

El siglo de la UNAM  
Vertientes ideológicas y políticas del cambio  
institucional

Roberto Rodríguez Gómez  
(Coordinador)

Universidad Nacional Autónoma de México  
Seminario de Educación Superior

2013

Introducción.....	4
1. La forja del ideario universitario: 1910 a 1945, por Roberto Rodríguez Gómez.....	11
Universidad, desarrollo científico y progreso.....	13
Compromiso social de la Universidad.....	18
Autonomía y libertades académicas .....	23
2. Universidad y proyecto nacional, por Víctor Manuel Durand Ponte .....	40
Las dificultades de la universidad durante el desarrollismo.....	43
Las dificultades de la universidad en la fase neoliberal .....	46
3. La UNAM y su gobierno en cuatro décadas (1970-2010), por Hugo Casanova Cardiel .	56
Ideas preliminares sobre la Universidad.....	56
La UNAM en las décadas recientes.....	58
La Universidad Nacional 2000-2010.....	64
La Universidad hoy .....	66
4. La autonomía universitaria: actualidad y perspectivas, por José Narro Robles, Martiniano Arredondo Galván, David Moctezuma Navarro, Juan Aróstegui Arzeno y Luis Raúl González Pérez .....	68
La noción de autonomía universitaria .....	68
Especificidad académica de la autonomía universitaria .....	71
La autonomía de la UNAM .....	73
Dimensiones o vertientes de la autonomía universitaria desde una óptica jurídica .....	77
Autonomía universitaria y democracia.....	79
Perspectivas y retos de la autonomía universitaria.....	80
Autonomía universitaria: compromiso y responsabilidad con la sociedad .....	81
Retos y problemas de la autonomía universitaria .....	85
Autonomía universitaria y financiamiento público .....	89
Autonomía universitaria y cobertura de la educación superior .....	96
Autonomía universitaria y jurisprudencia de la SCJN .....	99
A manera de conclusiones .....	102
5. La universidad constructora de Estado, por Imanol Ordorika Sacristán .....	108
El caso de la UNAM.....	108
Universidades insignia: el centro y la periferia .....	111
Un término descriptivo .....	111
Insignia como concepto histórico .....	112
Las universidades insignia del centro: un modelo prescriptivo.....	115
¿Universidades insignia en la periferia?.....	118
Para entender la peculiaridad, centralidad histórica y el espacio autónomo en disputa .	120
La Universidad de la Nación como institución distintiva .....	120
Los atributos de la UNAM .....	121
Centralidad histórica.....	123
Antecedentes de la Universidad Nacional .....	123
Autonomía y libertad académica .....	124
Desarrollismo y autoritarismo .....	125
La UCE y el discurso de la unidad nacional.....	126
La Universidad como espacio autónomo en disputa .....	127

El ocaso del desarrollismo a finales del siglo XX.....	127
La universidad constructora de Estado en crisis.....	128
Las universidades insignia y el futuro de la educación superior en la periferia.....	130
6. Gobernabilidad y pluralismo: la decisión política de la designación de rector de la UNAM, 2003-2007, por Carlos Hernández Alcántara .....	135
La designación de rector.....	135
El marco legal de la creación de la Junta de Gobierno de la UNAM.....	139
El pluralismo como condición de gobernabilidad institucional .....	144
Los métodos de decisión de la Junta de Gobierno .....	152
Los equilibrios de la representación, en la Junta de Gobierno. ....	156
Conclusiones.....	161
7. El factor económico: subsidio federal a la UNAM 2000-2010, por Alejandro Márquez Jiménez .....	163
El azaroso proceso de la asignación presupuestal a la UNAM. ....	163
Incidencia de las políticas de educación superior sobre el presupuesto de la UNAM ...	170
Comentarios finales .....	175
Bibliografía general .....	184

## Introducción

En septiembre de 2010 la Universidad Nacional Autónoma de México cumplió cien años de su reconstitución mediante la iniciativa de Don Justo Sierra, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, en el ocaso del régimen de Porfirio Díaz. Con tal motivo, la institución organizó un amplio conjunto de actos conmemorativos, tanto académicos como culturales, que en su gran mayoría resaltaron el legado fundamental de la UNAM en los principales proyectos del país a lo largo del siglo XX y al comienzo del nuevo siglo.

