tarde, a finales del siglo XVIII, Emmanuel Kant consideraba que la autonomía estaba ligada a la facultad de pensar con libertad, con independencia ante la exigencia de poderes ajenos a la razón. En *El conflicto de las facultades*, publicado en 1794, Kant esboza una noción de autonomía entendida como la constitución de un espacio de libertad para la crítica fundada en la razón. De esto se desprende que la autonomización del pensamiento y las actividades científicas han sido constitutivas de la génesis de las universidades modernas y suponen la existencia de un cuerpo consagrado por sus conocimientos y habilitado por sus facultades, las cuales conforman espacios de definición de sus propias normas.<sup>3</sup>

En el texto antes mencionado, Kant planteaba la relación de la Universidad con el gobierno y la libertad académica, en los siguientes términos:

Absolutamente hace falta para la república de sabios, que exista entonces en la Universidad una facultad que, independientemente de las órdenes del gobierno para todo aquello que son sus asignaturas “tenga la libertad de no dar órdenes, pero por tanto, de juzgarlas todas, una facultad que tenga por ocupación el interés científico, es decir, la verdad. Donde la razón debe tener el derecho de hablar públicamente: pues sin una facultad así, la verdad (incluso en detrimento del gobierno) no podría manifestarse, ya que la razón es libre por naturaleza y no admite ninguna orden para tener alguna cosa por verdadera (ningún credo, sino solamente un libre *credo*) [Kant, 1794 [2002]: 6].

Para Guillermo von Humboldt, creador de la Universidad de Berlín a principios del siglo XIX –y donde por primera vez se institucionalizó el

vínculo docencia e investigación– la intervención del Estado en los asuntos universitarios debería de ser siempre limitada, e incluso, dicha intervención podría llegar a constituir un obstáculo para el funcionamiento de los *establecimientos científicos superiores* (Universidades y academias de ciencias y bellas artes). Empero, Von Humboldt subrayaba que la Universidad siempre se encuentra estrechamente relacionada con la vida práctica y con las necesidades del Estado, ya que constantemente se halla sometida a tareas de orden práctico como es la conducción de la juventud a través de los estudios universitarios. Sin embargo, Von Humboldt consideraba que el nombramiento de los profesores universitarios debería estar reservado de manera absoluta al Estado mediante un cuerpo de inspectores “juicioso y razonable” (Bonvecchio, 2000).

En el caso alemán, apunta Tünnermann (2008), se dio un fenómeno singular en la relación entre la Universidad y el Estado. A diferencia de otros países europeos, el absolutismo de los monarcas no impidió el desarrollo del espíritu indagador. Aun bajo el dominio de monarquías autoritarias y en el seno de universidades estatales carentes de autonomía fue posible un considerable florecimiento universitario, gracias al principio de libertad académica. Este principio alcanza su plenitud en la universidad de Berlín, cuya estrecha vinculación entre la docencia y la investigación constituyó el esquema desde el cual se organizaron otras universidades en diferentes países del mundo, y constituyó el elemento fundamental para el enorme desarrollo científico que tuvo Alemania y que después alcanzarían otros países al emular el modelo berlinés. Como es sabido, el modelo humboldtiano de universidad fue la base para la exitosa creación de la Escuela de Posgrado de la universidad Johns Hopkins, la primera universidad de investigación en Estados Unidos.

Del otro lado del Atlántico y a raíz de la independencia de la mayor parte de los países latinoamericanos en el siglo XIX, la adopción del esquema napoleónico provocó una serie de efectos negativos para el desarrollo de las universidades. En primer término, destruyó el concepto mismo de Universidad al convertirse en una mera agencia que sólo agrupaba facultades profesionales aisladas unas de otras. En segundo lugar, hizo aún más difícil el arraigo de la ciencia en los países de la región, toda vez que el énfasis profesionalista postergó el interés por la creación del conocimiento científico en los establecimientos universitarios. Asimismo, la burocratización de la Universidad y su subordinación al Estado acabó con la menguada autonomía que hasta entonces había conservado (Tünnermann, 2008).

<sup>3</sup>Cfr. nota de Miguel Casillas (2002) a su traducción de la mencionada obra de Kant.

## La reforma universitaria de Córdoba y su influencia en América Latina

Para algunos autores (Schugurensky, 1999; Tünnermann, 2008), la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 marca el momento histórico del ingreso de América Latina en el siglo xx y del ascenso de las clases medias urbanas. Dicha reforma replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado. Desde la creación de las universidades coloniales, pasando por el siglo en el que los países de la región alcanzaron su independencia y hasta antes de la irrupción del movimiento estudiantil cordobés, la universidad no hizo más que atender los intereses de las clases dominantes de la sociedad. En consecuencia, como señala Tünnermann (2008: 24): “Si la república trató de separar la universidad de la Iglesia, mediante la adopción del esquema napoleónico que, a su vez, la supeditó al Estado, Córdoba trató de separarla del control del Estado mediante un régimen de autonomía”.

Las demandas de autonomía planteadas por los reformistas de Córdoba eran de enorme amplitud:

- Reconocimiento del derecho de los universitarios a elegir libremente sus propias autoridades.
- Libertad de cátedra y libertad de investigación.
- Designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad.
- Dirección y gobierno de la Universidad por sus propios órganos directivos.
- Aprobación de planes y programas de estudio.
- Elaboración y aprobación del presupuesto.

Tünnermann (2008) señala que posteriormente, y ante las constantes amenazas de la fuerza pública, se incluyó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Este mismo autor subraya que desde el grito de Córdoba, la autonomía ha estado en la primera línea de las reivindicaciones universitarias en la región latinoamericana. Uno de los primeros eventos que permitieron su difusión fueron las conclusiones del Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, celebrado en esa ciudad argentina en julio de ese mismo año. Ahi se acordó que tanto los consejos directivos de las facultades como la Asamblea General Universitaria estarían integrados por representantes, en igual número, de profesores, diplomados y estudiantes (Rangel Guerra, 1983).

Para Mariátegui (1980) el movimiento de reforma universitaria de Córdoba aparece estrechamente vinculado con lo que él llama “la recia marejada postbélica”. Las esperanzas mesiánicas, los sentimientos revolucionarios, las pasiones místicas propias de la posguerra, repercutían particularmente en la juventud universitaria de Latinoamérica. Así, el concepto difuso y urgente de que el mundo entraba en un ciclo nuevo despertaba en los jóvenes la ambición de cumplir una función heroica y de realizar una obra histórica. La crisis mundial, según Mariátegui, invitaba a los pueblos latinoamericanos a revisar y resolver con premura sus problemas de organización y crecimiento. Asimismo, coincide en que el movimiento de Córdoba dista mucho de proponerse objetivos exclusivamente universitarios, y por su estrecha y creciente relación con el avance de las clases trabajadoras y con el abatimiento de viejos privilegios económicos, no puede entenderse sino como uno de los aspectos clave de una profunda renovación latinoamericana.

## Evolución de la autonomía en las universidades mexicanas

Junto con la universidad de Santo Domingo (en la República Dominicana) y la universidad de San Marcos (en Perú), la Real y Pontificia Universidad de México, constituye una de las primeras universidades creadas en el Nuevo Mundo. La fundación de estas dos últimas se dio mediante cédulas firmadas por el rey en 1551, aunque la Universidad mexicana inició sus actividades hasta 1553. Contrariamente a las primeras universidades establecidas en Europa durante los siglos XII y XIII, en Hispanoamérica las universidades no aparecieron por un dinamismo interno sino que, como se mencionó anteriormente, fueron creadas por decreto real. Su propósito estaba bien definido: instruir a los nativos y a los hijos de españoles en “las cosas de nuestra Santa Fe Católica y en las otras facultades”. Cabe resaltar que la fundación de las primeras universidades en América Latina y el Caribe ocurrió en un periodo de grandeza del imperio español<sup>4</sup> (Llinás, 1979; Pallán, 2004).

