

# Autonomía: de quién, para quién, alcance, condiciones

*Fernando Serrano Migallón*

## Antecedentes

Las universidades surgen en la Edad Media; gracias a ellas, la transmisión del saber y la creación de nuevos conocimientos salen del ámbito eclesiástico abriendo así el monopolio que la Iglesia tenía a través de conventos y monasterios. Se seculariza el saber, aunque todavía bajo la supervisión de la Iglesia; maestros y alumnos se unieron y formaron las *universitas magistrorum et scholarium* es decir, la unión de maestros y alumnos, quedando finalmente la voz *universitas* que hoy conocemos como Universidad.

La tutoría eclesiástica va dejando paulatinamente y según avanzan los movimientos sociales en Europa, la estatal la asume a través de la organización, designación, líneas de investigación y métodos de enseñanza.

En México, en particular en el caso de la Universidad Nacional de México, institución generadora de la enseñanza universitaria en el país, inicia el proceso de evolución hacia la autonomía.

El desarrollo de nuestra Universidad tiene su punto de partida en la Edad Media, concretamente en España, con el nacimiento de la Universidad de Salamanca, destacando en la misma la lucha protagonizada por Francisco de Vitoria en 1536, quien ocasiona que

finalmente se impusiera la razón, al establecerse límites al poder político y al separarse lo universitario de proyectos que tenían la preocupación ética y jurídica del destino de las Américas.

La colonia comienza al concretarse el ideal conquistador, coincidiendo lo anterior con la fundación de la Real Universidad de México. Así, la conquista se convierte en colonia, surgiendo instituciones que permiten el comercio y el intercambio económico y cultural entre la metrópoli y los territorios de ultramar. Este periodo de transición entre conquista y virreinato se desarrolla en el lapso comprendido entre 1519 y 1551.

En el contexto histórico presentado, es como Fray Juan de Zumárraga, en 1530, hace la petición al Emperador Carlos V, para solicitar la creación de una universidad que tuviera su sede en la Nueva España. Sin embargo, a medida que el proceso de contrarreforma adquiría peso y éste a su vez dotaba de mayor fuerza a los brotes de pensamiento libre, la solicitud se tornaba inadecuada para la época. En 1539, el Virrey Antonio de Mendoza, insiste de igual manera ante Carlos V sobre la necesidad de la instauración de la Universidad Mexicana.

De este modo, confluían en las solicitudes hechas a la corona los intereses tanto del clero como de la clase política criolla, dos elementos del poder y de la vida pública de la Nueva España, evidentemente cruciales para la definición de esta nueva institución; empero, el ideal de la Universidad que el virrey concibe es incluyente y se relaciona íntimamente con la formación de un carácter propio para la cultura nacional. Lamentablemente, la petición de Mendoza fracasa, al igual que la realizada por el Cabildo de la Ciudad de México, que presentó una propuesta igual el 13 de enero de 1543.

Finalmente, el 21 de septiembre de 1551, por cédula expedida en el municipio de Toro, Felipe II, a nombre de su padre Carlos I, funda la Real Universidad de México, que, según la instrucción, enseñaría todas las materias: las laicas y las religiosas, tanto a los indígenas como a los hijos de los españoles.

Cuando la Real Universidad se transforma en Pontificia, su estructura jurídica e institucional había sido ya establecida previamente. El hecho de que la institución hubiese dependido en un inicio directamente del Rey conllevaba independencia de la estructura que la Iglesia determinaba usualmente para sus establecimientos educativos.

Desde su origen, la Universidad mexicana gozó de sus propios cuerpos legislativos: las carencias que tenía la cédula de fundación en lo relativo a sus normas, fue enmendada por la actividad legislativa del Claustro, que los diseñó de acuerdo con los Estatutos y Reglamentos de la Universidad de Salamanca. El doble carácter, de Real y Pontificia, otorgado a la Universidad, generaba tensiones de índole político que impactaban directamente en el avance y progreso académico de la institución.

