

# La autonomía universitaria

## Una perspectiva política

IMANOL ORDORIKA SACRISTÁN\*

En 2009 se cumplieron ochenta años del otorgamiento de la autonomía a la entonces Universidad Nacional de México. Con toda intención, este artículo delimita el alcance de la reflexión principalmente a los primeros setenta años de autonomía universitaria. Si bien el cambio de partido en el gobierno a partir del año 2000 ha producido transformaciones en las relaciones entre el Estado y las universidades mexicanas, a pesar de este cambio se mantienen los rasgos fundamentales del autoritarismo en el sistema político mexicano.

En el caso de la UNAM, y de casi todas las universidades públicas del país, todas ellas conservan a su vez las características esenciales de sus propios sistemas autoritarios de gobierno. Sin embargo, como se hace evidente casi todos los días en los medios de comunicación, las relaciones del gobierno con la UNAM y con otras universidades se han modificado de manera significativa.

La autonomía universitaria ha sido un tema clásico y sigue siendo materia de referencia en el campo de estudios de la educación superior a nivel internacional, y también en México. La polémica en el campo de conocimiento, por supuesto, ha reflejado la complejidad de la autonomía como elemento fundamental de la vida de las instituciones, en el marco de diversas tradiciones universitarias y en diferentes contextos nacionales e históricos.

En este artículo se discute la relación entre la autonomía —como forma de interacción entre las universidades y otras instituciones del Estado— con la conceptualización sobre la misma, en particular para el caso de la UNAM y otras universidades mexicanas. Se pone énfasis en la naturaleza política de la autonomía y por ende la necesidad de desarrollar perspectivas de corte político para su análisis y comprensión.

### APROXIMACIONES ANALÍTICAS AL TEMA DE LA AUTONOMÍA

Desde diferentes perspectivas analíticas la noción de autonomía se ha conceptualizado como rasgo institucional, como relación entre universidad y gobierno, o como proceso de interacción que involucra a diversos actores e

\* Doctor en Ciencias Sociales y Educación por la Universidad de Stanford. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Integrante del Seminario de Educación Superior de la misma institución. Líneas de investigación: educación superior y sociedad del conocimiento; Estado y políticas educativas en México; financiamiento de la educación superior en México; indicadores sobre educación en México; poder, política y cambio en la educación superior; movimientos sociales y educación; y teoría social y educación.

instituciones de la sociedad, entre otras aproximaciones. Así como los estudios sobre la educación superior se desarrollaron originalmente, como un campo bien definido, en los países anglosajones, los primeros análisis académicos sobre el tema de la autonomía de las universidades tuvieron lugar en los Estados Unidos.

### *Las vertientes clásicas anglosajonas*

Los estudios clásicos sobre autonomía se centraron en la relación entre organismos estatales e instituciones de educación superior a partir de un marco analítico enfocado en la articulación de intereses (Pusser, 1999). Berdahl definió la autonomía como “el poder que tiene una universidad o una escuela universitaria... de gobernarse a sí misma sin control externo” (Berdahl, Graham y Piper, 1971: 8). En un intento normativo por establecer una relación apropiada entre la autonomía y la coordinación gubernamental, y con el fin de evitar la intromisión estatal en la vida universitaria, surgió la necesidad de distinguir entre la autonomía sustantiva y la autonomía de procedimiento. La autonomía sustantiva remite a los “propósitos, las políticas y los programas que una institución ha decidido seguir”, y la autonomía de procedimiento a las “técnicas seleccionadas para llegar a las metas propuestas” (Berdahl, Graham y Piper, 1971: 10).

Estudios posteriores dentro de la misma tradición (Millett y Harclerod, 1984; Zusman, 1986) pusieron el acento en el conflicto existente alrededor del control y la coordinación de las instituciones de educación superior. Estas perspectivas siempre estuvieron basadas en una visión pluralista en la que se tomaba a las instituciones postsecundarias como separadas y diferenciadas del Estado, y a este último como una representación homogénea del “bien común” (Ordorika, 2001; 2003). Las relaciones instrumentales entre el Estado y la educación superior se analizaron fundamentalmente en el ámbito de las leyes, las normas y los reglamentos.

Otras aproximaciones analíticas, enfocadas en la economía política de la educación superior y su impacto en la autonomía universitaria (Slaughter y Silva, 1985; Slaughter, 1993; Gumport y Pusser, 1995; Hardy, 1996), han ido más allá del estudio instrumental de las relaciones entre gobiernos e instituciones postsecundarias. Desde una perspectiva de la “dependencia de recursos” Slaughter y Leslie argumentaron que los proveedores “tienen la capacidad de ejercer gran poder” (1997: 68) sobre las instituciones de educación superior. De acuerdo con estos autores, los gobiernos tradicionalmente otorgaban una autonomía considerable a través de subsidios ordinarios o financiamiento no etiquetado para investigación; pero los cambios en los patrones de financiamiento de gobiernos estatales y federales, proveedores principales de recursos en casi todo el mundo, incrementaron la dependencia de la educación superior y establecieron nuevas limitaciones a la autonomía institucional (Slaughter y Silva, 1985; Slaughter, 1993; Gumport y Pusser, 1995; Hardy, 1996).

