

La autonomía universitaria cercada: del neointervencionismo estatal a la austeridad republicana

Germán Álvarez Mendiola

Introducción

El concepto de la autonomía universitaria, nos recuerdan los autores de este libro, cambia de significados a lo largo del tiempo, está compuesto por diversos elementos y se acompaña con frecuencia de leyendas sobre las gestas que lo preceden. Las formas legales y prácticas de la autonomía expresan resultados de conflictos y negociaciones entre fuerzas en disputa y, por eso mismo, son incompletas. Al no resolver todos los problemas, quedan abiertos asuntos que, a la postre, renacen como parte del conflicto contemporáneo.

Los capítulos de este libro nos ofrecen elementos de un relato sobre los orígenes de la autonomía en México, con referencias en algunos casos al movimiento de Córdoba en 1918. Pero, a diferencia de otros autores (*i.e.* Tünnermann, 1978; Acevedo, 2011), los de este libro no hacen eco a cierta forma de entender la autonomía como una especie de *continuum* heroico donde el germen de lo que hoy conocemos se encontraba en estado larvario en el pasado. Los autores, con enfoques, estilos y temas diferentes, coinciden en situar la autonomía como parte de luchas políticas internas y de nexos complejos con los poderes políticos externos.

La autonomía de hoy es diferente a la que se perfiló en la primera mitad del siglo pasado o a la que se estampó en la Constitución mexicana en 1980. En los últimos 40 años ha pasado a tener otros contornos debido a los sistemas de evaluación asociados a indicadores y recursos extraordinarios; a la intervención de autoridades externas y organismos de vigilancia anticorrupción en la fiscalización de recursos; a los intentos de algunos Congresos por modificar leyes orgánicas; a las recientes reformas al Artículo Tercero Constitucional que establecen la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Superior; a los drásticos recortes presupuestales dictados por las políticas de austeridad; a los apremios para que las instituciones amplíen sus matrículas; a las presiones por ajustar la actividad universitaria a las prioridades gubernamentales; y a la multiplicación de la impunidad dentro de muchos *campi*.

Aprovecharé las ideas contenidas en varios capítulos para comentar temas que marcan el cambio en el ejercicio de la autonomía y contribuir a una interpretación general del estado en que se encuentra el que tal vez sea el máximo valor simbólico de las universidades, poderoso por las ideas abstractas que distribuye en el imaginario colectivo, y por el sentido de pertenencia comunitaria que produce.

De las varias definiciones y dimensiones de la autonomía

Desde sus más remotos orígenes, la autonomía ha implicado independencia ante los poderes externos y, por lo tanto, capacidad para decidir sin interferencias sobre las materias de su competencia: la enseñanza, la generación y distribución de conocimiento, la selección de profesores y estudiantes, el otorgamiento de títulos, el gobierno interno y las finanzas. En suma, la autonomía está relacionada con la independencia de las instituciones ante el Estado, con la libertad académica y el autogobierno, con el establecimiento de reglas y con la toma de decisiones.

A pesar de que tiene un núcleo conceptual común, históricamente el concepto de autonomía ha tenido variadas definiciones, que, además, cambian entre países, sistemas e instituciones. En su capítulo, Hugo Casanova recuerda, citando a García Ramírez, que la autonomía es un concepto polisémico, con atributos históricos,

complejos y cambiantes, condicionado por las negociaciones con las fuerzas que la circundan, que delimita tanto los márgenes de acción del Estado frente a las universidades como los derechos y responsabilidades de éstas (p. 76).

Por lo tanto, la autonomía se define y se practica en correspondencia con otros elementos. De ahí su condición de “autonomía relativa”, en su doble acepción de autonomía no absoluta y de autonomía que se concreta en relación con diversas entidades y sujetos de autoridad. La autonomía está referida, por lo tanto, a las cambiantes relaciones entre el Estado y las Instituciones de Educación Superior, y al grado de control ejercido por el Estado, en el marco de sociedades cuyas variadas demandas tensan la relación entre libertad y rendición de cuentas, y que han transformado la responsabilidad pública de la Educación Superior.

Varios autores de este libro señalan, por otra parte, que la autonomía tiene una dimensión teórica, ideal, y otra práctica. Asimismo, señalan que hay una expresión formal y otra no formal, *de facto*, que contiene una amplia gama de procedimientos, prácticas y arreglos independientemente de los referentes normativos. Cabe la posibilidad, también, de ámbitos en los que no existe autonomía, dadas las limitaciones impuestas por poderes externos. Así, la autonomía está referida a relaciones formales y no formales entre instituciones y sujetos en torno a objetivos, actividades, valores y normas.