En ese contexto, el Seminario de Educación Superior de la UNAM, integrado por investigadores, especialistas en el tema, de varios institutos de la Universidad,<sup>1</sup> se dio a la tarea de abrir un espacio de reflexión y debate acerca de la trayectoria de la institución y sus alternativas de cambio en la centuria transcurrida, así como sobre sus principales problemas y retos en el presente. Como producto de esa tarea, el SES publicó varios libros, capítulos, artículos y ponencias, difundidos en los últimos años, sobre los principales temas políticos, académicos y sociales de los procesos de transformación universitaria en el tiempo. Además, se dedicó la cuarta edición del Curso Interinstitucional del SES, titulado en esa oportunidad “Temas y problemas para construir la universidad que falta”, a la presentación de un conjunto de aspectos relevantes para el desarrollo universitario en la coyuntura actual y de cara al futuro próximo. El curso se ofreció durante el segundo semestre de 2010.

De hecho, la presente obra forma parte de las iniciativas planteadas por el SES para contribuir a la conmemoración del primer centenario de la UNAM. Recoge en sus capítulos presentaciones discutidas en el Seminario y más adelante editadas por los autores. Tomadas en conjunto, las contribuciones abordan, desde perspectivas diferentes, las relaciones entre

---

<sup>1</sup> El Seminario de Educación Superior se integró, en el año 2001, mediante la iniciativa conjunta del Instituto de Investigaciones Sociales, el Instituto de Investigaciones Económicas, el Instituto de Estudios sobre la Universidad y la Educación Superior y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Sobre su integración actual, líneas de trabajo y proyectos, actividad docente y publicaciones, véase la página [www.ses.unam.mx](http://www.ses.unam.mx)

la Universidad, la sociedad y el Estado, como el marco de referencia en el que cobran lugar, dirección y sentido las alternativas del cambio institucional.

El primer capítulo, titulado “La forja del ideario universitario: 1910 a 1945”, autoría del coordinador de este libro, aborda las primeras cuatro décadas de la historia institucional y propone abordar analíticamente la formación de tres conjuntos de valores constitutivos del ideario académico y social de la UNAM: el compromiso institucional a favor del desarrollo del conocimiento mediante las funciones de docencia e investigación que desempeña; la contribución institucional para la solución de los grandes problemas nacionales y la construcción de un ámbito de libertad para la expresión y discusión de ideas. El ensayo sigue la hipótesis de que tal ideario fue forjado, fundamentalmente, a través de los principales debates y conflictos que tuvieron presencia en la Universidad en su fase de primera consolidación institucional. Se toman en cuenta tres fases de la trayectoria histórica universitaria: el momento de reapertura de la Universidad Nacional en 1910, la etapa de aproximación de la Universidad al proyecto de la revolución triunfante -Ateneo de la Juventud y rectorado de José Vasconcelos-, y por último la saga de la autonomía universitaria de 1929 a 1945.

A continuación, el trabajo de Víctor Manuel Durand Ponte, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Sociales, se concentra en la articulación de la Universidad con los proyectos de desarrollo nacional planteados por el gobierno de la República, en sus distintas expresiones, desde los años cuarenta y hasta la actualidad. El autor distingue al respecto tres grandes modelos: el del nacionalismo revolucionario de los años cuarenta y cincuenta, centrado tanto en el programa de industrialización del país por sustitución de importaciones como en el papel jugado por el Estado como agente principal de la organización social y política de la Nación; el modelo desarrollista que abarca las décadas de los años sesenta y setenta de la historia nacional, con un enfoque modernizador y con la implantación de grandes proyectos gubernamentales en la tónica del desarrollo social; y por último el modelo neoliberal que arranca en los años ochenta y prevalece hasta el presente, que desplaza hacia el ámbito del mercado parte de las funciones sociales que venía cumpliendo el Estado. A partir de esta caracterización, el autor analiza y discute el cambiante papel de la Universidad en su responsabilidad de aportar soluciones a los

problemas del país. En tal orden de ideas, el autor hace notar, en primer lugar, la contribución de la UNAM en los procesos de modernización productiva y en la generación de los cuadros profesionales y científicos que permitieron al país emprender amplios procesos de transformación, económica y social, que pautaron el modelo de desarrollo nacional a partir de la segunda postguerra. Durán destaca también el rol de la Universidad Nacional en la generación y proyección de pensamiento crítico, y por tanto su contribución a la construcción de la democracia en México, el Estado de Derecho, y el debate sobre los grandes temas nacionales. No obstante que el argumento central del ensayo versa sobre la articulación entre los proyectos de desarrollo nacional y el perfil político y académico de la institución, no pasan inadvertidas para el autor las periódicas tensiones entre la Universidad y los enfoques gubernamentales en las distintas etapas que considera en el ensayo.