Las aproximaciones desde este campo de estudios han estado limitadas para comprender la naturaleza y límites de la autonomía en una gran diversidad de instituciones y tradiciones universitarias. Ni las perspectivas

políticas pluralistas, ni la “dependencia de recursos” han sido suficientes para explicar la complejidad de las relaciones de poder al interior de las universidades, así como entre éstas y otras instituciones del Estado (Ordorika, 2003). Las organizaciones de educación superior públicas son instituciones del Estado (Rhoades, 1993). La interacción entre universidades y gobiernos está sujeta a relaciones de poder en permanente disputa en el ámbito normativo y de los actores políticos; en el control sobre agendas, políticas y temas; así como en el ámbito simbólico o cultural del discurso y las percepciones e ideologías hegemónicas (Ordorika, 2001).

### *El debate sobre la autonomía universitaria en México*

En México la autonomía ha estado en juego como tema a debate y como demanda de estudiantes, académicos e intelectuales desde antes de la fundación de la Universidad en 1910, precediendo en casi tres décadas a la decisión presidencial; y como relación entre universidad y Gobierno, desde la aprobación de la Ley que instituyó la autonomía en la Universidad Nacional, en 1929 (Garcíadiego, 1996).

En la polémica política, en las relaciones históricas y en el análisis académico, la autonomía universitaria mexicana se ha evidenciado como una interacción de enorme complejidad. El Congreso de la Unión legisló la relación entre el gobierno y la Universidad principalmente en 1910, 1929, 1933 y 1945. Como se ha dicho, a partir de 1929 se le otorgó a la UNAM autonomía institucional. Con variaciones históricas, el gobierno federal concedió a la Universidad un estatuto autónomo que incluyó, entre otros aspectos, los derechos legales de administrar sus recursos, de tomar decisiones académicas y de nombrar a sus autoridades.

Posteriormente, en el marco de los conflictos sindicales universitarios de los años setenta, en 1979-1980 se estableció un marco jurídico constitucional para normar la autonomía universitaria, en el ámbito federal y estatal, y regular con ello las relaciones entre universidades autónomas, actores universitarios (como los sindicatos) y gobiernos en estos dos niveles.

Los límites dentro de los cuales esta autonomía ha tenido una existencia real frente a la presencia de un régimen político altamente centralizado y autoritario ha sido un tema que sigue generando polémicas y discusiones, así como apreciaciones divergentes y hasta encontradas. Las expresiones acerca de la influencia e injerencia gubernamental sobre la vida y decisiones de las universidades en México han ido desde la autonomía absoluta hasta el control total. Existen diversas valoraciones sobre los límites de la autonomía universitaria; pocas veces, sin embargo, éstas se han fundado en investigaciones, revisiones históricas o análisis sistemáticos.

Actores universitarios, estudiosos y especialistas se han ocupado de analizar la relación entre las universidades mexicanas, en particular la UNAM, y el gobierno. La discusión clásica y fundacional viene desde los años treinta y en ella destacan las reflexiones de actores como Alejandro Gómez Arias (1929); Alfonso Caso y Lombardo Toledano así como de Narciso Bassols (1933) y Manuel Gómez Morín (1934), entre muchos otros.

En el debate académico contemporáneo el trabajo *University and Government in Mexico: Autonomy in an authoritarian system*, de Daniel Levy (1980), ha sido particularmente influyente. Partiendo de una perspectiva analítica convencional, instrumental y pluralista, hizo una definición funcional de la autonomía, compatible con la presentada por Berdahl, caracterizada como la ubicación de la autoridad “*en algún lugar dentro de la universidad*” (Levy, 1980: 4), o como “el control universitario sobre los componentes del autogobierno institucional” (p. 7).

Levy llegó a la conclusión de que existía una autonomía académica casi absoluta ya que no se percibía ningún ejemplo claro de injerencia del gobierno en la fijación de las políticas de acceso, currículum y programas académicos. Planteó que el monopolio del gobierno sobre el financiamiento a la universidad no implicaba ningún tipo de control mediante el flujo de recursos, y que la contratación y promoción del personal académico era esencialmente un asunto interno. Reconoció que los procedimientos para nombrar a las autoridades universitarias eran más problemáticos; sin embargo, concluyó que, aunque limitados y probablemente sujetos a intervenciones externas, éstos tenían en la UNAM más fundamentos universitarios que en la mayoría de las universidades estadounidenses o latinoamericanas. En resumen, para Levy

la autonomía de la universidad pública en México, aunque lejos de ser completa, es relativamente fuerte, más fuerte que el control gubernamental y sin duda considerablemente más fuerte que la autonomía universitaria en la mayoría de las demás naciones latinoamericanas (Levy, 1980: 19).

Aunque para muchos académicos mexicanos el análisis de Levy ha sido paradigmático, tanto especialistas como actores universitarios suelen coincidir en que la autonomía efectiva es más endeble de lo que Levy sostenía. Para la mayoría de los autores mexicanos en el campo de la educación superior, el problema parecía de simple apreciación en cuanto a los grados reales de autonomía (Kent, 1990; Acosta, 1998; Muñoz, 2002; Casanova, 2004). Otros, sin embargo, han problematizado los fundamentos mismos del estudio y sus conclusiones (Guevara Niebla, 1983; 1988; 1990; Martínez Della Rocca, 1983; 1986; Ordorika, 2003). Las principales diferencias al abordar la naturaleza y los límites de la autonomía en la Universidad Nacional son consecuencia de las distintas posturas teóricas y, por consiguiente, de las diferentes maneras de valorar la evidencia histórica.

