

Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional

HUGO CASANOVA CARDIEL*

La autonomía es uno de los temas centrales de la universidad del siglo XXI. Las crecientes demandas que los más variados sectores sociales, políticos y económicos vienen generando hacia la institución universitaria representan un reto en términos de sus posibilidades de respuesta, pero también constituyen una importante prueba en cuanto a la identidad de la universidad y a sus capacidades de decisión y gobierno.

En México y América Latina la autonomía forma parte del ideario emancipador y libertario con que se desarrollaron las instituciones universitarias de las primeras décadas del siglo XX. En el caso de México, la obtención de la autonomía de la Universidad Nacional en 1929 representa uno de los hitos en su historia y acompaña, desde entonces, a su propia denominación e identidad.

Sin embargo es preciso reconocer que la autonomía constituye un atributo complejo y variable. La autonomía, como todo proceso social, tiene un carácter contingente y, en tal sentido, no puede hablarse de un concepto fijo sino de un

atributo en constante movimiento y articulado a su tiempo y a su espacio. En consecuencia, y puesto que la universidad de nuestro tiempo enfrenta un amplio proceso de transformación y de tensiones frente a su entorno, es posible sostener que la autonomía es un factor que hoy está también en el centro de las redefiniciones institucionales.

La autonomía está indisolublemente articulada al gobierno universitario. Mediante la autonomía se define la capacidad de las propias instituciones para construir y ejecutar decisiones en los diversos ángulos de la vida institucional. Ya se ha dicho que no se trata de un ejercicio plano y unívoco, sino de un atributo redefinido constantemente a partir de la confrontación de posiciones y del establecimiento de negociaciones –explícitas o no– entre la institución y los poderes externos.

La posibilidad de acercarse al análisis de la autonomía universitaria tiene al menos dos condiciones. La primera está relacionada con el reconocimiento de sus fundamentos y características conceptuales y la segunda tiene que ver con sus especificidades temporales y espaciales. En este texto se ofrece una breve conceptualización acerca de la autonomía y se presenta una interpretación panorámica de la autonomía en la UNAM a lo largo de las últimas tres décadas.

* Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM.

ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES

El tema de la autonomía presenta diversos ángulos y niveles de interpretación. Puede referirse a la independencia de profesores y alumnos para incursionar en los temas de su elección o a la libertad de los investigadores para acceder a los temas que elijan desde los enfoques de su preferencia. También puede describir la capacidad que tienen las unidades de docencia –escuelas y facultades– para definir sus planes y programas de estudio, así como la capacidad de los centros e institutos en la definición de sus propias agendas de investigación. La autonomía también puede ubicarse en el ámbito más amplio de la institución, donde se definen y articulan los marcos de actuación de la totalidad de los actores y los saberes universitarios (Muñoz, 2002). Con el concepto de autonomía, en suma, se hace referencia a una amplia variedad de elementos y niveles de la institución y en tal sentido, resulta pertinente analizar con mayor detenimiento sus rasgos y alcances.

Al respecto, vale la pena considerar la distinción que ofrece Robert Berdahl (1998), quien apunta dos modalidades básicas: libertad académica y autonomía institucional. La libertad académica se refiere a la capacidad de los académicos para desarrollar sus actividades sin mayores márgenes que los relacionados con el rigor y la exigencia del saber. La libertad académica alude a la búsqueda de la verdad sin límites (como señalaban los idealistas alemanes del siglo XIX) y exime de penalización alguna a los académicos que llegasen a transgredir cualquier forma de ortodoxia política, metodológica, religiosa o social. Con el criterio de libertad académica se reconoce la posibilidad de los

académicos para generar y difundir conocimientos sin límites ni censuras externos.

La libertad académica y la autonomía institucional –dice Berdahl–, aunque están estrechamente relacionadas, no son sinónimos y mientras la libertad académica constituye un concepto universal y absoluto, la autonomía institucional es un concepto específico y relativo. Es a esta última forma a la que se alude de manera principal en esta aproximación.