Los primeros pensadores del movimiento independentista fueron egresados de la universidad instruidos en una particular dualidad: por un lado, eran contestatarios a la corriente universitaria general; por otro, tradicionalistas, pues desearon ver siempre a su institución con el espíritu que la había animado desde sus primeros días, siendo propositivos y agresivos por cuanto se propusieron construir una nueva Nación.

Con el comienzo de la vida independiente, la Universidad sufriría múltiples cambios de denominación. De esta forma, a la Real Universidad de México siguió la Real y Pontificia, posteriormente la Imperial y Pontificia, luego la Nacional y Pontificia y a la última, la Universidad de México. No obstante, todos estos cambios fueron superficiales y únicamente de nombre, pues la esencia de la búsqueda de la verdad y el deseo de transmitir los conocimientos serían inmutables.

El golpe de gracia a la primera tradición universitaria de nuestro país es dado en 1833 con las Leyes del 19 y 24 de octubre del mismo año, las cuales implicaban la secularización de la educación y la supresión de la Universidad. Dichas reformas serían secundadas por Valentín Gómez Farías, vicepresidente en funciones del presidente de la República. Ante este hecho se abre el debate en lo relativo a la continuidad histórica de nuestra casa de estudios.

Desde este momento, la historia de la Universidad es una constante lucha, por evitar su extinción. De esta forma, encontrándose desangrada y sin posibilidades de regenerarse, la Universidad es cerrada nuevamente en 1857 y reabierta en 1858. El entonces presidente Benito Juárez la disuelve nuevamente, y finalmente tendrá su último periodo de vida con el imperio de Maximiliano en 1863, desapareciendo dos años más tarde para sufrir una larga y desgastante muerte.

Es evidente que la Universidad antes incluso de ser una institución constituye una idea, y dado que éstas prevalecen y se mantienen al margen de los embates históricos propios del nacimiento de una Nación, ésta seguiría existiendo en su forma ideal. Para su reconstrucción se engazaría en los cimientos de la Escuela Nacional Preparatoria de Gabino Barreda, creada en 1871, así como en las escuelas nacionales de Medicina, Minería y Jurisprudencia, pero más allá de mantenerse en simples estructuras físicas, se resguardó en los hombres y mujeres dedicados a la enseñanza, dueños de los conocimientos que conformaban la institución, que transitaron desde el positivismo más ríspido a una visión más amplia y crítica. Esta visión acerca de la realidad social estuvo influenciada por una perspectiva humanista, producto de pensadores como Bergson o Boutroux; el primero, vástago del siglo XIX, y el último tanto hijo del siglo XIX como luminaria que marcó la directriz de movimientos como el Ateneo de la Juventud, producto indiscutible de la Escuela Nacional Preparatoria.

Meses antes de la fundación de la nueva Universidad, la apertura de otra institución crea un precedente con el que se daba por terminada la época del positivismo clásico. Esta institución fue la Escuela de Altos Estudios, fundada el 18 de junio de 1910 por decreto del Ejecutivo. La Escuela Nacional de Altos Estudios perseguiría, entre otras cosas, la recuperación de los estudios humanísticos y la incorporación de los mismos en los planes de estudios.

Finalmente, después de cuarenta y cinco años de parálisis y constantes problemas, el 22 de septiembre de 1910, abre sus puertas la Universidad Nacional de México. La autonomía es un valor tan importante para la Universidad que va esencialmente incorporada a su sustancia, de manera tal que está estrechamente ligada a su supervivencia, identidad y existencia misma.

La Universidad como proyecto social fue posible sólo hasta el triunfo de la Revolución. El Constituyente de 1917 incluyó una figura nueva dentro de la administración pública centralizada denominada Departamento del Estado, y cuya función sería la de ofrecer un servicio público libre de la intervención de los intereses políticos. Ésta fue la figura que se dio al Departamento Universitario y de Bellas Artes, que tendría a su cargo la administración de la Universidad.

Con la Ley Orgánica del 26 de julio de 1929, la Universidad Nacional de México se estableció como una corporación pública

con capacidad jurídica propia; por primera vez se reconocía la autonomía, aunque de una manera acotada, ya que la Secretaría de Educación Pública disponía de un delegado al interior del Consejo Universitario y también porque el rector era designado por una terna propuesta por el Ejecutivo Federal, que era capaz de vetar las resoluciones del Consejo. Se concebía como una institución del Estado que estaba atendida a las formalidades de la administración pública.