## LA AUTONOMÍA EN UN CONTEXTO DE CAMBIO

A partir de la década de los ochenta se desarrollaron cambios profundos en las políticas públicas para la educación superior en casi todo el mundo que tuvieron efectos notables en universidades públicas latinoamericanas y mexicanas en particular. La estrategia de ajuste estructural adoptada inicialmente, y en general las llamadas políticas neoliberales que acompañaron al fenómeno de la globalización a finales de siglo abrieron nuevos

temas y establecieron nuevos límites a la autonomía de las universidades mexicanas. Las políticas públicas para la educación superior correspondientes al período incluyeron temas explícitos como la reducción del financiamiento público y la rendición de cuentas; la diversificación institucional y la “descentralización”; la búsqueda de la “excelencia”, la evaluación y la adopción de prácticas de competencia y remuneración “de mercado”; así como los procesos de privatización y comercialización de la oferta educativa, de la “producción universitaria” y de las prácticas académicas, entre otros aspectos (Mendoza, 2002; Ordorika, 2008).

El Estado limitó severamente su participación y apoyo a la educación superior. Esta retracción se expresó en las limitaciones impuestas al crecimiento de la oferta pública, la desregulación y la promoción del sector privado (Rodríguez, 2003). También se hizo notable en la reducción de recursos públicos (Altbach y Johnstone, 1993; Johnstone, 1998).

Este conjunto de políticas abrió una nueva etapa de relación entre las universidades y el Estado caracterizada, entre otros elementos, por una intensa y creciente competencia por recursos individuales e institucionales frente al Estado mismo y de cara al mercado (Marginson, 1997; Marginson y Considine, 2000). De este modo la autonomía tradicional de las instituciones académicas (universidades y demás organizaciones educativas postsecundarias) y sus profesionales frente al Estado y el mercado se redujo notablemente (Slaughter y Leslie, 1997; Rhoades, 1998; Ordorika, 2004).

### *La “confianza perdida”*

En el contexto de cambio neoliberal se desarrollaron, en el ámbito de las percepciones sociales sobre lo público, dos puntos relevantes que habrían de tener importantes repercusiones en la problemática de la autonomía universitaria. En primer lugar el proceso caracterizado como de crisis de confianza en “lo público”, y en segundo el desarrollo de mecanismos e instrumentos de evaluación y rendición de cuentas de todas las instancias de la administración pública (Rodríguez, 2003). Este movimiento ha sido caracterizado a partir de la emergencia y desarrollo de la denominada “nueva administración pública”.

La interacción entre la universidad moderna y la sociedad se caracterizó, durante muchas décadas, por el apoyo otorgado a través de la provisión de recursos públicos y la autonomía concedida a la primera, a través del Estado. La sociedad garantizó así las condiciones materiales para la supervivencia de las instituciones de educación, al tiempo que les otorgaba la independencia necesaria frente al propio Estado y un relativo aislamiento frente al mercado. Tanto el otorgamiento de recursos, sin requisitos establecidos para la provisión de bienes o servicios y sin exigencia de rendición de cuentas, como la autonomía jurídica, organizativa y administrativa de las universidades estaban basados en una relación implícita de confianza de la sociedad frente a las instituciones de educación superior (Trow, 1996).

La globalización neoliberal vino acompañada de un proceso creciente de economización de la sociedad. En este contexto se desarrolló

también un intenso cuestionamiento y consecuente deterioro de “lo público” (Wolin, 1991); el cambio en la naturaleza y capacidad de acción de los Estados nacionales (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985); y la expansión continua de los mercados, en particular hacia el ámbito de la producción de conocimientos y la educación (Marginson, 1997; Slaughter y Leslie, 1997; Marginson y Considine, 2000). Estos procesos permiten entender en buena medida la “reducción de la confianza” de la sociedad frente a la universidad. Al ponerse en cuestión la esfera de lo público y al incrementarse el peso de las relaciones de mercado, en todos los ámbitos de la sociedad se enfatizaron las iniciativas para la rendición de cuentas.

### *Evaluación y rendición de cuentas*

La crisis de “lo público” en el ámbito educativo se expresó en los cuestionamientos permanentes acerca de la eficiencia, falta de equidad y baja calidad de los grandes sistemas escolares (Díaz Barriga, 1998). La crítica a la situación de la educación y el reclamo de rendición de cuentas hicieron de la evaluación y la certificación elementos centrales de las políticas públicas en educación en todo el orbe. La diversificación y diseminación de los planteamientos de evaluación académica e institucional respondieron tanto a una dinámica impulsada desde organismos internacionales (la UNESCO y el Banco Mundial, entre otros) como a la adopción del discurso y la práctica de la evaluación y la rendición de cuentas por parte de los Estados nacionales y los administradores educativos a nivel local (Coraggio y Torres, 1997; Díaz Barriga, 1998).

En la educación superior, la evaluación también se convirtió en un elemento central de las políticas públicas. La disminución de los recursos públicos incrementó la centralidad de los mecanismos de rendición de cuentas para la orientación estatal de la educación superior. Al promoverse la competencia por recursos frente al Estado y en el mercado, se generó también la necesidad de establecer indicadores de calidad y medidas de desempeño. En el discurso y la práctica los mecanismos de financiamiento a través de subsidios base y el respeto a la autonomía en la administración de los recursos tendió a disminuir ante la importancia de procesos de rendición de cuentas y de sujeción a la reglas del mercado.