Las normas de la primera Universidad de México eran las mismas que se aplicaban en la Universidad de Salamanca. Dado que había sido una

<sup>4</sup>Conviene señalar que antes de crearse la Real y Pontificia Universidad de México habían sido ya fundados el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco (1536), para niños indígenas y el Colegio de San Nicolás Obispo (1540), fundado por Vasco de Quiroga en Pátzcuaro, para la educación religiosa de niños indígenas y españoles (Llinás, 1979).

entidad establecida por el rey y tenía que cumplir con un cometido específico, la Real y Pontificia Universidad no era autónoma en el sentido más amplio del término. En tanto soberano de las tierras latinoamericanas y caribeñas, fundador de la universidad y patrón de la Iglesia católica en sus dominios, también era el patrón de la Universidad. Si bien en estas tierras el virrey actuaba como representante del poder público y tenía la obligación de salvaguardar la institución, podía nombrar al rector en circunstancias particulares, como cuando los consiliarios no lograban llegar a un acuerdo en torno a ese asunto. De modo que la Universidad dependía casi por completo de la buena voluntad del gobierno civil y de la Iglesia (Llinás, 1979; Pallán, 2004; Tünnermann, 2008).

Durante el siglo XIX la situación política del país sufrió varios periodos de convulsión e inestabilidad. A la consumación de la guerra de Independencia, en 1821, le siguió una cruenta disputa entre liberales y conservadores que duró casi cinco décadas, en las que se alternaron varias veces en el poder, clausurando la universidad cuando los liberales controlaban el gobierno y abriéndola nuevamente cuando los conservadores detentaban el control de las instituciones nacionales.<sup>5</sup> De esta manera, la Real y Pontificia universidad, herencia del pasado colonial según los liberales, fue clausurada por el gobierno liberal de Gómez Farías, en 1833, por considerarla “inútil, irreformable y pernicioso”. Empero, casi al mismo tiempo se crea por decreto la Dirección General de Instrucción Pública, la cual se hace cargo de los establecimientos de educación superior de la época. Resulta paradójico, sin embargo, que la clausura definitiva de la Universidad en 1865 haya sido por instrucciones del emperador Maximiliano, traído a México por los conservadores. Luego de la restauración de la República, Juárez reasume la presidencia y expide la Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal en 1867. Dicha Ley inicia la reforma de las carreras de corte liberal, establece y define nuevas escuelas de educación superior (Pallán, 2004). En ese mismo año se funda también la Escuela Nacional Preparatoria, la cual se integraría varios años después a la naciente Universidad Nacional.

Sin embargo, la primera concepción sobre la educación superior entendida como una actividad separada del Estado, se debe en México a Justo Sierra, cuando publicó en un periódico de la Ciudad de México, en 1881, el proyecto de creación de la Universidad Nacional. Su principal objetivo era

<sup>5</sup>Pese a la falta de estabilidad política que dominó al país en el siglo XIX, se crearon en esa época diversos institutos científicos y literarios en varias entidades del país, los que ya avanzado el siglo XX, darían lugar a la mayor parte de las universidades públicas estatales (Rodríguez, 2008).

someter el proyecto de ley a la opinión pública. En dicho documento Sierra propuso la creación de la Universidad Nacional como una corporación independiente, subvencionada por el Estado, constituida como “persona jurídica con plena capacidad legal para adquirir derechos y obligaciones en el orden civil” y con facultad para expedir títulos profesionales. El gobierno de la Universidad residía en un director general, designado por el presidente de la República, y en un consejo formado por directores, profesores y alumnos; los directores serían nombrados mediante el procedimiento que estableciera el estatuto de la institución, y los profesores ingresarían por concurso de oposición (Rangel Guerra, 1983).

En otro artículo publicado poco después del primero, Justo Sierra aclara la aparente contradicción de que se proponga la emancipación de la enseñanza del Estado al concebirse la universidad como persona jurídica, y al mismo tiempo subvencionada por el Estado. En ella, Sierra afirma que el “ideal debe ser la autonomía de la Universidad”. Más aún, considera que

debe crearse una universidad, pero no una universidad particular, sino nacional, cuya órbita sea distinta de la administrativa, pero no excéntrica a ella, sino que Estado y Universidad graviten hacia un mismo ideal. Esto explicaría suficientemente la intervención que doy al gobierno en la universidad proyectada, intervención bien inofensiva por cierto (Sierra, Justo (1881), citado por Pinto Mazal, 1974: 23-27).

Resulta interesante, por otra parte, conocer las objeciones por las que el entonces diputado Justo Sierra retira su propuesta de creación de la Universidad Nacional:

1. ¿Se quería resucitar a la Real y Pontificia Universidad?
2. ¿Por qué iba a desprenderse el Estado de las facultades que le eran propias creando una institución autónoma, “para que otro gobierne la casa que él... paga”?
3. Si no había una base suficiente en la instrucción elemental como para construir “un vasto edificio de enseñanza superior...” ¿no equivaldría a crear una pirámide invertida?

A decir de García Stahl (1978), fue este último cuestionamiento el que mayor peso ejerció en su decisión. Sin embargo, Sierra no desistió en su intento de crear una institución universitaria de alcance nacional. El tiempo le daría la razón...

El proyecto de creación de la Universidad Nacional de México sólo pudo concretarse 29 años después, en 1910, a poco menos de dos meses del estallido de la Revolución. En cuanto a la concepción de la autonomía de la Universidad, Justo Sierra establecía que:

La enseñanza superior no puede tener, como no tiene la ciencia, otra ley que el método; esto será normalmente fuera del alcance del gobierno. Ella misma, es decir, los docentes que forman por sus conocimientos esta agrupación que se llamará Universidad Nacional (y así como lo veremos en México, así se ha verificado en todas partes), será la encargada de dictar las leyes propias, las reglas propias de su dirección científica, y no quiere decir esto que el gobierno puede desentenderse de ellas, ni impedir que lleguen a su conocimiento, ni prescindir, en bien del Estado, del derecho de darles en su aprobación última" (Sierra, 1948: 420-421).

Con este principio de autonomía limitado al ámbito de la actividad académica y la investigación, Rangel Guerra (1983) apunta que la Universidad Nacional de México inició sus actividades el 22 de septiembre de 1910. No sería sino hasta 1929 que se expediría una nueva ley en la que se ampliaba el ámbito de la autonomía al gobierno de la Universidad.

Aunque sólo de manera formal, se otorgó la autonomía a otras universidades públicas antes que a la UNAM. Así, en 1917, el Congreso local del estado de Michoacán dispuso por decreto la constitución y organización de la Universidad de Michoacán, concebida como una institución autónoma, expidiéndose su Ley reglamentaria el 11 de agosto de 1919. En 1923, un decreto del gobierno local transformó en Universidad de San Luis Potosí al Instituto Científico y Literario del Estado. El artículo 10 de la Constitución local estableció que "la Universidad de San Luis Potosí es autónoma en todo lo que respecta a su régimen interior". Sin embargo, el Decreto de 1923 no tuvo ejecución inmediata y fue hasta 1934 que se concedió la autonomía al Instituto y en 1949 se expidió la Ley Orgánica del artículo 10 de la Constitución Política Local, por la cual se creó la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (Rangel Guerra, 1983; Pallán, 2004).

Como se mencionó en páginas anteriores, un elemento del contexto internacional que influyó en el ánimo del movimiento estudiantil que logró la autonomía en 1929 fue, por supuesto, el movimiento de reforma universitaria de Córdoba. El Congreso Internacional de Estudiantes de México,

celebrado del 20 de septiembre al 8 de octubre de 1921, coincidió con la celebración del centenario de la consumación de la independencia mexicana y se debió a la iniciativa de la Federación de Estudiantes de México, presidida por Daniel Cosío Villegas.<sup>6</sup> Las resoluciones adoptadas por el Congreso reflejan las orientaciones definidas por el movimiento de Córdoba en 1918, un ejemplo de lo cual es buscar en las universidades "la implantación de la docencia libre y de la asistencia libre" (Fell, 1989; Mariátegui, 1980).

El otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional de México en 1929 se derivó de un movimiento estudiantil que amenazaba con quedar fuera de control, en un momento histórico particularmente delicado para el grupo gobernante que trataba de institucionalizar la Revolución de 1910. Apenas en julio del año anterior (1928) había sido asesinado el general Álvaro Obregón, último caudillo que recién había logrado reelegirse como presidente, sin alcanzar a tomar posesión. Asimismo, se había creado recientemente el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del Partido Revolucionario Institucional, que habría de gobernar al país por casi siete décadas. En las elecciones presidenciales de ese año, José Vasconcelos, otrora rector de la Universidad Nacional y primer secretario de Educación Pública, competía con el candidato oficial Pascual Ortiz Rubio. El detonador del conflicto entre estudiantes y el gobierno federal (a cuyo cargo estaba Emilio Portes Gil, incondicional del "hombre fuerte", general Plutarco Elías Calles), sería el problema de los "reconocimientos o exámenes" que planteaban los estudiantes de la Facultad de Derecho (Pallán, 2004).