Para 1933, a la mitad del debate entre Antonio Caso, quien sostenía la libertad de cátedra, y Vicente Lombardo Toledano, quien procuraba una educación socialista, se expide una nueva ley orgánica que amplía los rasgos de la autonomía manteniendo, sin embargo, reserva del carácter nacional y público de la Universidad.

## Consideraciones conceptuales

La autonomía surge como la armadura que protege y preserva tanto la libertad de cátedra, las líneas de investigación y la organización administrativa, como el destino de los recursos, de los factores gubernamentales externos que limitan la capacidad de creación y de libre pensamiento, manteniendo esa fuerza vital de la Universidad que permanece inmutable ante los embates y tensiones políticas del mundo exterior.

En este sentido, la vida de la universidad se asemeja a la vida de la sociedad humana que, como dice Benedetto Croce, ha sido desde sus orígenes hasta nuestros días una lucha permanente por aumentar y lograr los ámbitos más grandes de libertad. La universidad por primera vez seculariza la cultura, el conocimiento y la enseñanza y la exclaustra de conventos y monasterios al ámbito civil que, aunque siga dependiendo ideológica y doctrinariamente de la Iglesia, ya no es parte de ella.

Posteriormente, las universidades se separan del dogma religioso y pasan a depender del Estado, cuyas indicaciones académicas y de investigación dejan atrás los movimientos autónomos y actualmente hay nuevos elementos que hacen que peligre la libertad de enseñanza y de investigación, son los llamados poderes fácticos que, a través del dinero, de dádivas económicas o de presiones sindicales tratan de condicionar la vida universitaria.

Hay conceptos que en sí mismos encierran una profunda controversia y por eso se convierten en mitos. De estos conceptos tenemos innumerables ejemplos: Libertad, justicia, democracia, verdad y tantos otros que encierran en su significado los valores más caros para el hombre y para el concepto que pueda tener de sí mismo.

La universidad nace del intento humano que siempre ha sido esencial: pensar con libertad, comprender el mundo, por entender su mensaje y por dotar de objeto y sentido a la realidad; en este intento, la universidad se constituye como una auténtica promotora y generadora de valores. Dentro de éstos hay uno que para los universitarios es por demás cercano y fundamental: el de la autonomía.

En Occidente, la universidad ha jugado un papel como instrumento de cohesión de las sociedades, ha servido para mantener el sentido de pertenencia de las civilizaciones, haciendo al mismo tiempo, las veces de conducto por el cual el conocimiento se emancipó del control de la Iglesia, la cual durante siglos monopolizó el acceso a las ideas y el libre pensar; la Universidad fue la directriz que marcó la manera en que los individuos se organizarían en sociedad; de esta forma, quedó inmersa en lo más profundo de las sociedades occidentales.

La autonomía como concepto de actividad creadora es la esencia del hacer intelectual. Etimológicamente, la palabra autonomía significa «darse su propia ley» y, de acuerdo con el Diccionario de la Academia Española, es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades del mismo, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Aunque por su significado etimológico pareciera sencillo delimitar el sentido y alcance del término autonomía, la situación es radicalmente distinta cuando éste se aplica a las universidades, debido a la relación que las instituciones guardan con la Nación.

Hay que distinguir desde el principio la diferencia respecto del concepto de soberanía del Estado, que es la potestad de éste para determinar por sí mismo la condición de su vida y el desarrollo de sus políticas en la vida del país. Autonomía por otra parte, es la facultad que tienen instancias de gobierno del propio Estado para actuar dentro de éste y con base en las directrices generales que la normatividad superior del Estado les señala. Si la soberanía se manifiesta en dos vías paralelas, una interna –capacidad para expe-

dir normas de aplicación general y obligatorias— y otra externa, la posibilidad de comprometerse internacionalmente, la autonomía lo hace como la posibilidad de una institución pública para determinar su forma de vida y la libertad técnica y administrativa en el desarrollo de sus actividades.