Constreñimientos a la autonomía

En épocas recientes, los asuntos sobre los cuales las instituciones ejercen su independencia ante poderes externos quedaron constreñidos por las políticas de financiamientos condicionados, la evaluación de indicadores y la definición de perfiles de desarrollo institucional en lo que toca a programas académicos, profesorado e investigación. Varios autores de este libro coinciden en que los esquemas de políticas estrenados a fines de la década de los ochenta del siglo pasado en México reconfiguraron la agenda de la Educación Superior y redefinieron implícitamente el significado y la práctica de la autonomía. Nuevos énfasis sobre la productividad académica, la eficiencia terminal, la acreditación de programas, el emprendimiento académico, la obtención de fuentes alternas de

financiación y el desarrollo de proyectos de vinculación e innovación dominaron las políticas institucionales. Fue una transición de los periodos de patrocinio y de negligencia benignos definidos por Olac Fuentes (1991), hacia un periodo de intervención directa del Estado. Ese paradigma de políticas vulneró de forma no agresiva, pero sí invasiva, la capacidad autonómica de las instituciones.

La intervención estatal en la vida de las instituciones fue consecuencia de la escasez de recursos y de la desconfianza hacia las universidades autónomas sobre el uso de los presupuestos, la cual no carecía de sustento, pues el desaseo de las finanzas fue un fenómeno extendido, y los ejemplos de corrupción de funcionarios se habían multiplicado, como los que comenta Romualdo López en su capítulo.

Más de 30 años de políticas de evaluación e incentivos fueron suficientes para generar un arreglo duradero en el que los actores han encontrado acomodo, funcionalidad e intereses que defender. Se trata de un régimen donde los rectores concentran poder para articular planes institucionales y, con ello, manejar los recursos extraordinarios, donde una porción de los profesores de tiempo completo encuentran formas de complementar sus ingresos a través de becas de productividad y SNI, y donde los sindicatos sobrellevan de forma estable la gestión de los contratos colectivos, mientras que la mayoría de profesores por hora y de estudiantes permanecen al margen de las decisiones y de los beneficios del régimen imperante. Ese esquema, por otro lado, minó la relevancia de los modelos colegiados de autoridad (OECD, 2003) y generó una nueva estabilidad institucional.

No se trata de un arreglo, empero, carente de conflictos. Por el contrario, Adrián Acosta señala que los gobiernos universitarios están sometidos a la doble presión de mejorar los indicadores de desempeño y gestionar con ello las relaciones con el gobierno federal, y de actuar como agentes de la negociación de demandas y conflictos internos, en comunidades que se han hecho más complejas, de manera que “gestionar la autonomía se ha convertido en un ejercicio gubernativo permanente, multidimensional y complejo” (p. 179).

A esa autonomía se superpuso una nueva forma de intervención para supervisar el uso de recursos, algo que Roberto Rodríguez (2015; 2019) llamó el “estado auditor”. Felipe Martínez Rizo, Carlos Pallán y Romualdo López analizan cómo, desde el Ejecutivo

y Legislativo, se diseñaron mecanismos fiscalizadores (Instituto Federal de Acceso a la Información, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación). Una derivación de este proceso se ha dado con el intento de algunos Congresos estatales por modificar las leyes orgánicas de varias universidades, ya sea para legislar sobre los órganos internos de control o las formas de designación de autoridades, sin que mediara diálogo con las comunidades universitarias, lo que ha sido entendido como una violación a la autonomía universitaria.¹ La conflictividad interna se ha reducido, pero los conflictos externos se han incrementado.

El entramado institucional que rodea la supervisión del gasto de las universidades se ha hecho más grande y complejo. Las evaluaciones y los incentivos dejaron de ser desde hace 20 años los únicos sistemas de control. Las auditorías se dan desde 2000 y adquirieron nuevo vigor a partir de la “Estafa Maestra”. El Estado auditor se superpone al evaluador intervencionista. Desmontar el paradigma de políticas de evaluación e incentivos no parece realista en el horizonte cercano. Los motivos y vías evaluativas de intervención estatal están abiertas con el agregado de auditorías que probablemente serán reforzadas para vigilar el cumplimiento de políticas de austeridad y ejercer coerción política para reorientar las actividades universitarias hacia prioridades nacionales. Al gobierno federal poco le importa carecer de políticas de desarrollo de Educación Superior pues los esquemas prevalecientes, heredados de la era neoliberal, resultan prácticos y resuelven la gestión de la austeridad.