## **AUTONOMÍA Y POLÍTICA**

En los últimos años se han desarrollado en México procesos de mercantilización, reducción de subsidios públicos y entrega de recursos etiquetados a través de presupuestos extraordinarios competitivos, privatización del financiamiento y la oferta educativa así como demandas de rendición de cuentas y mecanismos de control externos a través de diversos dispositivos de evaluación. Todas estas políticas públicas para la educación superior han tenido un impacto significativo para la autonomía universitaria. Por supuesto que los efectos son diferenciados en función de los diversos contextos estatales y federal, del tamaño y estabilidad de las instituciones de educación superior, así como de su fuerza, tradición histórica y legitimidad.

En el contexto descrito, desde mediados de los años ochenta del siglo XX, en México, se diversificaron los estudios sobre cambio institucional, gobierno universitario y en particular las aproximaciones al tema de la autonomía. Ante la magnitud de los cambios institucionales, en esta última década varios especialistas en el campo de la educación superior han revisado críticamente las políticas gubernamentales y las caracterizaciones prevalecientes sobre la naturaleza y límites de la autonomía universitaria en México.

Una de las tendencias más reconocibles ha sido la de articular temas de políticas públicas y sus efectos; cambios en las relaciones entre universidades y gobiernos (federal y estatales); así como del gobierno y gobernabilidad de las instituciones (ver por ejemplo López Zárate, 2001; Muñoz García, 2006; 2009; Acosta Silva, 2008; 2009). En estas aproximaciones se han tratado de introducir, en mayor o menor grado, perspectivas y teorizaciones de orden político. En muchos de los casos, sin embargo, la intención de utilizar la perspectiva política como paradigma analítico no va más allá de su aplicación como un referente externo, contextual o solamente descriptivo (Acosta Silva, 2008; 2009; Casanova, 2009).

### *Una perspectiva analítica*

Aceptar que la autonomía es una forma de articulación política entre la universidad y otras instituciones del Estado implica asumir que esta relación refleja un conjunto de interacciones de poder entre instituciones, así como entre actores diversos dentro y fuera del campo de la educación superior. El sentido de una perspectiva política para la comprensión de la autonomía universitaria nos remite a tres elementos analíticos fundamentales, estrechamente vinculados entre sí.

En primer lugar es importante recalcar que la autonomía es una relación que involucra a actores e instituciones. Una reflexión de Modonesi sobre la noción de autonomía en otro contexto contribuye a enfatizar el carácter relacional del concepto. Señala que autonomía

... es poder y, por lo tanto, se desprende de relaciones de poder, es poder entendido como relación y no como cosa u objeto... La *autonomía* surge y se forja en el cruce entre relaciones de poder y construcción de sujetos. En esta intersección, la *autonomía* aparece como parte del proceso de conformación del sujeto sociopolítico (2010: 4, cursivas en el original).

El carácter relacional de la autonomía implica una condición dinámica, en permanente proceso de construcción y reconstrucción, y por ello el ejercicio de la autonomía adquiere sentido en función del contexto en que se realiza. Ésta es una de las razones por las que los intentos variados para definir con precisión lo que se entiende por autonomía universitaria han resultado tan difíciles y han aportado poco a su comprensión.

A pesar del carácter dinámico de la interacción entre universidad y gobierno, desde una óptica jurídica, los alcances y límites de la autonomía universitaria han sido establecidos en leyes y normas específicas que



institucionalizan los términos de esta relación en momentos históricos concretos. En el análisis jurídico de la autonomía en México hay mucho terreno recorrido. Destacan en este ámbito los trabajos de Valadés (1974; 1987), García Ramírez (2005) y González (2009), entre otros.

En segundo lugar, la autonomía, entendida como una relación dinámica, implica entonces una condición necesariamente histórica, como lo es la propia relación estatal. Los alcances, límites y características de la autonomía de la universidad se transforman en función de las distintas circunstancias históricas por las que atraviesa tanto la institución universitaria como su entorno. No se puede concebir el carácter histórico de la autonomía ni como una sucesión de momentos azarosos ni como un simple proceso rutinario de evolución. La autonomía universitaria es histórica porque sus contenidos se van confirmando y a la vez redefiniendo en el cumplimiento de sus funciones relativas a la creación de conocimiento y su cambio en el tiempo y en la sociedad nacional y universal; en cuanto a la educación en necesaria y constante extensión, ampliación e intensificación en el ámbito de la nación; y en su relación con la sociedad global y sus intensos cambios en estos terrenos. Se construye en cada momento a partir de las relaciones entre actores y sujetos sociales que forman parte de las instituciones postsecundarias o interactúan con ellas a partir de condiciones específicas y en contextos temporales concretos.

En tercer lugar, la autonomía es una relación histórica de orden político dado que depende en cada momento de las relaciones de poder entre fuerzas internas de la universidad, así como entre éstas y otras fuerzas externas a nivel del Estado y la sociedad. Se puede coincidir con Levy en distinguir, con fines analíticos, entre autonomía y democracia interna en cuanto se trata de relaciones políticas diferentes. Sin embargo, es fundamental establecer que existe una articulación profunda entre ambos procesos (autonomía y democracia interna), dado que las relaciones políticas entre los actores sociales dentro de la universidad tienen una fuerte influencia sobre los alcances y los límites fácticos de la autonomía, como relación con el medio externo. El análisis de las relaciones entre la universidad y el gobierno no puede limitarse a una evaluación estática de los ámbitos de toma de decisión formal y de las estructuras determinadas por las leyes y los estatutos. Para aprehender el carácter de la autonomía universitaria en cada momento resulta necesario examinar el conflicto interno, en sus conexiones con confrontaciones externas de distinto alcance, todo ello desde una perspectiva histórica.