Han existido diversos criterios sobre el tema. En primer lugar, el concepto de autonomía como derivado del de soberanía; no se puede pensar en una entidad autónoma que dependa de una colectividad que no sea soberana.

La autonomía se plasma en la libertad de que gozamos todos los universitarios, libertad de pensar y crear, libertad para encontrar la verdad y para errar. La libertad es el elemento esencial de las universidades. Limitar la libertad de investigación, inducir al hombre a temer sus propios pensamientos o pretender encauzar la investigación a resultados previamente establecidos, es incompatible con su mística de trabajo y con la esencia misma del pensamiento.

La autonomía universitaria fue ampliamente conceptualizada por el ingeniero Javier Barrios Sierra (en UNAM, 2005) como:

[...] un principio que procede de la tradición cultural de Occidente y que hoy aceptan, aunque con distintos grados y matices, la mayoría de las naciones modernas [...] autonomía universitaria es, esencialmente la libertad en enseñar, investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estima más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos. Todo ello, por supuesto, dentro de las líneas generales trazadas por la ley orgánica (p.15).

La autonomía universitaria no puede entenderse sin libertad académica, administrativa y financiera. La libertad académica entraña la facultad de enseñar y aprender, se manifiesta en la búsqueda de la verdad, sin restricción ni coacción. La libertad normativa y administrativa se realiza en el derecho de autodeterminarse mediante sus estatutos y reglamentos, y en la facultad de designar a sus propias autoridades sin intervención ajena. La libertad financiera le

permite desarrollarse mediante la organización y la administración de su propio patrimonio. Sin embargo, la autonomía, sobre todo la financiera, no implica que las universidades puedan desperdiciar los recursos estatales.

El Estado les confía un monto determinado de recursos para que cumplan con sus fines y sólo para ello; las instituciones autónomas no pueden ni deben desviarlos a fines distintos, por nobles que éstos sean, ni mucho menos a destinos que no sean honestos ni honorables. Toca al conjunto de la sociedad civil y a los universitarios, vigilar la aplicación de los recursos destinados a la educación superior y el cumplimiento de los fines que las universidades autónomas tienen encomendados.

Esta libertad irrestricta para las universidades no es sino el reconocimiento del derecho que tienen de estar siempre abiertas a las nuevas ideas y a un proceso de crítica veraz que fortalezca su actuación en la ciencia, el arte y la cultura. Tiene sus raíces en la madurez y responsabilidad de nuestras instituciones académicas y un cauce cierto en su vocación de servicio y su profundo amor por México.

La autonomía, por otra parte, implica para las universidades que gozan de ella, la obligación de una permanente búsqueda de calidad y excelencia académica en la realización de sus funciones. Las universidades autónomas constituyen una parte muy importante en la función social del Estado de formar más y mejores hombres, comprometidos con los grandes problemas de nuestro país. El México de hoy tiene necesidad de profesionales que respondan a la magnitud de los desafíos sociales de este fin de siglo.

Hablar sobre la función social de estas instituciones ha sido considerado en ocasiones como un intento de justificar obstáculos y deficiencias que las mismas enfrentan desde su creación, como la falta de recursos financieros o la obligación de hacer académicamente homogénea a una población estudiantil de los más diversos orígenes y formaciones. Este tema de la función social es importante, no sólo porque parece haber sido una cuestión, si no olvidada, sí hecha de lado durante los últimos años, y porque el enfoque a este respecto puede ser muy diferente.

Sin pretender que todas las deficiencias puedan ser subsanadas, lo esencial está en el reto que, de manera exclusiva, se plantean las universidades autónomas: conciliar función social y excelencia académica. Aquí, en el simple planteamiento de este reto, está la

razón principal que, a mi juicio, justifica el papel preponderante que juegan y que deben seguir jugando las instituciones autónomas en nuestro país.