Al principio del movimiento estudiantil, Portes Gil expresó su condena, argumentando que los dirigentes tenían una clara inclinación política por el vasconcelismo. Sin embargo, se impuso el realismo político del presidente. Las demandas iniciales que motivaron la huelga rebasan el ámbito académico y se vuelcan hacia lo político, por lo que se requiere terminar la huelga. El otorgamiento presidencial de la autonomía mediante una ley expedida por el Congreso se vislumbra como la solución suprema al conflicto. Con esa iniciativa, el presidente termina el conflicto con el sector universitario, Vasconcelos será derrotado en las elecciones "y su figura se diluirá en el antiguo fervor de sus partidarios universitarios" (Pallán, 2004: 78).

<sup>6</sup>Al Congreso asistieron delegados de Alemania, Argentina, China, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, Guatemala (entre cuyos delegados se hallaba Miguel Ángel Asturias, quien a la postre obtendría el Premio Nobel de Literatura), Honduras, Japón, Nicaragua, Noruega, Perú, Santo Domingo (Pedro Henríquez Ureña fue uno de sus representantes), Suiza y Venezuela. Los presidentes honorarios fueron Ramón del Valle Inclán y José Vasconcelos (Fell, 1989).

La solución a la querrela con los universitarios se agrega a otras acciones que Portes Gil había logrado para pacificar al país: con la iglesia católica para terminar con la “Guerra Cristera” en la zona del Bajío y con las fuerzas políticas derivadas del obregonato (Pallán, 2004: 78).

La Ley de 1929 que otorgó la autonomía a la Universidad Nacional de México estableció sin embargo limitaciones en varios aspectos, entre los cuales los más importantes eran: 1) presentación de una terna por el Poder Ejecutivo para el nombramiento del rector; 2) derecho de veto para el Poder Ejecutivo sobre ciertas resoluciones del Consejo Universitario; 3) un delegado de la Secretaría de Educación Pública en el Consejo Universitario con voz informativa; 4) obligación de enviar anualmente un informe al Gobierno Federal, al Congreso de la Unión y a la SEP; 5) la Universidad carecía de un patrimonio propio y la Cámara de Diputados fijaría el subsidio anual; 6) el manejo de los fondos con que se sostuviera la Universidad sería vigilado por el presidente de la República (Rangel Guerra, 1983; Pallán, 2004, Marsiske, 2001). El texto de dicha legislación remata con las siguientes palabras: “la autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública de la República y de los órganos representativos del Gobierno” (Marsiske, 2001: 160). Esta Ley permaneció vigente hasta 1933, “cuando la autonomía convirtió a la Universidad en una corporación privada” (Marsiske, 2001: 160).

En efecto, en 1933 el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley Orgánica para la Universidad Nacional, otorgándole la plena autonomía, pero retirándole el carácter de “nacional”. La promulgación de este mandato legal se da en medio de otra huelga universitaria y de acusaciones al gobierno federal. Por su parte, al presentar el proyecto de ley ante el Congreso, el entonces secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, critica duramente la forma en que se había ido conduciendo la Universidad desde la entrada en vigor de la Ley de 1929. Bassols enumera una serie de “lacras e irregularidades” que impedía a la institución realizar sus actividades de manera provechosa, de modo que no podría decirse que su acción educativa hubiera mejorado (Pallán, 2004).

La Ley del 33 dejó a la institución en manos de los universitarios, sin intervención alguna del Estado, pero al mismo tiempo, como señala Rangel Guerra (1983), liberó a éste de toda responsabilidad económica ante ella, al otorgar fondos (10 millones de pesos) por una sola vez, lo que supuestamente daría autosuficiencia económica a la Universidad. Asimismo, durante el tiempo en que dicha Ley estuvo vigente, surgieron numerosos

conflictos, que se evidenciaron en la sucesión de seis rectores entre 1933 y 1944. En este último año, el Consejo Universitario (integrado en forma paritaria), se dividió en dos grupos que nombraron cada uno a un rector. En ningún momento de su historia la universidad Nacional había tenido mayor grado de anarquía e ingobernabilidad (Marsiske, 2001: 160).

La nueva Ley fue promulgada a finales de 1944 y entró en vigor al año siguiente, la cual desde entonces rige los destinos de la UNAM. El texto de la Ley fue elaborado originalmente en la misma universidad –encabezada por el rector Alfonso Caso– y presentado después al presidente de la República y al Congreso de la Unión, el cual la aprobó con modificaciones menores. De acuerdo con Pallán (2004), la propuesta de reforma plantea una nueva estructura universitaria producto, a su vez, de una definición más precisa de la autonomía. El nuevo planteamiento del rector Caso se basa en estos tres principios:

- Poner en práctica la definición misma de universidad, considerada como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica cuyos fines son impartir educación superior, organizar la investigación y extender los beneficios de la cultura.
- Distinguir los aspectos políticos de los técnicos, los cuales deben estar presentes en las autoridades universitarias.
- Concebir a la Universidad como una comunidad de cultura, una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos (Caso (1944), citado por Pinto Mazal, 1974).

A lo largo de más de seis décadas los 18 artículos (más ocho transitorios) que componen la Ley Orgánica de la UNAM, han demostrado que es posible conducir (no sin ocasionales conflictos y contradicciones) a una institución enorme, compleja y diversificada. Esto no quiere decir, por supuesto, que se debe dejar de pensar en adecuarla a los nuevos tiempos y transformaciones que ha sufrido la institución en más de 60 años. Más aún, este instrumento jurídico tuvo una influencia muy grande para el conjunto de la educación superior del país. Si bien al promulgarse la Ley Orgánica de la Universidad Nacional sólo eran autónomas la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la de San Luis Potosí y el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, todas las universidades establecidas entre el final de la década de los cuarenta y principios de los setenta se orientaron por un esquema de organización similar (Rangel Guerra, 1983; Pallán, 2004). “En

muchos casos, las leyes de las universidades públicas parecían sólo copiar o adaptar aquel ordenamiento" (Pallán, 2004).

Con el fin de satisfacer la creciente demanda, a mediados de la década de los setenta se crean nuevas universidades públicas en diversas entidades del país y en la propia Ciudad de México. Algunas de ellas, señala Pallán (2004), aprovechan el impulso para reconvertirse o adquirir su autonomía, como en el caso de la universidad Autónoma Chapingo, en tanto que otras se crean introduciendo innovaciones en antiguos sistemas de formación profesional, como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, para la educación normal. Sin embargo, lo más relevante es la creación de nuevos modelos de Universidad que se alejan del esquema dominante de la UNAM y su Ley de 1945, establecen nuevas bases sobre una autonomía que se desarrolla y afina a partir de ella. Los ejemplos más representativos son la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS). Más recientemente, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) fue creada en 2001 por el Gobierno del Distrito Federal y se le otorgó la autonomía en 2005.

Las siguientes serían algunas de las características distintivas de estos nuevos establecimientos universitarios:

- 1) Se afina la idea de autonomía con la expresión del objeto social para el cual se crearon.
- 2) Se plantea una nueva estructura organizacional y un nuevo modelo académico. En el caso de la UAM se incluye un esquema de desconcentración funcional, administrativa y geográfica, y se adopta una estructura departamental.<sup>7</sup>
- 3) Se instituye una forma de gobierno menos vertical, con consejos representativos en tres niveles, con un sistema de representación de cuatro sectores: académicos, alumnos, autoridades y, en menor proporción, trabajadores administrativos (Pallán, 2004).