En suma, desde una perspectiva política, es importante reiterar que la autonomía es una relación que se establece entre la universidad, el resto de las instituciones del Estado y la sociedad. Esta relación es histórica en un doble sentido. En primer lugar porque ha sido una condición constitutiva de la universidad a lo largo de buena parte de su existencia. En segundo término, porque se transforma y se recrea a lo largo de la historia, a partir de la interacción de actores, sujetos sociales e instituciones; del devenir mismo de la universidad en el desempeño de sus funciones y el desarrollo de sus dinámicas y conflictos internos; así como en la articulación con la Nación,



el Estado y la sociedad. Este proceso de transformación y recreación histórica está fuertemente condicionado por relaciones políticas; relaciones de poder entre fuerzas políticas, actores y sujetos sociales que interactúan al seno de la universidad y fuera de ella.

### *Dimensiones políticas de la autonomía*

Los procesos políticos que conforman la autonomía universitaria en cada momento histórico se dirimen en varias dimensiones. Éstas incluyen la instrumental, referente a los actores y fuerzas en conflicto; las leyes, normas y reglamentos así como las estructuras y formas de gestión, entre otras. Una segunda dimensión de la disputa política tiene que ver con el control de temas, agendas y políticas específicas. Las relaciones entre gobierno y universidad, así como las que tienen lugar al interior de esta última, definen los temas y problemas a debate; aquellos sobre los que se diseñan políticas y se toman decisiones; y los que quedan fuera del marco de discusión y decisión. Las anteriores se entrelazan en una tercera dimensión que podemos denominar simbólica o cultural: aquella en la que se establecen las visiones dominantes, la hegemonía (Ordorika, 2001).

El ejercicio de la autonomía universitaria se pone de manifiesto en las relaciones que existen entre los actores en conflicto, tanto por parte del Estado como de las instituciones de educación superior. Las relaciones de poder permean el nivel instrumental de la toma de decisiones; el control de las agendas y temáticas específicas sobre las que se toman decisiones y se establecen políticas; y la dimensión cultural de la confrontación política por la visión y el papel de la universidad en cada momento.

### *UNAM: autonomía en la historia*

Con fundamento en esta perspectiva analítica se puede sostener que históricamente la Universidad Nacional Autónoma de México ha tenido una enorme dependencia pero no ha estado completamente controlada por el gobierno. Ha gozado de una buena medida de autonomía formal y sustantiva conforme con lo establecido en la Ley Orgánica de 1944.

Al mismo tiempo, en la práctica, la autonomía universitaria ha estado muchas veces limitada, en mayor o menor medida, por la intervención constante del Estado. Ésta puede verse en diversos terrenos: en el nombramiento y remoción de rectores a través de la influencia ejercida directamente sobre la Junta de Gobierno; en los intentos de imposición de políticas de admisión y cobro de matrículas; en el control sobre el presupuesto asignado a la Universidad; a través de acciones políticas directas al tolerar, o inclusive fomentar, interferencias políticas externas en los asuntos universitarios; y en el establecimiento de políticas externas específicas que se vuelven obligatorias por la vía de los hechos, entre otras.

Por mucho tiempo la subordinación de funcionarios universitarios al poder estatal ha sido un vehículo de intromisión y limitación de la autonomía universitaria. La existencia de lealtades políticas o conformidades

ideológicas establecieron cadenas informales de autoridad de funcionarios del gobierno hacia los universitarios.

Hasta el año 2000, con el cambio del partido en el poder ejecutivo federal, las expectativas de los funcionarios sobre sus carreras políticas futuras, tanto dentro de la Universidad Nacional como en el gobierno federal, fortalecieron la dependencia del exterior. En distintas coyunturas históricas las autoridades universitarias han dependido del respaldo gubernamental en situaciones de conflicto, y las expectativas políticas de una excesiva burocracia crearon vínculos que subordinaron decisiones de la Universidad a proyectos y prácticas del gobierno.

La confrontación interna entre perspectivas y proyectos opuestos también han condicionado los límites de la autonomía de la Universidad. El conflicto, patente o latente, funciona como contrapeso para los actores políticos con más poder dentro de la universidad (burocracias y élites universitarias). En ausencia de conflicto los grupos dominantes han actuado muchas veces dentro de los parámetros del discurso político en el poder y de los proyectos educativos diseñados a nivel gubernamental. Esto no quiere decir que las relaciones entre dichos grupos dominantes que operan en distintos niveles dentro del Estado hayan estado exentas de tensiones: la autonomía de la Universidad se determina a su vez por conflictos sociales e internos, y por la articulación y las tensiones dentro de los grupos en el poder.

### *La autonomía relativa de la Universidad Nacional Autónoma de México*

La independencia relativa de la UNAM tiene que ser evaluada a la luz de los factores y mecanismos que influyen en la autonomía universitaria. En términos generales, estos factores muestran que la autonomía institucional de la Universidad frente al gobierno se ha debilitado en algunos terrenos y se ha ampliado en otros.