La autonomía como elemento esencial de la investigación y la enseñanza superior sólo tiene sentido en las instituciones públicas. Por eso, su compromiso es con la Nación, como la entidad portadora y beneficiaria de los valores que están por encima del Estado. El Gobierno, como instancia conductora del Estado, está obligado a sostener e impulsar la Educación Superior y ésta debe comprender todas las ideologías y formas del pensamiento que existen en la sociedad.

Este tipo de educación sólo se puede dar en una institución autónoma, en la que no exista influencia gubernamental, ni de otros grupos que incidan haciendo presión desde fuera de su seno, que pretenda determinar su sentido o predeterminar sus resultados.

En los centros de educación superior establecidos por entidades privadas que aportan recursos para este fin, corresponde a quienes los sostienen determinar el tipo de investigación ya que, de no estar de acuerdo con ella, no hay obligación, excepto la contractual establecida en su creación o funcionamiento, de seguir impulsándola. Sin embargo, en aras de la libertad inherente a toda actividad intelectual y particularmente universitaria, corresponde al propio Estado respetar el margen necesario de independencia para conocer, para expresar y para buscar el mejor desarrollo de la inteligencia, la técnica y la cultura en que se empeñan los ciudadanos reunidos en claustros universitarios de toda naturaleza, sin más límites que los estrictamente determinados por el texto constitucional.

Por esto, la característica de la autonomía es sólo aplicable a las entidades públicas, las que a pesar de depender económicamente del Estado no pueden ni deben someterse a las directrices coyunturales que les señale el gobierno en turno, sino que deben incorporar en su pensar y hacer todas las tendencias de la sociedad.

Las universidades autónomas son, al mismo tiempo, un factor de identidad; su actividad debe latir con el pulso de nuestro país. Estas instituciones tienen una responsabilidad que cumplir. Su función debe ser participativa, crítica, creativa, propositiva y transformadora de la sociedad. El México de hoy tiene necesidad de profesionales que respondan a la magnitud de los desafíos sociales actuales.

Los fines de las universidades autónomas consisten en impartir enseñanza superior de calidad, organizar la investigación científica y extender los beneficios de la cultura; estas funciones del mayor interés para la sociedad no podrían realizarse sin las libertades y obligaciones que implica la autonomía.

La autonomía es la facultad de los universitarios de manejar por sí mismos la institución en la cual prestan sus servicios y en la que desarrollan su vida universitaria, de determinar el rumbo y el sentido de sus labores, esta posibilidad de autodeterminación debe ser defendida por los universitarios y por todos los miembros de la Nación, porque constituye la garantía de permanencia de nuestra cultura y carácter como pueblo; debe, asimismo, ser respetada por todos aquellos que no pertenecen a la comunidad universitaria.

La autonomía se plantea en primera instancia frente al Estado, el cual en aplicación del Artículo 3º Constitucional le otorga la ley particular para su funcionamiento; en segundo lugar frente al gobierno, del cual recibe los recursos para su operación; pero también se plantea frente a los grupos que pretenden influir en las instituciones, ya sea a través del otorgamiento de recursos adicionales destinados a proyectos específicos, y que con ello no deben afectar el sentido general, ni de la vida universitaria ni de la investigación misma.

También, y quizás esto sea más importante que lo anterior, la autonomía tiene que ser el baluarte de las Instituciones de Educación Superior frente al interés de los partidos políticos cuando pretenden utilizar a las universidades y a la fuerza moral que éstas representan para el fortalecimiento de sus grupos y la consecución de sus fines.

Si bien es esencia de la universidad la libre discusión de todas las ideas, incluidas desde luego las políticas, el ejercicio de los derechos políticos, el reclutamiento de afiliados y las campañas de proselitismo, deben quedar a la puerta de las universidades.

Por su fuerza, por sus dimensiones, por su sed de realización y su vocación de futuro, la obra de las universidades autónomas en México es una de las más nobles y fructíferas conquistas del pensamiento en nuestro país.

La autonomía ha sido fruto de titánicos esfuerzos por parte de cada una de las personas que lucharon para que esta causa fuera posible. A pesar de que muchas veces fueran en contra de las autoridades y a pesar de que no fue un camino nada sencillo, nunca abandonaron su ideal; al contrario, cada vez fueron mejorando sus argumentos.