Por su parte, Hugo Casanova Cardiel, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, aborda el periodo de la historia contemporánea de la Universidad, en el lapso que se extiende desde los años setenta hasta la actualidad, desde la perspectiva de la relación entre el gobierno universitario y el desarrollo institucional. El autor propone dos ejes analíticos para delimitar la compleja dinámica académica y política que se escenifica en la Universidad. El primero de éstos consiste en la coexistencia entre la tradición y la innovación universitaria. Casanova indica al respecto: “en la UNAM se mantienen factores que le han permitido trascender a lo largo de un siglo pero, al mismo tiempo, en la institución han surgido siempre mecanismos de adaptación que le han permitido responder ante las nuevas realidades.” El balance entre ambos elementos, la tradición y la innovación, es uno de los rasgos que identifican a las distintas gestiones de gobierno universitario.

El segundo eje analítico en su trabajo articula una relación en cierto sentido paradójica: la libertad académica versus los requerimientos de coordinación entre los sectores de la Universidad y entre ésta y diversos ámbitos del gobierno federal. Conciliar, y de nueva cuenta lograr un balance entre los valores de libertad académica y los requerimientos de coordinación, impone a todo gobierno universitario una amplia serie de retos tanto operativos como sustantivos, que se presentan tanto en la acción institucional cotidiana como, sobre todo, al momento de proponer e implantar procesos de cambio o

reformas al marco académico universitario. Para Casanova las tensiones existentes entre tradición e innovación, así como entre libertades académicas y responsabilidades de coordinación, se consiguen disipar en la medida en que el planteamiento de iniciativas de cambio consigue transcurrir en la estructura institucional de toma de decisiones, es decir en las fórmulas de gobierno unipersonal y colegiado, estableciendo bases de consenso entre los distintos actores y componentes encargados de la gestión universitaria. A la luz de esta conceptualización, el trabajo de Casanova examina el desempeño de los rectorados comprendidos en el periodo de referencia de su estudio.

La dimensión jurídica de la autonomía universitaria es abordada en el capítulo de José Narro Robles, actual rector de la Universidad, y colaboradores: Martiniano Arredondo Galván, David Moctezuma Navarro, Juan Aróstegui Arzaeno y Luis Raúl González Pérez. En el trabajo se examina el desarrollo de la autonomía desde varios ángulos. El primero es conceptual y se concentra en las distintas acepciones del término en diferentes realidades y contextos históricos. De tal revisión los autores destacan tres elementos en común entre los modelos autonómicos históricos o vigentes: la autonomía universitaria como mecanismo institucional para garantizar la libertad académica, como proceso de autogobierno, y como sistema de relación entre la institución universitaria y el Estado. Este último aspecto guarda relación, entre otros elementos, con las posibilidades concretas de autoadministración y autogestión financiera.

A continuación, Narro y coautores se internan en la trayectoria política y jurídica de la autonomía de la Universidad Nacional, revisión que va desde la primera ley orgánica de carácter autonómico, la de 1929, hasta la autonomía definitiva de 1945. No obstante esta delimitación temporal, también se toma en cuenta el impacto sobre el ejercicio autonómico a través de dos procesos adicionales: la elevación al rango de constitución de la autonomía de las universidades públicas, en 1980, y la consiguiente actuación de la Suprema Corte de Justicia en calidad de árbitro de las controversias jurídicas presentadas en torno al tema de la autonomía universitaria. La jurisprudencia de la Corte ha establecido, además de interpretaciones legales sobre las garantías constitucionales de la autonomía, una delimitación precisa sobre los alcances y límites de los derechos autonómicos.

Por último, los autores reflexionan en torno a una gama de retos conceptuales y prácticos que implica el ejercicio de la autonomía universitaria. En particular, se destacan las responsabilidades sociales de la universidad pública autónoma, la negociación del presupuesto universitario ante las instancias de la administración pública federal y el Congreso, y el enorme desafío que implica una demanda social por tener acceso a la educación superior universitaria.

El texto “La universidad constructora de Estado, de Imanol Ordorika, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, aborda el tema de la identidad de la universidad latinoamericana entre la diversidad de modelos universitarios del mundo. Para ello considera el caso de la Universidad Nacional como un paradigma de universidad orientada, desde sus propósitos fundacionales, a aportar soluciones relevantes a los problemas y necesidades de la sociedad nacional. El que ésta sea la prioridad del modelo universitario gestado en América Latina a partir de la Reforma de Córdoba en 1918, da pie al argumento del autor en el sentido de caracterizar a las grandes universidades de la región, entre ellas la UNAM, como instituciones que no sólo forman parte del Estado nacional, sino que contribuyen de modo significativo al desarrollo de los proyectos y políticas encabezados por el sector público en los países de la región.