Por un lado, el debilitamiento de la autonomía se explica parcialmente por la fragilidad de los fundamentos estructurales de la autonomía universitaria como consecuencia de la organización política interna de la UNAM. En muchos momentos la autonomía universitaria ha dependido, de hecho, de la voluntad política del Ejecutivo en el contexto de requerimientos sociales, políticos o económicos históricamente determinados, por consiguiente, la autonomía ha sido menor en las áreas que presentan un interés fundamental para el gobierno. Por ejemplo, después de las crisis económicas de 1976 y 1982, y con la implementación de las políticas de privatización y libre mercado, se ha incrementado la intervención gubernamental en asuntos financieros internos, en las políticas salariales, en directrices con respecto a las cuotas y colegiaturas, así como en las demandas de rendición de cuentas. Los programas de pago por méritos y la implantación de programas de financiamiento compensatorios para la investigación han establecido límites a la libertad de cátedra e investigación, determinada en buena medida a través de evaluaciones externas.

Por otro lado, a partir de los cambios políticos ocurridos como producto de los triunfos del PAN a nivel federal, la Universidad Nacional ha tendido a distanciarse del poder ejecutivo. En primera instancia, la posición del ejecutivo federal —y sus intelectuales— respecto de las instituciones públicas de educación superior, y en particular frente a la UNAM, han obligado a las universidades a asumir la defensa de la educación superior pública, las instituciones que la componen y el financiamiento y apoyo requerido del Estado. Una segunda situación es que, con el reemplazo de actores y operadores políticos en el poder ejecutivo, se perdieron e incluso se rompieron las correas de transmisión, los mecanismos y procedimientos de articulación entre gobierno y Universidad, forjados y transformados sutilmente a lo largo de décadas de interacción. La ruptura de lazos, vínculos y procedimientos ha generado condiciones de mayor independencia y ha hecho más compleja y problemática la transmisión de iniciativas y políticas gubernamentales para el sector hacia las diferentes instituciones. Las relaciones se han vuelto más burdas y abruptas y han provocado muchos roces, cuando no procesos abiertos de confrontación. En este contexto, por la vía de los hechos, los márgenes de autonomía para las universidades mexicanas se han ampliado de manera diferenciada, en función de la fuerza, tradición y legitimidad de cada una de ellas. El caso de la UNAM, durante los últimos diez años, ha sido de una combinación compleja de coexistencia institucional y confrontación que incluso se ha venido expresando en el terreno público.

## CONSIDERACIONES FINALES

Uno de los elementos más importantes para analizar la autonomía universitaria es observar cómo se han transformado los mecanismos de intervención del Estado en los asuntos universitarios, a lo largo de la historia. En la actualidad, conflictos abiertos y públicos al interior de la UNAM (como las huelgas estudiantiles de 1987 y 1999) y eventos políticos de orden nacional (como la presencia del PAN en el ejecutivo federal desde el año 2000) han modificado la magnitud y formas de intervención gubernamental.

En párrafos anteriores se ha discutido que la existencia de fuerzas organizadas, los conflictos latentes y las tensiones internas de la institución en un contexto de crisis del sistema político mexicano y sus partidos han modificado las formas de intervención gubernamental en los asuntos universitarios. Por un lado éstas han utilizado mecanismos más sutiles, por ejemplo programas gubernamentales y requerimientos de información. Por otro, se han exacerbado las disputas y magnificando las situaciones de confrontación entre autoridades universitarias y gobierno federal.

### *Los márgenes de la UNAM hoy*

Las relaciones entre la UNAM y el gobierno federal a partir del año 2000 todavía tienen que ser analizadas rigurosamente para establecer los patrones de continuidad y cambio en los que se dirimen los márgenes de autonomía de la Universidad. Existe evidencia que permitiría suponer que los límites

de autonomía relativa de la UNAM frente al Estado se han ampliado en lo general, aunque existen instancias en los que políticas públicas y decisiones judiciales se imponen a la Universidad sin grandes posibilidades de resistencia. Como ejemplos pueden citarse las políticas de control de plazas desde la Secretaría de Hacienda, la injerencia en las políticas de posgrado desde el CONACyT, resoluciones de la Corte que anulan derechos establecidos en la Ley Orgánica (por ejemplo en el caso del pago de impuestos), así como el requerimiento, asumido como acción voluntaria por la UNAM, de rendir cuentas y de ser auditada por organismos públicos externos a la Universidad.

En el nuevo contexto, sin embargo, la diversificación de los actores políticos externos también ha abierto posibilidades a las universidades públicas mexicanas. Un ejemplo de esto han sido las negociaciones para el incremento de presupuestos a las IES en el Poder Legislativo. Para casi todas las instituciones ha representado la oportunidad de mejorar su acceso al financiamiento federal. En conjunto el gasto aprobado para educación superior ha superado las asignaciones propuestas por el Ejecutivo en un promedio anual de casi 10% entre 2001 y 2009;<sup>1</sup> así, las posibilidades de negociación con el Legislativo han ampliado los márgenes de autonomía para algunas universidades.