Es a cada una de esas personas a las que les debemos agradecer por lo que hoy en día tenemos, a todos aquellos que lucharon y siguen luchando por nuestra universidad, haciéndola cada vez más libre.

## Cuestiones pendientes

Como resultado de las elecciones de 2018, además de triunfar con amplia mayoría, el presidente de la República cuenta con el respaldo de mayorías en la Cámara de Diputados y el Senado, lo que permitió reformar el Artículo 3° de la Constitución e implica nuevas leyes secundarias para educación obligatoria y superior. Aceptando que el marco jurídico de la autonomía definido por la reforma de 1980 es perfectible, la coyuntura obliga a plantear preguntas sobre cambios que pueden perfeccionar el marco vigente, pero también podrían ser contrarios al espíritu de la autonomía.

En los últimos meses se han presentado iniciativas para reformar la ley orgánica de algunas universidades autónomas, proponiendo cambiar la forma de designar a las máximas autoridades, sin consultar a las respectivas comunidades académicas.

No cabe duda de que las leyes orgánicas vigentes pueden ser deficientes en ciertos puntos, y que en ciertos momentos deberán actualizarse. Y como el Poder Legislativo federal, los de los estados y la Ciudad de México, tienen la facultad de expedir tales leyes orgánicas, es lógico que puedan modificarlas, pero no es evidente que puedan hacerlo sin tener en cuenta la opinión de la institución de que se trate. Por otra parte, cuando en el seno de una institución autónoma se considere conveniente hacer algún cambio en la ley orgánica, la institución misma no tiene facultad de iniciativa, lo que no parece congruente con el espíritu de la autonomía.

Si hay buena relación entre la institución autónoma y el congreso correspondiente, y si hay seriedad y buena voluntad de ambas partes, el diálogo es la manera lógica de resolver la cuestión; pero si la relación no es buena, o si prevalecen intereses espurios en una de las partes o en ambas, el marco jurídico vigente no contiene directriz alguna para destrabar el asunto, que tendría en cada caso que dirimirse en las instancias pertinentes del Poder Judicial. El marco jurídico debería considerar incluso, como extremo, la posibilidad de revocar la autonomía a una institución.

Dicho estatus jurídico confiere, a la vez, un privilegiado derecho, pero también una seria obligación: ejercer la autonomía con responsabilidad, persiguiendo siempre el bien de los estudiantes y la sociedad, con apego a los valores universitarios y cívicos. Y al ser posible que intereses ajenos a los institucionales prevalezcan, y que individuos o grupos que ocupen puestos de responsabilidad en una institución ejerzan sus funciones persiguiendo ese tipo de intereses, puede haber momentos en los que sea necesaria una intervención externa para restablecer el orden.

Es posible también, y por ello la cuestión es tan delicada, que donde estén presentes los intereses ajenos sea precisamente en la instancia legalmente facultada para expedir o modificar una ley orgánica. De allí la importancia de que el marco jurídico de la autonomía contenga previsiones al respecto.

## Conclusión

La universidad tiene tres obligaciones jurídicas claramente expresadas: transmitir el pensamiento; crear nuevos conocimientos; y hacer llegar a las más amplias capas de la población los beneficios de la cultura.

Hay otras dos finalidades, tan importantes como las anteriores, que no están señaladas jurídicamente, como son: el ser la conciencia crítica de la nación a la cual pertenecen y orientar a las sociedades de las que forman parte. Decía Manuel Azaña que la libertad no hace más felices a los hombres, sino simplemente los hace hombres, es decir, les da esa facultad de actuar conforme a su conciencia y en uso del libre albedrío. Lo mismo pasa con las universidades, la autonomía no hace por sí sola que una institución sea de alta o baja calidad, pero lo que sí hace –y por ello es inherente a la función universitaria– es que con la autonomía las universidades cumplen con su visión crítica, orientadora y de guía espiritual.

## Referencias

UNAM (2005). *Jornadas de la Autonomía* (Colección Letras Jurídicas). México: UNAM.