Antes de revisar los retos y desafíos que enfrenta la autonomía universitaria en la actualidad, conviene hacer un alto para examinar, aunque

<sup>7</sup>La UACJ incluye cuatro institutos: arquitectura, diseño y arte; ciencias sociales y administración; ciencias biomédicas; e ingeniería y tecnología (página electrónica UACJ). A su vez, la UABCS cuenta con dos troncos divisionales y departamentos académicos en cada división (página electrónica UABCS). La UACM está organizada en torno a tres colegios: ciencia y tecnología; ciencias y humanidades; y humanidades y ciencias sociales (página electrónica UACM).

sea de manera amplia y general, el significado de este concepto a la luz de las dinámicas sociales, políticas y económicas que han experimentado las sociedades contemporáneas en las últimas décadas, y sus efectos en las universidades y otras instituciones de educación superior (IES).

#### Conceptos y dilemas actuales de la autonomía universitaria

El politólogo estadounidense Daniel Levy (1987) señala que la mayor parte de las definiciones de diccionario hacen referencia, sobre todo, al autogobierno. Así, por ejemplo, autonomía denota la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras autoridades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propio. Es también la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie (Real Academia Española, 2008). Sus sinónimos son soberanía, independencia y gobierno interno. Los antónimos son dependencia, responsabilidad y control externo; algunos añaden politización y planeación. La aparente claridad de las definiciones etimológicas contrasta con la debilidad de su indefinición conceptual (Levy, 1987).

En la definición funcional de la autonomía de este mismo autor el *control* constituye el elemento clave del autogobierno institucional sobre los siguientes componentes:

- *Laboral*: contratación, promoción y despido de profesores; selección y despido de directores, rectores y otro personal administrativo; términos del contrato de trabajo.
- *Académico*: acceso (admisión) a la universidad; selección de carreras; oferta de cursos y planes de estudio; requisitos y autorización para obtener un título; libertad académica.
- *Económico*: determinación de quién paga; monto de los fondos; criterios para el uso de los fondos; preparación y distribución del presupuesto universitario; contabilidad.

Para Levy, la cuestión de fondo no es, por ejemplo, cuáles son los planes de estudio o el monto de los fondos, sino *quién* decide cuáles son. En el grado en que decide esto por sí misma, la Universidad es autónoma. En el grado en que los agentes externos lo deciden, la Universidad no es autónoma (Levy, 1987).

En un trabajo anterior acerca del contexto internacional de las relaciones entre la Universidad y el gobierno (Alcántara, 2006), se estableció que para algunos estudiosos contemporáneos de la autonomía universitaria (Wasser, 1997; Neave, 1988) su definición y significado se han modificado por efecto de los cambios en las universidades y su relación con el entorno. Neave (1988) subraya que la necesidad de considerar la definición en términos contextuales y políticos significó retomar el estudio del papel del Estado, ya que ha sido éste el que ha establecido los límites dentro de los que se puede ejercer la autonomía. En el desarrollo histórico de la Universidad, el modelo de Bolonia establecía la autonomía para el conjunto de estudiantes y el de París para los profesores, garantizando la libertad de enseñanza. Más adelante, el modelo de la Universidad alemana creado por Humboldt otorgó al Estado la prerrogativa de intervenir solamente para garantizar a la universidad el derecho de elegir su personal académico y la libertad de investigación. En la tradición británica, fue el Comité de Subsidios Universitarios (University Grants Committee) el que constituyó la arena de negociación entre el Estado y la Universidad, pero donde el control efectivo pertenecía a las propias universidades. Una interpretación diferente propone cuatro formas de autonomía: 1) la kantiana (el Estado interviene sólo en ciertos aspectos); 2) la humboldtiana (el Estado desempeña básicamente un papel de apoyo); 3) la napoleónica (el Estado toma la mayor parte de las decisiones); 4) la británica (una corporación de eruditos propietarios es apoyada por el Estado, pero aquéllos ejercen su libre albedrío).

Al abundar sobre el concepto de autonomía, Rangel Guerra (1983) subraya que ésta debe entenderse, en primer lugar, como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, es decir, éste se desprende de esas facultades para depositarlas en otra entidad. Tales facultades se relacionan directamente con el ejercicio del servicio público de educación, en este caso del tipo superior, y el Estado crea la institución en la cual deposita esas facultades. En consecuencia, no puede concebirse la autonomía ni fuera del marco jurídico que le es propio ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado.

En segundo término, la autonomía se otorga sólo mediante un acto emanado del Poder Legislativo, sea federal o estatal. Lo anterior significa que únicamente por ley puede concederse la autonomía a una institución, y no puede emanar de actos del Poder Ejecutivo o del Judicial. En tercer lugar, la autonomía sólo se ejerce en organismos descentralizados del Estado. Por ello no puede existir una dependencia u organismo integrado a la estruc-

tura del gobierno central, que al mismo tiempo sea autónomo. Es posible, advierte Rangel Guerra, que haya organismos descentralizados que no sean autónomos, pero no pueden existir organismos autónomos no descentralizados. Finalmente, y por todo lo anterior, la autonomía es una condición jurídica que sólo puede otorgarse a instituciones públicas.<sup>8</sup>

En la IV Conferencia de la Asociación Internacional de universidades (AIU), celebrada en 1965 en Tokio, los participantes llegaron a una declaración final en la que destacan las siguientes características de la autonomía:

1. La Universidad deberá tener el derecho de seleccionar a sus profesores, cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos.
2. Será responsabilidad de la Universidad la selección de sus estudiantes.
3. La formulación de los currículos para cada grado y el establecimiento de los niveles académicos será atribución de los establecimientos universitarios.
4. Las decisiones finales sobre los programas de investigación que se realicen en ellas será derecho de las universidades.
5. Las universidades tendrán el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros entre sus diversas actividades.

Al año siguiente, el Consejo Ejecutivo de la Unión de universidades de América Latina (UDUAL), ratificó la Declaración de Tokio, a la que agregó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Se aclaraba que ello no significaba tener derecho a la "extraterritorialidad" ni a la impunidad para delitos del fuero común. En síntesis, Tünnermann (2008) considera que la autonomía implica el que la Universidad se maneje de manera independiente

<sup>8</sup>Véase a este respecto la argumentación contenida en el voto particular emitido por el ministro de la Suprema Corte, José Ramón Cossío (2006) y los comentarios a la misma de José María Serna de la Garza (2006) y Leoncio Lara (2006), en relación con la controversia constitucional, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del estado de San Luis Potosí, por conducto de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado. En esa ocasión, el pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó por mayoría la invalidez de los artículos 46 bis y 46 ter de la Ley de Educación de San Luis Potosí y el Acuerdo por el que se otorgó la calidad de "autónoma" a la universidad Abierta, S.C., publicado en el *Diario Oficial del Estado* en 2003. Lo anterior fue en razón de que las universidades privadas no puedan gozar de autonomía. En este sentido, las universidades e ies privadas pueden denominarse autónomas [v. gr. universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), ITAM], pero no tienen esa personalidad jurídica].

En un trabajo anterior acerca del contexto internacional de las relaciones entre la Universidad y el gobierno (Alcántara, 2006), se estableció que para algunos estudiosos contemporáneos de la autonomía universitaria (Wasser, 1997; Neave, 1988) su definición y significado se han modificado por efecto de los cambios en las universidades y su relación con el entorno. Neave (1988) subraya que la necesidad de considerar la definición en términos contextuales y políticos significó retomar el estudio del papel del Estado, ya que ha sido éste el que ha establecido los límites dentro de los que se puede ejercer la autonomía. En el desarrollo histórico de la Universidad, el modelo de Bolonia establecía la autonomía para el conjunto de estudiantes y el de París para los profesores, garantizando la libertad de enseñanza. Más adelante, el modelo de la Universidad alemana creado por Humboldt otorgó al Estado la prerrogativa de intervenir solamente para garantizar a la universidad el derecho de elegir su personal académico y la libertad de investigación. En la tradición británica, fue el Comité de Subsidios Universitarios (University Grants Committee) el que constituyó la arena de negociación entre el Estado y la Universidad, pero donde el control efectivo pertenecía a las propias universidades. Una interpretación diferente propone cuatro formas de autonomía: 1) la kantiana (el Estado interviene sólo en ciertos aspectos); 2) la humboldtiana (el Estado desempeña básicamente un papel de apoyo); 3) la napoleónica (el Estado toma la mayor parte de las decisiones); 4) la británica (una corporación de eruditos propietarios es apoyada por el Estado, pero aquéllos ejercen su libre albedrío).