Son múltiples los efectos de la crisis económica, política y social por la que atraviesa nuestro país, sobre las universidades y demás instituciones de educación superior. En estas consideraciones finales vale la pena resaltar al menos uno de ellos: la crisis de confianza del sistema político mexicano y los partidos, así como de otras instituciones públicas, entre las que destacan las de seguridad y justicia, contrasta con los crecientes niveles de credibilidad y legitimidad que alcanzan las universidades entre la ciudadanía. En este rubro destacan, por ejemplo, los datos publicados por Consulta Mitofski de 2005 a 2010. Las universidades encabezan la calificación a la confianza con un promedio de 7.9, por encima del ejército y la Iglesia con 7.8; del presidente con 6.8 y muy arriba de senadores, policía, sindicatos, partidos políticos y diputados (todos ellos con menos de seis).<sup>2</sup>

Históricamente la UNAM ha tenido un alto reconocimiento, legitimidad y autoridad moral de cara a la ciudadanía, a nivel nacional. Los datos comentados refuerzan la idea de que las universidades, y en particular “la máxima casa de estudios”, destacan por los altos niveles de confianza y legitimidad. Este hecho coloca a la UNAM en una situación de fortaleza frente a otras instituciones del Estado y en particular ante el gobierno federal, incrementa su potencialidad crítica y su influencia en los debates nacionales, y le da mayor fuerza en las negociaciones por recursos financieros y materiales. En pocas palabras, amplía sus márgenes de autonomía y su capacidad de negociación.

1 Cálculos propios con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2001 a 2009.

2 Cálculos propios con base en Consulta Mitofski, *Encuestas de confianza en instituciones*, julio 2005, agosto 2006, noviembre 2007, octubre 2008, enero 2009 y enero 2010.

### *Retos de la autonomía en la UNAM*

A ochenta años del otorgamiento de la autonomía a la UNAM, y en el contexto nacional e internacional que se ha discutido en este texto, parece conveniente plantear, para concluir, cuáles son las alternativas de acción y de conceptualización de las relaciones entre la Universidad y el Estado. La complejidad de la coyuntura y las tensiones existentes presentan simultáneamente nuevas limitaciones y también márgenes más amplios para el ejercicio de la autonomía. El mayor peso de unas o de otras en cada momento dependerá, como cabe esperar, de las relaciones entre las fuerzas actuantes dentro y fuera de la Universidad. Éstas se expresarán en función de condiciones instrumentales establecidas (por ejemplo de leyes, normas y planes) así como de la capacidad de las instituciones y los actores sociales para definir los temas de la agenda nacional, en particular los de la educación superior.

Resulta especialmente relevante, sin embargo, en la ampliación de los márgenes y capacidades de la UNAM, la concepción prevaleciente de autonomía que rija la actuación de los universitarios. Por un lado, existe en algunos núcleos universitarios la tentación de reivindicar la visión más conservadora y tradicional de autonomía, aquella que se centra en una pretensión de aislamiento frente a los problemas contemporáneos y los hechos del devenir nacional. La que reclama fundamentalmente la preservación de prebendas, privilegios internos y un orden universitario estático que garantice la continuidad de los grupos hegemónicos en el poder al interior de la Universidad.

En contraposición a esta idea existen otras que enfatizan la importancia de la autonomía como la responsabilidad de los universitarios para definir, por sí mismos, los ámbitos y los términos de las acciones que asuma la UNAM frente a la sociedad. Es una noción que reivindica la responsabilidad de adoptar, con libertad e independencia, tanto posturas críticas fundadas en el conocimiento y la investigación, como la discusión y promoción de alternativas a los problemas de nuestro país.

Si, como hemos discutido a lo largo de este texto, los márgenes y posibilidades en el ejercicio pleno de la autonomía universitaria dependen de las relaciones de poder existentes, entonces la reafirmación y recreación de la noción misma de autonomía es un hecho político que incide en la correlación de fuerzas. La reivindicación del ejercicio de la autonomía como el derecho de los universitarios a conocer e interpretar libremente el mundo que nos rodea, a proponer iniciativas para su transformación, a debatir de manera abierta y pública nuestras posiciones y a organizarnos como mejor nos parezca para lograr estos fines, es la mejor manera de defender, construir y ampliar la autonomía de nuestra Universidad.

## REFERENCIAS

- ACOSTA Silva, Adrián (1998), "Cambio institucional y complejidad emergente en la educación superior en América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 12, pp. 109-140.
- ACOSTA Silva, Adrián (2008), "La autonomía universitaria en América Latina: problemas, desafíos y temas capitales", *Universidades*, vol. LVIII, núm. 36, pp. 69-82.
- ACOSTA Silva, Adrián (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-Dirección de Medios Editoriales.
- ALTBACH, Philip G. y D. Bruce Johnstone (1993), *The Funding of Higher Education: International perspectives*, Nueva York, Garland Pub.
- BERDAHL, Robert Oliver, Jane Graham y Don R. Piper (1971), *Statewide Coordination of Higher Education*, Washington, American Council on Education.
- CASANOVA Cardiel, Hugo (2004), "Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional", *Perfiles Educativos*, vol. 26, núms. 105-106, pp. 180-187.
- CASANOVA Cardiel, Hugo (2009), *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- CORAGGIO, José Luis y Rosa María Torres (1997), *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*, Buenos Aires, Centro de Estudios Multidisciplinarios/Miño y Dávila editores.
- DÍAZ Barriga, Angel (1998), "Organismos internacionales y política educativa", en C.A. Torres, A. Alcántara Santuario y R. Pozas Horcasitas (eds.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI Editores, pp. 79-91.
- EVANS, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.
- GARCÍA Ramírez, Sergio (2005), *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM.
- GARCIADEGO Dantan, Javier (1996), *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos/UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad.
- GONZÁLEZ Pérez, Luis Raúl y Enrique Guadarrama López (2009), *Autonomía universitaria y universidad pública: el autogobierno universitario*, México, UNAM.
- GUEVARA Niebla, Gilberto (ed.) (1983), *Las luchas estudiantiles en México*, México, Editorial Línea.
- GUEVARA Niebla, Gilberto (1988), *La democracia en la calle: crónica del movimiento estudiantil mexicano*, México, Siglo XXI Editores/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- GUEVARA Niebla, Gilberto (1990), *La rosa de los cambios*, México, Cal y Arena.
- GUMPORT, P. y B. Pusser (1995), "A Case of Bureaucratic Accretion: Context and consequences", *Journal of Higher Education*, vol. 66, núm. 5, pp. 493-520.
- HARDY, Cynthia (1996), *The Politics of Collegiality: Retrenchment strategies in Canadian universities*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