La noción de “universidad constructora de Estado, es contrastada por el autor contra el tipo institucional denominado en la bibliografía internacional como “universidad insignia” (flagship university). Según Ordorika, el debate en torno a los rasgos comunes o convergentes de las “universidades insignia” deja de lado el papel social de estas instituciones para concentrarse en aspectos tales como las capacidades de investigación y desarrollo tecnológico de las universidades, la implantación de procesos de aseguramiento de calidad de los programas docentes, o bien el prestigio que alcanzan las casas de estudio en grupos de empleadores o en la comunidad académica amplia. Las principales universidades latinoamericanas, argumenta el autor, además de buscar resolver retos de esa naturaleza están obligadas, por su propia definición identitaria, a cumplir funciones relacionadas con la generación de profesionistas útiles para la sociedad, difundir la cultura, abrir canales de movilidad social y brindar respuesta a los problemas más acuciantes de las sociedades que las contienen. Al ejemplificar con el caso de la UNAM la noción de



“universidad constructora de estado”, ofrece datos sobre las múltiples tareas académicas, culturales y sociales que se desarrollan en la institución.

Carlos Hernández Alcántara, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, desarrolla en el texto “Gobernabilidad y pluralismo: la decisión política de la designación de rector de la UNAM, 2003-2007”, una interesante aproximación sobre uno de los temas cruciales de la operación de la Junta de Gobierno de la institución: su papel en la designación de los titulares al cargo de rector. En primer lugar, Hernández presenta una síntesis de carácter histórico en que se explica la razón de ser y la naturaleza de este órgano de gobierno. La revisión se concentra en torno a la coyuntura 1944-1945 en que, a raíz de la reiteración de conflictos en las elecciones de rector y directores de las escuelas y facultades de la Universidad Nacional, se desencadena un proceso orientado a una reforma normativa de la institución que genere nuevas y más estables condiciones de gobernabilidad. La creación de la Junta de Gobierno, en el marco de la Ley Orgánica de la UNAM de 1944, dio pauta, como registra el autor, a un nuevo modelo de gobierno institucional que repercutiría, específicamente, en los procesos y mecanismos de distribución del poder unipersonal en la casa de estudios.

A continuación del marco histórico referido, el trabajo de Hernández avanza en una doble dirección. Por un lado, recoge de diversas teorías políticas las nociones de democracia representativa, pluralismo político, gobernabilidad y condiciones de acuerdo entre élites de poder, que utilizará en el análisis del caso definido. Por otro, analiza con detenimiento las estructuras normativa y operativa de la Junta de Gobierno de la UNAM, a través de la reglamentación secundaria del órgano de gobierno. Ambas perspectivas de análisis conducen al autor a plantear la centralidad de los procesos de “logro de equilibrio de gobierno” para establecer, a manera de hipótesis, el sentido fundamental de la dinámica de actuación de la Junta, así como el sentido de sus decisiones fundamentales. A partir de ese punto, Hernández analiza la elección de los últimos dos rectores de la UNAM: Juan Ramón de la Fuente Ramírez (1999-2007) y José Narro Robles (2007-2015). La revisión de ambos procesos conduce al autor a remarcar, como elemento que se añade a la independencia relativa de la Junta de Gobierno y a su tarea de mantener los equilibrios

políticos internos en la institución, el peso que juega la coyuntura política externa en los procesos de designación de rector.

El libro incluye, por último, un trabajo de Alejandro Márquez Jiménez, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, titulado “El factor económico: subsidio federal a la UNAM 2000-2010”. Este capítulo aborda uno de los temas claves de la relación Universidad-Estado, y por consecuencia uno de los aspectos cruciales en el ejercicio práctico de la autonomía universitaria: por un lado, la negociación presupuestal ante los órganos competentes del Congreso, y por otro la distribución interna del gasto aprobado.

Sobre el primer aspecto, Márquez observa que aunque los diputados han mostrado mayor sensibilidad a los requerimientos de recursos de la UNAM, y consecuentemente han aumentado el monto de su presupuesto, mantienen una actitud discrecional que preserva la incertidumbre sobre los recursos que recibirá finalmente la institución. En este sentido, concluye, el presupuesto de la UNAM sigue sujeto a las coyunturas políticas de los principales actores durante el proceso de la gestión presupuestal. La falta de normas que regulen este proceso provoca que sus resultados tiendan a ser irregulares. Sobre el segundo tema, correspondiente a la distribución interna, el autor hace notar que las diferencias interanuales en los montos presupuestales destinados a las funciones de docencia, investigación y difusión parecen corresponder y adecuarse a la definición de prioridades programáticas definidas dentro de la institución antes que en el seguimiento puntual de objetivos y metas planteadas desde la instancia gubernamental correspondiente, lo que apunta, según el autor, a la consolidación de un rango positivo de autonomía en este renglón.

Se espera que esta compilación, al abordar temas históricos, jurídicos, políticos y económicos contribuya a una mejor comprensión de la complejidad y el significado de las tareas universitarias, objetivo que pretende contribuir a los merecidos homenajes de nuestra centenaria institución.