Al abundar sobre el concepto de autonomía, Rangel Guerra (1983) subraya que ésta debe entenderse, en primer lugar, como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, es decir, éste se desprende de esas facultades para depositarlas en otra entidad. Tales facultades se relacionan directamente con el ejercicio del servicio público de educación, en este caso del tipo superior, y el Estado crea la institución en la cual deposita esas facultades. En consecuencia, no puede concebirse la autonomía ni fuera del marco jurídico que le es propio ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado.

En segundo término, la autonomía se otorga sólo mediante un acto emanado del Poder Legislativo, sea federal o estatal. Lo anterior significa que únicamente por ley puede concederse la autonomía a una institución, y no puede emanar de actos del Poder Ejecutivo o del Judicial. En tercer lugar, la autonomía sólo se ejerce en organismos descentralizados del Estado. Por ello no puede existir una dependencia u organismo integrado a la estruc-

tura del gobierno central, que al mismo tiempo sea autónomo. Es posible, advierte Rangel Guerra, que haya organismos descentralizados que no sean autónomos, pero no pueden existir organismos autónomos no descentralizados. Finalmente, y por todo lo anterior, la autonomía es una condición jurídica que sólo puede otorgarse a instituciones públicas.<sup>8</sup>

En la IV Conferencia de la Asociación Internacional de universidades (AIU), celebrada en 1965 en Tokio, los participantes llegaron a una declaración final en la que destacan las siguientes características de la autonomía:

1. La Universidad deberá tener el derecho de seleccionar a sus profesores, cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos.
2. Será responsabilidad de la Universidad la selección de sus estudiantes.
3. La formulación de los currículos para cada grado y el establecimiento de los niveles académicos será atribución de los establecimientos universitarios.
4. Las decisiones finales sobre los programas de investigación que se realicen en ellas será derecho de las universidades.
5. Las universidades tendrán el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros entre sus diversas actividades.

Al año siguiente, el Consejo Ejecutivo de la Unión de universidades de América Latina (UDUAL), ratificó la Declaración de Tokio, a la que agregó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Se aclaraba que ello no significaba tener derecho a la "extraterritorialidad" ni a la impunidad para delitos del fuero común. En síntesis, Tünnermann (2008) considera que la autonomía implica el que la Universidad se maneje de manera independiente

<sup>8</sup>Véase a este respecto la argumentación contenida en el voto particular emitido por el ministro de la Suprema Corte, José Ramón Cossío (2006) y los comentarios a la misma de José María Serna de la Garza (2006) y Leoncio Lara (2006), en relación con la controversia constitucional, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del estado de San Luis Potosí, por conducto de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado. En esa ocasión, el pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó por mayoría la invalidez de los artículos 46 bis y 46 ter de la Ley de Educación de San Luis Potosí y el Acuerdo por el que se otorgó la calidad de "autónoma" a la universidad Abierta, S.C., publicado en el *Diario Oficial del Estado* en 2003. Lo anterior fue en razón de que las universidades privadas no puedan gozar de autonomía. En este sentido, las universidades e ies privadas pueden denominarse autónomas [v. gr. universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), ITAM], pero no tienen esa personalidad jurídica].

en asuntos relacionados con: i) autonomía para investigar; ii) autonomía para enseñar; iii) autonomía administrativa, y iv) autonomía económica.

Con particular referencia al caso mexicano, Rangel Guerra (1983) argumenta que se pueden considerar, al menos, cuatro características de la autonomía:

*Gobierno de la Universidad.* La Universidad designa libremente a sus autoridades: rector, consejo universitario, junta de gobierno, patronato, directores de escuelas, facultades e institutos. Asimismo, la ley orgánica de cada Universidad también establece que puede organizarse como lo considere conveniente y expedir para dicho efecto sus propias normas, dentro de los lineamientos fijados por la misma ley.

*Actividades académicas.* Éstas se llevan a cabo de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y libertad de investigación. La Universidad designa a su personal académico, expide certificados de estudios, grados y títulos. Otorga también, dentro de sus facultades, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos del país y del extranjero. Reconoce o incorpora, además, estudios de bachillerato o de licenciatura que se imparten en instituciones privadas.

*Financiamiento.* La Universidad tiene la capacidad de administrar libremente su patrimonio y determinar su presupuesto. Los ingresos de las universidades públicas autónomas provienen de los gobiernos federal y estatal.

*Ámbito de la autonomía.* Las universidades autónomas quedan comprendidas dentro del orden legal que regula la vida del país. En ese sentido, apunta Rangel Guerra, la autonomía significa libertad interna de la Universidad, y sus límites quedan establecidos por las leyes que ordenan la vida nacional, por lo que la autonomía no significa extraterritorialidad.

Para autores como Wasser (1997) un factor clave que definió la naturaleza de la autonomía académica hasta la década de los noventa en muchos países fue la expansión de la educación superior. Dicho crecimiento modificó los límites entre la Universidad y el Estado. Hasta la década de los sesenta había prevalecido en las universidades un alto grado de autonomía, en tanto que en la de los ochenta el Estado comenzó a ejercer un papel más dominante, con una autonomía condicionada por el desempeño. En este último periodo pudo observarse una interesante paradoja que consistió en que el Estado otorgaba la autonomía, incluso una cierta forma de autonomía fiscal, pero sólo cuando los indicadores del desempeño, productividad,

medición y evaluación se hacían realidad. Por lo tanto, la autonomía fue ampliada sólo bajo la condición de que la universidad cumpliera con normas nacionales negociadas, a su vez, de manera continua, de acuerdo con la política pública. Tapper y Salter (1997) también coinciden en que el tema de la autonomía universitaria se halla en el centro de los debates actuales acerca de las relaciones entre el Estado y la Universidad. Al respecto se cuestionan si las universidades pueden conservar su autonomía o si los procedimientos de la rendición de cuentas han llegado a ser tan amplios, detallados y exigentes, que en casos extremos la autonomía se está volviendo letra muerta.

Para Neave y Van Vught (1994b), el concepto de autonomía es mucho más que el poder para gobernar sin controles externos. La distinguen, en primer lugar, de la libertad académica. Esta última se aplica de manera individual a la libertad que tienen los académicos para alcanzar la verdad en sus labores de docencia e investigación, sin temor a represalias por haber ofendido alguna ortodoxia política, religiosa o social. La libertad académica es privilegio de los profesores e investigadores universitarios y puede ser protegida de una mejor manera dentro de una institución que goce de gran autonomía, aunque también puede ser garantizada por alguna agencia gubernamental. Asimismo, dichos autores marcan la diferencia entre dos tipos de autonomía: sustantiva y procedimental. La primera (sustantiva) se refiere a la capacidad de los establecimientos universitarios para establecer sus propios programas (es el *qué* de la academia); la segunda (procedimental) es la aptitud para determinar los medios por los cuales sus metas y programas habrán de ser alcanzados (es el *cómo* de la academia).<sup>9</sup>

Los dos tipos antes señalados se relacionan, a su vez, con los controles de proceso y de producto por parte de los gobiernos que tratan de dirigir o controlar la educación superior. El control del proceso pretende regular o conformar las condiciones, recursos y medios que permitan lograr los productos (el tipo de habilidades y destrezas de los estudiantes, los proyectos terminados, las patentes obtenidas y las publicaciones producidas, entre

<sup>9</sup>Al parecer Neave y Van Vught derivan estas consideraciones de un texto clásico de Berdahl, Graham y Piper (1971) [citado por Ordorika, 2006: 31]. Para estos autores, la autonomía es el poder que tiene una universidad o una escuela universitaria de gobernarse a sí misma sin control externo. Además, proponen que al establecerse una relación entre la autonomía y el gobierno se requiere distinguir entre la autonomía sustantiva y la autonomía de procedimiento. La primera remite a los propósitos, las políticas y los programas que una institución ha decidido seguir. La autonomía de procedimientos, por otro lado, se refiere a las técnicas seleccionadas para llegar a las metas propuestas.

otros}. Por otra parte, cuando la regulación por parte del gobierno toma la forma del control del producto más que del proceso, la autonomía procedimental de las instituciones de educación superior tiende a incrementarse. Más aún, cuando el gobierno decide en gran medida qué tipo de productos habrán de generar los establecimientos universitarios, la autonomía procedimental puede llegar a ser alta, pero la sustantiva puede estar muy limitada.

