

# AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ESBOZO HISTÓRICO Y SIGNIFICADO\*

José Woldenberg\*\*

61

El tema de la autonomía de los centros de educación superior no es de coyuntura. Tiene que ver con uno de los rasgos fundamentales que permiten a las universidades cumplir con su misión. Voy a intentar hacer un breve esbozo histórico de la autonomía en la Universidad Nacional Autónoma de México (la que creo conocer mejor) y luego apuntar algunas ideas sobre el significado de la misma.

I. Digámoslo desde el inicio: La autonomía es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la universidad moderna. Autonomía para autogobernarse, para decidir sus planes y programas de estudio, para que en su seno se ejerza la más amplia libertad de cátedra e investigación. Es decir, las universidades, dada su naturaleza y funciones, requieren de independencia sustantiva en relación con los poderes públicos.

La autonomía permitió y permite a la UNAM ser una institución central de la ciencia, las profesiones, la cultura y las artes. Sus labores de investigación, docencia, promoción de la cultura y fomento de muy diversas disciplinas artísticas, la han convertido

en un centro irradiador de conocimiento, destrezas profesionales y actividades culturales variadas. Y en buena medida, ello se debe a la autonomía. Pero el propio concepto de autonomía tiene su historia, sus contornos y significados.

1929. La historia inició con una huelga de los estudiantes de la Facultad de Derecho que se manifestaban en contra de un sistema de “reconocimientos” escritos que ya se había implantado en otras escuelas. El detonante fue el tipo de exámenes a los que debían estar sujetos los estudiantes. La huelga se expandió con rapidez a otras escuelas y el 23 de mayo hubo enfrentamientos con la policía y los bomberos.

Los estudiantes reaccionaron demandándole al Presidente de la República que: a) destituyera al secretario y subsecretario de Educación Pública (Ezequiel Padilla y Moisés Sáenz), al rector de la Universidad (Antonio Castro Leal), y a todos los empleados de la SEP y la Universidad que hubiesen llevado a cabo represalias contra los estudiantes, b) cesara a los jefes de la policía del D.F. y al jefe de las comisiones de seguridad (Valente Quintana y Pablo

---

\*\* Director de la revista Nexos y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

Meneses), c) el nuevo rector fuera electo por el Presidente pero a partir de una terna que le presentara el Consejo Universitario, d) se reincorporaran las escuelas secundarias a la preparatoria, y otras más.

Como se puede apreciar, la autonomía no era una demanda de los estudiantes en huelga. Por ello escribió el maestro Jesús Silva Herzog que “la respuesta (del presidente Portes Gil) fue una sorpresa para tirios y troyanos o en otras palabras, para profesores y estudiantes... ofreció -aquí lo inesperado- convocar desde luego a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, para someter a su consideración una ley que concediera la autonomía a la Universidad”. (*Una historia de la Universidad de México y sus problemas*. Siglo XXI. 1978. Segunda edición, p. 52).

62

El Presidente, ante un conflicto que le parecía irresoluble en los términos que lo planteaban los estudiantes, prefirió una fuga hacia delante. Pero la autonomía diseñada por la ley Portes Gil estaba cruzada por una tensión mayúscula: por un lado, el gobierno no dejaba de tener injerencia en la Universidad Autónoma, y por el otro, daba la impresión que deseaba privatizarla.

En la nueva Ley, el Presidente de la República proponía una terna al Consejo Universitario de la que debía elegir al rector, el titular del Ejecutivo podía designar, “con cargo a su presupuesto”, profesores extraordinarios y conferenciantes, el mismo Ejecutivo tenía la posibilidad de vetar diversas resoluciones del Consejo Universitario, y la Secretaría de Educación Pública designaba un delegado ante el Consejo Universitario “con voz informativa únicamente”. Es decir, el gobierno temía dejar en entera libertad a la Universidad.

No obstante, la nueva Ley Orgánica establecía también en su considerando 12 “que no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la Universidad, ésta en su carácter de autónoma tendrá

que ir convirtiéndose a medida que el tiempo pase, en una institución privada...”, y en el 13 “que aunque lo deseable es que... llegue a contar en el futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independiente desde el punto de vista económico, por lo pronto... tendrá que recibir un subsidio del gobierno federal...”. Ese desprendimiento de las obligaciones del gobierno federal se consideraba justo porque “la rehabilitación de las clases trabajadoras en México y su condición de gobierno democrático, obligan al Gobierno de la República a atender en primer término a la educación del pueblo en su nivel básico, dejando la responsabilidad de la enseñanza superior... a los mismos interesados... La instrucción universitaria profesional debe ser costeadada por los educandos mismos (16 y 17) (Eugenio Hurtado Márquez. *La Universidad Autónoma 1929-1944*. UNAM. 1976).

1933. Esta tensión en las relaciones entre el gobierno y la UNAM -dependiente del gobierno o autónoma como sinónimo de privada-, pareció resolverse a favor de la segunda opción con la Ley Orgánica de 1933. La llamada Ley Bassols dejaba en el Consejo Universitario la facultad de nombrar al Rector, se fijaba con claridad su patrimonio, y erradicaba la injerencia del gobierno en los asuntos de la casa de estudios, pero establecía que “cubiertos los diez millones de pesos (que el gobierno le entregaría a la UNAM)... la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal” (Art. 9).

Esa disposición, le permitió a un senador (Aguayo) decir durante el debate: “Hoy tenemos la Universidad Nacional Autónoma de México desvinculada completamente del gobierno, desconectada del Estado”. “Hoy se le da un patrimonio, una cantidad, una suma determinada para que la maneje y viva. Pero ya nada más una cantidad, ya no una cosa permanente, perpetua, que tenga el carácter de subsidio...” (Hurtado Márquez. *Op. cit.* p. 71).