A estos cambios le ha seguido una coyuntura donde el régimen semiautónómico se ha visto convulsionado por la incertidumbre sobre el financiamiento y por la inquietud que genera la próxima aprobación de una Ley General de la Educación Superior, que, como bien dice Felipe Martínez Rizo en su texto introductorio de este libro, propone cambios en la definición de la educación como derecho humano y de la educación superior como obligatoria, con ambigüedades que hacen temer que la autonomía sea vulnerada en temas como la oferta de carreras, el número de estudiantes aceptados, los requisitos de ingreso y el cobro de cuotas (pp. 61-62).

1 Los casos más destacados fueron los de las universidades de Hidalgo en 2017; de Baja California Sur y Estado de México en 2019; y de Nayarit, Colima y UNAM en 2020.

La ampliación de la cobertura estudiantil

Existe un extendido consenso en que la ampliación de la cobertura de la Educación Superior está relacionada con el desarrollo socioeconómico de las naciones. No es muy claro cómo ocurre esto, sin embargo, no hay agente social vinculado a la educación que niegue la importancia de contar con números crecientes de personas con mayores niveles educativos. Menos claro es la forma cómo la expansión de los sistemas debe ser financiada. En ese sentido, el debate sobre el crecimiento se ha concentrado en la forma como deberá ser financiado: por un lado, los gobiernos han tratado de estimular el crecimiento sin, al mismo tiempo, incrementar los presupuestos; por otro lado, hay quienes abogan por una mayor participación del mercado; y, finalmente, están los que prefieren que el Estado sea el encargado de llevar la mayor porción del financiamiento de la expansión.

En México la opción de aumentar el gasto público no ha salido victoriosa y, por el contrario, los recortes presupuestales han estado al orden del día, asunto que pone al gobierno en omisión respecto al fondo federal para financiar la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Superior establecido en el 15º transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales de 2019, tema tratado por Carlos Pallán en su apartado. Es posible encontrar fórmulas para acrecentar las matrículas en las instituciones individuales sin comprometer sus capacidades, pero se requiere la ampliación del financiamiento, infraestructura y recursos humanos, así como la modificación de los requisitos de ingreso y esfuerzos por reducir las tasas de interrupción de estudios.

Las probabilidades de que el gobierno federal destine recursos adicionales a la expansión se han esfumado por la crisis económica y los efectos de la pandemia por el COVID-19, pero las exigencias a las universidades se incrementarán en tres direcciones: 1) aplicación de políticas de austeridad, control de recursos y contención de la corrupción; 2) incremento del número de estudiantes que demandarán inscripción en instituciones públicas debido a su incapacidad para continuar pagando en instituciones privadas; y 3) vinculación a los planteamientos políticos e ideológicos del gobierno, especialmente a los proyectos de atención a necesidades nacionales prioritarias. Estos asuntos ejercerán apremios adicionales sobre la libertad académica

para establecer programas académicos y desarrollar investigaciones y proyectos de vinculación, temas sobre los que Martínez Rizo externó su preocupación. Con el fin de sufrir menos trastornos, es predecible que las universidades ajusten su lenguaje y operación a las nuevas exigencias, aunque el contenido de las actividades, salvo en áreas precisas, distará mucho de cambiar.

La autonomía como libertad de gobierno

En América Latina la autonomía está ligada a narrativas sobre su origen y contenidos esenciales. Es común que se atribuya la emergencia de la autonomía universitaria al movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba en 1918; en México, al conflicto en la Universidad de México de 1929 se le menciona como el movimiento de la autonomía universitaria. Esos movimientos no enarbolaron la bandera de la autonomía, no obstante, la idea de una autoridad política interna emanada de la participación estudiantil, que puede incluirse en la noción de cogobierno, constituye uno de los elementos precursores de la autonomía en la medida en que asoció libertad de gobierno con libertad académica. En todo caso, resulta claro que los movimientos que pueden situarse como antecesores de la autonomía fueron básicamente movimientos estudiantiles, lo cual resulta paradójico a la luz del actual desinterés estudiantil por los asuntos de la autonomía y del gobierno universitarios que discute Adrián de Garay en su capítulo.