Neave y Van Vught (1994b) consideran que el hecho de que los gobiernos esgriman crecientes poderes sobre el control del producto es en sí mismo el resultado de las presiones en espiral por demostrar eficiencia e interés social. Se exige que los sistemas de educación superior sean lo más eficientes posible y produzcan, en las condiciones fijadas, los recursos humanos e innovaciones para impulsar el crecimiento económico, los desarrollos tecnológicos y la innovación industrial. Subrayan que todos estos imperativos encomendados a la educación superior, combinados con la nueva subordinación y dependencia del control del proceso al control del producto, otorgan al gobierno una palanca muy fuerte para hacer valer las necesidades de la sociedad sobre aquellas que proceden primariamente de la evolución interna de las disciplinas, o de las exigencias individuales para lograr la realización personal o de la indagación ilimitada, necesidades determinadas internamente en cada institución por aquellos que crean y aquellos que consumen los conocimientos.

La subordinación del producto a un proceso de control, aunada a los mecanismos de evaluación desarrollados para sostener esa relación, trae consigo el peligro de separar a la educación superior de sus valores fundamentales y más tradicionales. El control del producto es, en el mejor de los casos, sólo un sustituto de la calidad, un punto final nominal y una actividad esencial cuya complejidad puede entenderse y apreciarse intuitiva y personalmente, pero que sólo puede representarse mediante una evaluación del producto con un serio riesgo de deformación. El peligro se agudiza al insistir en el control del producto como un sustituto de la calidad por la vía del proceso; los gobiernos considerarán que la educación ha de responder desde el punto de vista de la cantidad de graduados calificados, de las patentes registradas y de los artículos publicados. Como consecuencia de esta voluntad, el sector académico quedaría –voluntariamente o no– reducido a la categoría de una “fábrica de conocimientos”, impotente para resistir el oportunismo político y de corto plazo de los objetivos fijados por el gobierno (Neave y Van Vught, 1994b).

En un agudo análisis de los efectos de la reestructuración de la educación superior en la era de la globalización, Daniel Schugurensky (1998) señala que los cambios ocurridos en los establecimientos universitarios son expresiones de la gran influencia del mercado y del gobierno en los asuntos universitarios. La drástica reestructuración de los sistemas de educación superior tiene como eje fundamental la redefinición de la relación entre la universidad, el Estado y el mercado, y una drástica disminución de la autonomía institucional. Dicho proceso, según Schugurensky, alterará no sólo el modo histórico de operar de la universidad, sino también su propósito social. Hoy en día, en medio de las presiones de la globalización, las reformas neoliberales favorables al mercado, el ajuste del Estado y las demandas de rendición de cuentas, el principio de autonomía está siendo fuertemente cuestionado. En muchos casos existe una desconfianza generalizada en la contribución de la Universidad al desarrollo económico; por el creciente número de egresados que están desempleados o subempleados, por la creencia de que por mucho tiempo la institución ha sido una costosa “torre de marfil” desconectada del mundo; por reclamos al desperdicio y la mala administración de sus recursos; por las sospechas acerca de la productividad de sus académicos con definitividad, y los problemas causados por los desórdenes estudiantiles.

En esas circunstancias, Schugurensky argumenta que las universidades están pasando por una transición –algunas veces voluntariamente, pero generalmente obligada– hacia un modelo heterónomo. Una universidad heterónoma es aquella cada vez menos capaz de diseñar por sí misma su propio desarrollo y cuyo éxito deriva de la rapidez y eficacia de su respuesta a las demandas externas: “en tanto que la autonomía implica autogobierno, y hace referencia a la cualidad o estado de ser independiente, libre y auto-directivo, la heteronomía, en contraste, implica una subordinación a la ley o al dominio del otro” (Schugurensky, 1998: 141). La universidad heterónoma, además, es una derivación del efecto combinado de dos dinámicas en apariencia contradictorias: el *laissez faire* y el intervencionismo estatal.

La primera de esas dinámicas corresponde a un modelo de universidad en el que predomina la dimensión comercial. Ésta incluye una diversidad de instrumentos de política que promueven la propagación de instituciones privadas, administración o gestión de tipo corporativo, actitud empresarial entre el personal académico, cuotas por servicios, programas orientados a los consumidores, contratos con la industria y múltiples actividades para conseguir donaciones, además de mecanismos de recuperación y ahorro de

costos. En la universidad comercial, señala Schugurensky (1998), la institución se transforma en empresa, los profesores se vuelven empresarios, el profesionalismo administrativo se convierte en el modelo de la toma de decisiones, y los estudiantes y los resultados de la investigación son productos que van a la industria, la cual se vuelve el consumidor principal de los servicios.

Por otro lado, la dimensión comercial del modelo universitario se ve complementada por un número creciente de mecanismos de control diseñados y puestos en marcha por el Estado. Éste puede influir en el comportamiento de la Universidad mediante recortes presupuestales y nuevos mecanismos de financiamiento basados cada vez menos en la matrícula y cada vez más en evaluaciones del desempeño y la competencia institucional. Mediante la vinculación del presupuesto a las evaluaciones del desempeño basadas en criterios de rendimiento, la influencia que ejerce el Estado en la definición de la dirección del sistema como un todo, y en el de cada institución en particular, aumenta considerablemente. Más aún, en el modelo conocido como “evaluación a distancia”, las universidades mantienen su autonomía para decidir en los asuntos internos y en los medios para alcanzar las metas establecidas (control del proceso), mientras que el Estado mantiene el poder de decisión sobre dichas metas (control del producto). Dicho en otros términos, la autonomía en los procedimientos aumenta, en tanto que la autonomía sustantiva disminuye (Schugurensky, 1998).

#### *Retos y desafíos de la autonomía en las universidades públicas mexicanas de hoy*

Al principio de este trabajo se hizo el señalamiento de que por más de seis décadas las universidades públicas mexicanas gozaron de una autonomía muy amplia. Sin embargo, desde finales de la década de los setenta y principios de la siguiente, con el arribo de las políticas de planeación y evaluación, las cosas comenzaron a cambiar drásticamente. Así, las nuevas realidades de la educación superior mexicana están incidiendo de forma significativa en la autonomía de las universidades públicas. En primer lugar, está el intento fallido de construir un sistema coordinado de educación superior, para lo cual se crearon, en 1978, el Plan Nacional de Educación Superior, del cual derivó el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes). El primero de ellos consistía en una estructura encaminada a agrupar a las IES públicas. A su vez, el Sinappes buscaba la concertación y planeación conjunta entre las universidades,

los gobiernos estatales y el gobierno federal. La integración del sistema requería el establecimiento de instancias de dirección y coordinación desde el nivel institucional, el correspondiente a cada entidad federativa, el de la región y el nacional. Empero, la formalización de todo lo relacionado con el Plan y el Sistema nunca se materializó en una legislación específica, restringiéndose sólo ordenamientos de carácter administrativo, que paulatinamente se fueron agotando. Durante el periodo de mayor auge de la planeación, la autonomía de las universidades públicas se vio influida por estas dos instancias (Pallán, 2004).

Otro elemento por considerar es el concerniente a los mecanismos y programas de evaluación y acreditación, que se pusieron en funcionamiento a finales de la década de los ochenta, en el marco de lo que se denomina *Estado evaluador*. Como es bien sabido, las políticas en la materia incluían procesos de autoevaluación institucional, evaluación de programas y carreras por pares académicos, evaluación de programas de posgrado y evaluaciones externas de los alumnos. Tales programas se han ido profundizando y perfeccionando hasta la fecha. En México y en el resto de América Latina, la autonomía universitaria ha comenzado a experimentar condicionamientos importantes a causa de las políticas en esta materia. En un número importante de IES, las políticas de evaluación establecieron nuevas reglas y debilitaron a las instituciones al alterar las normas y mecanismos legales que regulaban el comportamiento académico de los actores universitarios (Suárez y Muñoz, 2004).

Por otra parte, las remuneraciones diferenciadas instrumentadas mediante los programas de estímulo al desempeño académico han provocado una suerte de doble lealtad que trastoca también el tradicional régimen de autonomía. En el marco de la autonomía institucional, han tenido lugar también nuevas orientaciones en materia de gobierno y representación, observándose que varias universidades han ido cambiando sus procedimientos de elección de autoridades hacia sistemas de representación que sustituyen la elección directa. En casi todos los casos el cambio ha significado una mayor estabilidad y gobernabilidad institucional (Pallán, 2004).