La llamada “plena autonomía” por don Jesús Silva Herzog sin duda significaba la independencia de la UNAM en relación al gobierno, pero también el cese de cualquier responsabilidad estatal con respecto a la Universidad, es decir, una auténtica privatización de la institución.

1944. La situación de permanente convulsión en que vivió la Universidad a partir de entonces, demandó no sólo la redefinición de las relaciones entre el gobierno y la UNAM sino un nuevo diseño del gobierno universitario. Eso sucedió con la nueva Ley Orgánica, presentada por el rector Alfonso Caso en 1944.

Vigente durante 63 años mucho se puede decir de la misma, pero en lo sustantivo logró que la autonomía se entendiera como gobierno propio sin interferencias gubernamentales y como capacidad para definir por sí misma el rumbo de la institución garantizando la libertad de cátedra e investigación, sin relevar al Estado de la obligación de subsidiar la educación superior.

Esos dos rasgos sustantivos –repito: capacidad de autogobierno y obligaciones estatales para hacerlas viables- se extendieron a la mayoría de las universidades públicas del país, y entiendo que son pilares que (casi) nadie pretende remover. Se trata de un arreglo institucional que a todos conviene.

Por ello, no fue casual que durante la reforma constitucional que en 1979 reconoció los derechos laborales de los trabajadores universitarios, se estableciera en el artículo tercero 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...”. La década de los setenta estuvo marcada por profundos conflictos entre sindicatos y autoridades en las universidades públicas, pero finalmente se reconocieron los derechos laborales de sus trabajadores.

II. La autonomía debe entenderse como un valor en sí mismo (permite a las instituciones gobernarse a sí mismas sin injerencias externas) y como un medio para alcanzar ciertos fines. Repito: es al mismo tiempo un fin y un medio.

Permítanme un rodeo o si se quiere un intento por abrir el campo de visión, comparándola con lo que sucede con otras instituciones autónomas:

Banco de México. El artículo 28 de la Constitución establece en relación al Banco de México que: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”. La disposición es clara: el Banco es autónomo para ejercer sus funciones y llevar adelante su administración y nadie puede obligarlo a dar financiamiento (se trata de la autonomía como autogobierno), pero al mismo tiempo tiene encomendadas tareas específicas

(“procurar la estabilidad del poder adquisitivo” y fortalecer la rectoría estatal del desarrollo nacional), con lo cual la autonomía pasa a ser un medio para alcanzar esos fines. La autonomía del Banco fue diseñada para que desde el poder público (específicamente desde la Presidencia de la

República o la Secretaría de Hacienda) no hubiese interferencias, pero el legislador le fijo al mismo tiempo al Banco cuáles son los objetivos que debe perseguir. Por supuesto esos fines son controvertibles, pero lo que ahora quiero subrayar es la dimensión de la autonomía como fin en sí misma y como medio para alcanzar determinadas metas.

64 IFE. Dice la Constitución en su artículo 41: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...” Y más adelante señala: “El IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y a la educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley...” (etcétera). La Constitución le otorga autonomía para autogobernarse sin la injerencia de los poderes públicos, pero al mismo tiempo le fija sus tareas. Pero además, en nuestro caso, el Instituto Federal Electoral es autónomo como condición para construir un valor que a muchos les parece intangible: la necesaria confianza en nuestros procesos electorales. Sabemos que en Europa las elecciones son organizadas, fundamentalmente, por los ministerios del Interior –es decir, por órganos de gobierno- y nadie reclama una fórmula alternativa, porque nadie supone que la autoridad va a actuar de manera facciosa, ilegal o parcial. En nuestro caso fue necesario edificar una institución autónoma –de la cual salió el representante del gobierno federal- como condición para construir confianza en el organizador y árbitro electoral. De tal suerte que el IFE no vive por y para la autonomía. Siendo una condición de su existencia, la autonomía

es un medio para lograr que los partidos, candidatos, medios, organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, puedan observar como cada uno de los eslabones del proceso electoral se construye con apego al derecho y sin la interferencia gubernamental, de tal suerte que la confianza en el método fundamental de la democracia se acreciente.

Las universidades. De igual forma la autonomía ayer, hoy y mañana para las universidades supone que éstas se puedan autogobernar. Pero la autonomía es al mismo tiempo un medio porque es también un recurso para que las casas de estudio puedan desplegar sus tareas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura de la mejor manera posible.

En prácticamente todas las leyes orgánicas de las universidades públicas esas son las tres finalidades que se reiteran de manera insistente: docencia, investigación y difusión de la cultura. Son tareas centrales, estratégicas, fundamentales, que requieren de la autonomía para no verse empañadas o distorsionadas por los vaivenes de la política, pero que hacen de las Universidades instituciones responsables de su cumplimiento.

En una palabra: debemos reforzar la autonomía de las universidades, pero al mismo tiempo ello debe servir para contar con una enseñanza de primer nivel, una investigación de vanguardia y una recreación de la cultura intensa y expansiva. Porque la autonomía no es sinónimo de autarquía y las tareas sustantivas de las universidades nos importan a todos.

Deseo que este 50 aniversario de la autonomía de la Universidad de Querétaro sea un eslabón más en el fortalecimiento de la misma, y que ello también sirva para el cumplimiento de las tareas sustantivas que la Universidad tiene encomendadas.

\*Discurso pronunciado el 17 de enero del 2008 en el 50 aniversario de la Autonomía de la Universidad Autónoma de Querétaro, México.