- JOHNSTONE, D. Bruce (1998), "The Financing and Management of Higher Education: A status report on worldwide reforms", documento editado por el Banco Mundial.
- KENT Serna, Rollin (1990), *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México, Nueva Imagen.
- LEVY, Daniel C. (1980), *University and Government in Mexico: Autonomy in an authoritarian system*, Nueva York, Praeger.
- LÓPEZ Zárate, Romualdo (2001), "Las formas de gobierno en las IES mexicanas", *Revista de la Educación Superior*, vol. 30, núm. 2, pp. 55-77.
- MARGINSON, Simon (1997), *Markets in Education*, St. Leonards, N.S.W., Allen & Unwin.
- MARGINSON, Simon y Mark Considine (2000), *The Enterprise University: Power, governance, and reinvention in Australia*, Cambridge, UK y Nueva York, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ Della Rocca, Salvador (1983), *Estado, educación y hegemonía en México, 1920-1956*, México, Editorial Línea.
- MARTÍNEZ Della Rocca, Salvador (1986), *Estado y universidad en México, 1920-1968: historia de los movimientos estudiantiles en la UNAM*, México, J. Boldó i Climent.
- MENDOZA Rojas, Javier (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, UNAM-Centro de Estudios Sobre la Universidad/ M.A. Porrúa.
- MILLET, John David y Fred F. Harclerod (1984), *Conflict in Higher Education: State government coordination versus institutional independence*, San Francisco, Jossey-Bass.
- MODONESI, Máximo (2010), "Autonomía, independencia y emancipación", *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, vol. 3, núm. 32, pp. 1-4.
- MUÑOZ García, Humberto (2002), "La política en la universidad y el cambio institucional", en H. Muñoz García (ed.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, Miguel Ángel Porrúa/ UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad, pp. 39-80.
- MUÑOZ García, Humberto (2006), *Relaciones universidad gobierno*, México, UNAM/M.A. Porrúa.
- MUÑOZ García, Humberto (2009), *La universidad pública en México*, México, UNAM/ M.A. Porrúa.
- ORDORIKA, Imanol (2001), "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", *Perfiles Educativos*, vol. XXIII, núm. 91, pp. 77-96.
- ORDORIKA, Imanol (2003), *Power and Politics in University Governance: Organization and change at the Universidad Nacional Autónoma de México*, Nueva York, Routledge Falmer.
- ORDORIKA, Imanol (2004), "El mercado en la academia", en I. Ordorika (ed.), *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, México, UNAM-CRIM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-74.
- ORDORIKA, Imanol (2008), "Commitment to Society: Contemporary challenges for public research universities", en G.U.N.F. Innovation (ed.), *Higher Education in the World 3 (Higher Education: New challenges and emerging roles for human and social development)*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, pp. 14-19.
- PUSSEY, Brian (1999), *The Contest over Affirmative Action at the University of California: Theory and politics of contemporary higher education policy*, Tesis de Doctorado, School of Education, Stanford, CA, Stanford University.
- RHOADES, Gary L. (1993), *Beyond "The State": Interorganizational relations and state apparatus in post-secondary education*, Nueva York, Agathon.



- RHOADES, Gary L. (1998), *Managed Professionals: Unionized faculty and restructuring academic labor*, Albany, State University of New York Press.
- RODRÍGUEZ Gómez Guerra, Roberto A. (2003), “La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores”, en M. Mollis (ed.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 87-107.
- SLAUGHTER, Sheila (1993), “Retrenchment in the 1980s: The politics of prestige and gender”, *Journal of Higher Education*, vol. 64, núm. 3, pp. 250-282.
- SLAUGHTER, Sheila y Larry L. Leslie (1997), *Academic Capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- SLAUGHTER, Sheila y Edward T. Silva (1985), “Towards a Political Economy of Retrenchment: The American public research universities”, *Review of Higher Education*, vol. 8, núm. 4, pp. 295-318.
- TROW, Martin (1996), “Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A comparative perspective”, *Higher Education Policy*, vol. 9, núm. 4, pp. 309-324.
- VALADÉS, Diego (1974), *La Universidad Nacional Autónoma de México: formación, estructura y funciones*, México, UNAM-Comisión Técnica de Legislación Universitaria.
- VALADÉS, Diego (1987), *El derecho académico en México*, México, UNAM.
- WOLIN, Sheldon S. (1991), “The New Public Philosophy”, *Democracy*, vol. 1, núm. 4 (octubre), pp 23-36.
- ZUSMAN, Ami (1986), “Legislature and University Conflict: The case of California”, *Review of Higher Education*, vol. 9, núm. 4, pp. 397-418.