Otro asunto muy importante es el de la rendición de cuentas, ya que en la concepción clásica de la autonomía, ésta supuso un manejo absolutamente discrecional de los recursos financieros. Por muchos años, los controles eran de orden interno y nunca se informaba a los gobiernos federales o a los locales, ni a los órganos de vigilancia y control de los órganos legis-

lativos. Sin embargo, como señala Pallán (2004), en 1999 se modificaron varios artículos de la Constitución que alteraban las formas de vigilancia y control presupuestal en los recursos federales y estatales. Derivado de tales cambios, a finales del 2000 el Congreso de la Unión aprobó la creación de un nuevo esquema de fiscalización de los recursos financieros, estableciéndose la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la ASF, "incluyeron de manera genérica 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" (Pallán, 2004: 85-86). Este mismo esquema se aplicó a las diversas entidades federativas, las cuales formularon y crearon legislación y organismos similares (Pallán, 2004: 85-86).

Entre las acciones más urgentes desde el punto de vista legislativo está la necesidad de adecuar la fracción VII del artículo 3o. constitucional, a la realidad que viven las universidades. Aunque en 1980, se elevó a rango constitucional la autonomía universitaria, nunca se emitió la ley reglamentaria de dicha fracción, por lo que su aplicación ha dependido de la discrecionalidad política de los distintos actores relacionados con la educación superior.<sup>10</sup> Hoy en día las universidades requieren garantías jurídicas para definir con autonomía sus planes de desarrollo. No basta lo señalado en la fracción VII, que es práctica vigente en las instituciones a las que la Ley les otorga la autonomía (libertad de cátedra e investigación para definir planes y programas de estudio, para determinar los mecanismos de ingreso y permanencia de su personal académico y para administrar su patrimonio); se requiere precisar el ámbito de la autonomía y su relación con procesos que han tenido impulso en años recientes, como son la rendición de cuentas a los diversos poderes y a la sociedad (Mendoza, 2004).

<sup>10</sup>El texto de dicha fracción establece 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. 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 de 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" [Cfr. Rangel Guerra, 1983: 113].

Con base en lo anterior, se hace necesario plantear un marco normativo para la autonomía universitaria que delimite con mucha claridad las fronteras de este precepto de libertad y aborde, entre otros, los temas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. La ley de autonomía universitaria requiere tener como una de sus principales características la capacidad de responder con flexibilidad a los cambios derivados del dinámico entorno mundial, sin descuidar los principios básicos sociales a los que debe atender la educación superior, sustentados en las funciones de docencia, investigación y difusión. También es necesario definir, primero, los objetivos del sistema de educación superior, para posteriormente diseñar el andamiaje jurídico con que se sustentará la ley. Dicho ordenamiento legal representa asimismo una oportunidad para precisar las relaciones entre la universidad y el Estado, así como la clarificación de los alcances y fronteras de la autonomía. Podría constituir así el instrumento de ordenación y articulación de las universidades autónomas con el sistema de educación superior del país (Jiménez, 2004).

Entre los temas que debería contemplar una ley de autonomía estarían los siguientes:

- I. Definición jurídica y conceptual de autonomía, precisando alcances y fronteras.
- II. Definición de los esquemas para la articulación de las universidades autónomas con el sistema nacional de educación superior, así como con los distintos niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.
- III. Definición de los criterios de asignación presupuestal, al igual que la determinación de un porcentaje del producto interno bruto (PIB) para las universidades.
- IV. Establecimiento claro y preciso de los mecanismos de interacción con las diversas instancias y órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo.
- V. Precisión de temas relacionados con la docencia, investigación y difusión que resulten generales y estratégicos para las universidades y para la cohesión del sistema universitario.
- VI. Clarificación de los conceptos que han provocado dificultades en el interior de las instituciones y su relación con el gobierno (entre los que estarían los relacionados con los recursos etiquetados y la libertad de administración de los recursos por parte de las universidades).
- VII. Incorporación en el contexto universitario de las nuevas obligaciones derivadas de las leyes de Fiscalización Superior de la Federación y la

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- viii. Delimitación específica de los campos de competencia jurídica ante acontecimientos violentos del ámbito local o federal (Jiménez, 2004).

La injerencia del gobierno federal en las universidades públicas ha provocado, además de las transformaciones y situaciones antes señaladas, otra serie de cambios políticos como la pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos universitarios, la ruptura de relaciones que vinculaban a los gobiernos universitarios con intereses políticos locales, la deshomologación salarial de los académicos y la introducción de valores ligados a la competencia, que ha terminado por modificar el *ethos* académico. Empero, la consecuencia más notable de todo ello ha sido, probablemente, la operación de una autonomía restringida (Muñoz, 2006).

Es este amplio rango de problemas, el marco en que se presentan los desafíos para la autonomía universitaria dentro de la educación superior del país.

## Conclusiones

La revisión del origen y desarrollo de la autonomía desde la creación de las primeras universidades en la Europa medieval permitió constatar la búsqueda de garantías, por parte de las corporaciones de maestros y estudiantes, para poder desarrollar sus actividades académicas sin la intromisión de los poderes civiles y eclesiásticos. Posteriormente, la autonomía representó el instrumento para delimitar los poderes del Estado en su relación con la universidad. Se procuró establecer que, si bien aquél la financiaba (y en ocasiones tenía la potestad de designar a sus más altas autoridades), debía dejarle la libertad para organizar sus programas académicos, así como elegir los temas y las formas del quehacer docente, y la elección de los temas de investigación.

El movimiento estudiantil de 1918 llevado a cabo en la universidad de Córdoba constituyó la ruptura con el viejo modelo colonial y representó el inicio del ascenso de las clases medias en las sociedades latinoamericanas. La influencia de Córdoba se extendió a casi todas las universidades públicas de América Latina. En muchas de ellas algunos de sus principios siguen vigentes hasta ahora, y constituyen principios irrenunciables para que la universidad esté en condiciones de cumplir con sus funciones sustantivas.

También el recuento histórico realizado a lo largo de este capítulo permitió constatar que, en el caso mexicano y en general de casi toda Hispanoamérica, el modelo de la universidad española predominó por siglos. Primero la universidad colonial y luego la napoleónica se dieron a la tarea de formar “licenciados” en las llamadas profesiones y artes liberales. El espíritu científico, sin embargo, quedó muy rezagado, al menos hasta bien entrado el siglo xx. La autonomía para las universidades públicas sólo se consiguió a partir de la segunda década de ese siglo. La entonces Universidad Nacional la obtuvo a finales de ese periodo, en medio de la difícil situación política de una nación que luchaba por institucionalizar su triunfante revolución. La autonomía de la UNAM tuvo sus vicisitudes, causadas en parte por la inestabilidad institucional derivada de la llamada Ley de Autonomía Total de 1933. Dicha Ley pretendía despojarla del financiamiento por parte del Estado, situación que logró enmendarse rápidamente y quedar bien definida en la Ley Orgánica de 1945, la cual aún continúa vigente.

A partir de la Ley antes mencionada, los congresos locales promulgaron leyes orgánicas para las universidades públicas de muchas entidades federativas del país. En tales ordenamientos legales, la autonomía se reconocía como una atribución que debía ser asegurada y preservada por el Estado. En 1980, la autonomía fue elevada a rango constitucional, quedando así garantizados los principios de autogobierno, libertad de cátedra e investigación, autodeterminación de planes y programas, así como de los criterios de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, entre otros.

No obstante, el concepto de autonomía ha sufrido cambios –en los hechos, no en la letra de los textos legales– que podrían calificarse hasta de dramáticos, pues se habla ya de autonomía “acotada”, “restringida” o “condicionada”. Ello se ha debido a los inéditos procesos sociales, políticos y económicos que han acarreado los enormes cambios del mundo contemporáneo. Las crisis y dificultades que han experimentado las economías de muchos países –sobre todo, pero no exclusivamente, los de menor desarrollo– han provocado fuertes recortes al financiamiento de las políticas sociales, entre las que se encuentran las inversiones en educación. La situación anterior ha significado también el abandono del denominado “Estado benefactor” y su consecuente sustitución por el “Estado evaluador”. Este último pretende racionalizar al máximo el uso de los recursos financieros y materiales que proporciona a las diversas entidades e instituciones públicas. Este afán por racionalizar a toda costa ha alcanzado no sólo a dichas instituciones, sino también a los individuos que en ellas laboran.