A diferencia de los conflictos universitarios del siglo pasado, en las últimas tres décadas los estudiantes no han generado movimientos por modificar las formas de gobierno y desconocen el significado de la autonomía, lo que expresa una falta de conciencia sobre la vida institucional y una ausencia de interés por participar en las decisiones de política académica. Los esporádicos movimientos estudiantiles de las últimas décadas se han centrado en asuntos inmediatos o en temas como la violencia en general y la de género, que, pese a su importancia, no están conectados con reivindicaciones sobre la representación estudiantil y la toma de decisiones. Más lejanas están las demandas sobre las reformas a los contenidos y métodos de estudio, como quisieron algunos movimientos de las décadas sesenta y setenta del siglo pasado.

En teoría, la participación estudiantil y de profesores en el gobierno institucional es una forma de ejercer la libertad académica. En opinión de Adrián de Garay las comunidades “definen libremente el rumbo académico de sus instituciones como es el diseño, la oferta y el contenido de los programas”. Sin embargo, los gobiernos colegiados son ineficaces para procesar decisiones académicas, como reformas o creación de programas de estudios. Ante el tortuguismo o parálisis de los consejos para aprobar cambios institucionales, los cambios internos han llegado de afuera y las universidades se han subordinado acriticamente a las políticas de Estado. En ese marco, los órganos colegiados se han convertido en “oficialía de partes” para cumplir con las exigencias del gobierno federal (pp. 91 y 94).

El tema del gobierno universitario no ha sido objeto de importantes controversias internas en las últimas décadas, salvo casos aislados. La distribución complementaria y de autorregulación coordinada de autoridad que planteó Burton Clark, nos recuerda Romualdo López, encontró diferentes fórmulas que han dotado a las instituciones de estabilidad política, gracias al equilibrio entre órganos personales y colegiados y a la asignación diferenciada de competencias políticas, técnicas y administrativas. Las instituciones han aceptado sus procedimientos con la lógica de los indicadores y han encontrado cauces para procesar las negociaciones sin modificar sus pesadas estructuras colegiadas de gobierno.

No obstante, el gobierno sobre la seguridad de las comunidades presenta serios problemas en muchas universidades. No existe legalmente la “extraterritorialidad”, pero, en la práctica, a la tradicional libertad de tránsito con connotaciones políticas, se le han agregado fenómenos de violencia, tráfico de diversas mercancías, incluidas las drogas, donde la impunidad campea a pesar de los graves atentados a la vida e integridad de estudiantes que han ocurrido en varias universidades, principalmente contra mujeres.

Nota final

La autonomía universitaria vive en la coyuntura actual fuertes tensiones por la prevalencia de un Estado evaluador al que se agrega un Estado auditor, en un contexto de exigencias políticas e ideológicas

para expandir el acceso estudiantil y ajustar las actividades de las universidades a las prioridades nacionales estipuladas por el gobierno, y de creciente inseguridad e impunidad internas, y de políticas de austeridad. La promulgación de una nueva Ley General de Educación Superior podría ser una buena oportunidad para pasar en limpio el significado contemporáneo de la autonomía, especialmente en temas relacionados con las funciones de la evaluación y las acreditaciones, la coordinación sistémica, las relaciones con los gobiernos federal y estatales y con los Congresos, la apertura de instituciones y de programas educativos, la expansión de las matrículas, el financiamiento y la gratuidad, y las instituciones privadas. No es tarea fácil, y podríamos pecar de ingenuos si pensáramos que una ley, por mejor escrita que esté, puede resolver todos los asuntos pendientes de la autonomía. No obstante, tener una ley adecuada a los tiempos que corren podría ser una de las mejores contribuciones que los universitarios hagamos a la Educación Superior mexicana.

Referencias

- Acevedo Tarazona, Álvaro (2011). A cien años de la reforma de Córdoba, 1918-2018. La época, los acontecimientos, el legado. *Historia y espacio*, 7(36). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3797042>.
- Fuentes Molinar, Olac (1991). Las cuestiones críticas en Educación Superior. *Universidad Futura*, (8-9), 5-12.
- OECD (2003). Chapter 3. Changing Patterns in Higher Education Governance. *Education Policy Analysis*. París: OECD.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2015). El Estado auditor y las universidades. *2º Coloquio de Sociología de la Educación*. IISUE, UNAM. 25 de marzo. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/274700111_El_Estado_auditor_y_las_universidades.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía universitaria y rendición de cuentas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(82), 879-895. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662019000300879&lng=es&tlng=es.

- Tünnermann, Carlos (1978). *La reforma universitaria*. Managua: Ed. Universitaria Centroamericana.
- Wietse de Vries, Germán Álvarez Mendiola (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la Educación Superior mexicana. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(134), abril-junio, 81-105.