A partir de la instrumentación de políticas que redujeron los recursos financieros a la educación en general y a las IES en particular, varias instituciones comenzaron a implementar medidas "privatizadoras" en diversos aspectos de su gestión, buscando también tener mayor "relevancia" al vincularse con los sectores productivos (especialmente con las empresas privadas), procurando diversificar sus fuentes de financiamiento. En este sentido, algunas de ellas se han ido alejando gradualmente de la idea de que la educación superior es un bien público. Asimismo, en ciertos casos, la autonomía para algunas universidades se equipara con la autosuficiencia financiera: la necesidad de contar con más recursos propios para disponer de una mayor capacidad de financiar sus proyectos institucionales, sin importar que se diluyan las fronteras entre lo público y lo privado.

Dado que en México las políticas neoliberales, ejemplificadas en los párrafos anteriores, se establecieron hace ya más de un cuarto de siglo, las universidades y otras IES públicas enfrentan en la actualidad grandes desafíos para mantener plenamente vigentes los principios de la autonomía. Sobre todo ante las demandas del Estado y del mercado, entre las que destacan la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los poderes ejecutivo y judicial. El control y la injerencia de las políticas gubernamentales para encauzar los derroteros de las universidades y demás instituciones públicas de educación superior (condicionando, por ejemplo, algunos recursos financieros al desempeño institucional), son una presencia insoslayable.

Si bien a juicio de los autores revisados en este trabajo es imprescindible una legislación en la materia (Ley de Autonomía Universitaria), que precise los alcances de la autonomía, se requiere garantizar que las universidades públicas gozarán, sin cortapisas, de la suficiente libertad para decidir sus formas de gobierno y organización, preservar las libertades de cátedra e investigación, determinar las formas de contratación y promoción de su personal académico y contar con los recursos suficientes para cumplir sus fines de docencia, investigación y difusión. Ante un escenario que amenaza con ir más allá de la acotación o restricción de la autonomía, los principios anteriores continúan siendo hoy más vigentes que nunca.

## Bibliografía

- ALCÁNTARA, Armando (2006), "El contexto internacional de las relaciones universidad-gobierno", en Humberto Muñoz (coord.), *Relaciones universidad-gobierno*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- BONVECCHIO, Claudio (2000), *El mito de la universidad*, 11 edición, México, Siglo XXI.
- COSSÍO, José Ramón (2006), "Instituciones de educación superior desde el Artículo 3o. constitucional. El problema de la Autonomía universitaria", en *Perfiles Educativos*, Tercera época, vol. 28, núm. 112, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, pp. 131-143.
- DERRIDA, Jacques (2002), *La universidad sin condición*, Madrid, Trotta.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (2004), "Autonomía universitaria. Orígenes y futuro en la realidad mexicana", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33(1), núm. 129, enero-marzo, pp. 41-48.
- FELL, Jean Claude (1989), *José Vasconcelos: Los años del águila (1920-1925). Educación, cultura e iberoamericanismo en el México posrevolucionario*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas.
- GAOS, José (1999), "Meditación de la universidad", en José Medina Echavarría y José Gaos, *Responsabilidad de la universidad*, México, El Colegio de México (Colección Jornadas, 129).
- GARCÍA STAHL, Consuelo (1978), *Un anhelo de libertad. Los años y los días de la autonomía universitaria*, México, UNAM.
- JIMÉNEZ, Guillermo (2004), "Autonomía y rendición de cuentas", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33 (1), núm. 129, enero-marzo, pp. 49-55.
- LARA, Leoncio (2006), "Comentarios al documento 'Instituciones de educación superior desde el artículo 3o. constitucional. El problema de la autonomía universitaria de José Ramón Cossío'", en *Perfiles Educativos*, Tercera época, vol. 28, núm. 112, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, pp. 150-159.
- LEVY, Daniel (1987), *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LLINÁS, Edgar (1979), "¿Era autónoma la Real y Pontificia Universidad de México?", en *Deslinde. Cuadernos de Cultura Universitaria*, núm. 118, México, CESU-UNAM, octubre.
- MARIÁTEGUI, José Carlos (1980), *La reforma universitaria*, Culiacán, Sinaloa, México, Universidad Autónoma de Sinaloa (Serie Situaciones, 14).
- MARSISKE, Renate (coord.) (2001), *La universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM-CESU, Plaza y Valdés.
- MENDOZA, Javier (2004), "Presentación", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33(1), núm. 129, enero-marzo, pp. 33-39.
- MUÑOZ, Humberto (coord.) (2006), *Relaciones universidad-gobierno*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- NEAVE, Guy y Frans van Vught (eds.) (1994b), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: the Winds of Change*, Oxford, Inglaterra, Pergamon Press.

- ORDORIKA, Imanol (2006), *La disputa por el campus. Poder, política y autonomía en la UNAM*, México, UNAM-CESU, Plaza y Valdés.
- ORTEGA Y GASSET, José (1982), *Misión de la universidad y otros ensayos sobre educación y pedagogía*, Madrid, Alianza Editorial.
- PALLÁN, Carlos (2004), "La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía en México", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33(1), núm. 129, enero-marzo, pp. 73-88.
- PINTO MAZAL, Jorge (1974), *La autonomía universitaria. Antología*, México, UNAM.
- RANGEL GUERRA, Alfonso (1983), *La educación superior en México*, 2a. ed., México, El Colegio de México [Colección Jornadas, 86].
- RODRÍGUEZ, Roberto (2008), "Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana. México", en Carmen García Guadilla (ed.), *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*, Caracas, UNESCO-IESALC, pp. 337-378.
- SCHUGURENSKY, Daniel (1998), "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?", en Armando Alcántara, Ricardo Pozas y Carlos Alberto Torres (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1999), "¿Quo vadis universidad pública? Tendencias globales y el caso argentino", en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno (Tomo II)*, México, UNAM-CESU, Miguel Ángel Porrúa.
- SERNA, José María (2006), "Comentarios sobre el concepto de autonomía en relación con la educación superior pública y privada en México", en *Perfiles Educativos*, Tercera época, vol. 28, núm. 112, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, pp. 144-149.
- SIERRA, Justo (1948), *Obras completas. Tomo V: Discursos*, México, UNAM.
- SUÁREZ, María Herlinda y Humberto Muñoz (2004), "Ruptura de la institucionalidad universitaria", en Imanol Ordorika, *La academia en jaque*, México, UNAM-CRIM, Miguel Ángel Porrúa.
- TAMAYO, Rolando (1987), *La universidad. Epopeya medieval (Notas para un estudio sobre el surgimiento de la universidad en el alto medievo)*, México, UNAM-UDUAL.
- TAPPER, Edward R. y Brian G. Salter (1997), "El concepto cambiante de autonomía universitaria", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 26(4), núm. 104, octubre-diciembre, pp. 109-132.
- TÜNNERMANN, Carlos (2008), "La autonomía en el contexto actual", *Universidades*, Unión de Universidades de América Latina, núm. 36, enero-abril, pp. 19-46.
- WASSER, Henry (1997), "Redefinición de la autonomía de las universidades", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Ins-

tuciones de Educación Superior, vol. 26(4), núm. 104, octubre-diciembre, pp. 97-108.

#### Publicaciones electrónicas

- KANT, Emmanuel (1794) [2002], "El conflicto de las facultades" (fragmento) [traducción de Miguel Casillas], *Colección Pedagógica Universitaria*, núm. 37-38, enero-junio/julio-diciembre. <http://www.uv.mx/cpue/coleccion/N3738/EKant-conflictofacultades.pdf> [Consultado: 25/10/2008].
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* (22a. ed.) <http://buscon.rae.es> [Consultado: 03/10/2008].
- Universidad Autónoma de Baja California Sur. <http://www.uabcs.mx/> [Consultado: 07/04/2009].
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <http://www.uacj.mx/> [Consultado: 07/04/2009].
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México <http://uacm.edu.mx/> [Consultado: 07/04/2009].