La autonomía institucional, conviene recapitular, alude a la capacidad de las instituciones para determinar sus fines, para definir sus medios y para establecer sus canales de vinculación social. En esa dimensión el ángulo del gobierno universitario tiene un papel central y determinante.

La autonomía institucional surge de la necesidad de estructurar la compleja relación entre la institución y su entorno, particularmente, de regular las competencias y atribuciones de los entes internos y externos en las decisiones universitarias. De acuerdo con Tight (1998), la dimensión financiera explica de manera especial el interés del Estado en la educación superior. Para dicho autor la tensión entre autonomía y rendición de cuentas (*accountability*) es crucial en la definición de la naturaleza y los límites de la autonomía institucional la cual puede extenderse o decrecer.

Un aspecto altamente invocado en la literatura especializada es el que se refiere a la diferencia entre autonomía sustantiva y autonomía de los procesos. En cuanto a la primera se señala que se trata del poder de la universidad para determinar sus metas y programas (el qué de la academia), y en cuanto a la segunda se habla de la capacidad de la institución para establecer los medios por los cuales serán alcanzados los fines (el cómo de la academia).

Una aportación fundamental para la interpretación de la autonomía universitaria es la de Eric Ashby (1966), quien en un estudio presentado a mediados de los sesenta propone una serie de factores que definen y hacen operativo el concepto de autonomía. De acuerdo con dicho autor, la autonomía descansa en la posibilidad institucional de contar con:

Autonomía: la propuesta de Ashby

- Libertad frente a la interferencia de intereses no académicos en el gobierno institucional;
- libertad para distribuir los fondos financieros tal como lo determine la institución;
- libertad sobre la contratación de académicos y directivos y para determinar sus condiciones de trabajo;
- libertad sobre la selección de alumnos;
- libertad para diseñar e impartir los planes y programas;
- libertad para definir criterios y métodos de evaluación.

Fuente: E. Ashby, *op.cit.*

En la década de los ochenta, el estadounidense Daniel Levy (1987) realiza un estudio sobre la autonomía en México que se apoya en el esquema de Ashby y que desarrolla de una manera más detallada. Para Levy la autonomía puede valorarse a partir de tres dimensiones y especialmente sobre quien decide acerca de ellas:

Autonomía: la propuesta de Levy

1. *Laboral*

Contratación, promoción y despido de profesores
Selección y despido de directores, rectores, y personal administrativo

Términos del contrato de trabajo

2. *Académica*

Acceso a la universidad
Selección de carreras
Ofertas de planes de estudio y de cursos
Requisitos y autorización para obtener un título
Libertad académica

3. *Económica*

Determinación de quien paga
Monto de los fondos
Criterios para el uso de los fondos
Preparación y distribución del presupuesto
Rendición de cuentas

Fuente: Daniel Levy, *op.cit.*

No obstante que las conclusiones de Levy resultarían controvertidas (él sostenía que pese a estar enmarcada en un sistema autoritario de gobierno, la universidad se desenvolvía bajo dosis considerables de autonomía), este esquema constituye una sistematización más detallada de los factores que conforman el tema aquí abordado y pueden ser un punto de partida para acercarse a dicho ángulo institucional.

La autonomía en la Universidad Nacional entre 1970-2002¹

Si bien una valoración de la autonomía institucional en la UNAM durante estas décadas desborda por mucho las pretensiones de este texto, sí en cambio pueden plantearse algunos de sus rasgos generales a partir de las sucesivas gestiones de quienes ocuparon la rectoría de la UNAM en este periodo.

En términos generales puede sostenerse que a lo largo de estas tres décadas los márgenes de la autonomía universitaria se

desplazaron abriendo mayores dosis de intervención externa en los asuntos institucionales. Si atendemos los factores descritos por Ashby y Levy podemos llegar a la conclusión de que las políticas definidas en el marco gubernamental significaron una disminución de la autonomía conforme a los siguientes aspectos.

- a) En el campo laboral fueron definidas nuevas pautas legales sobre el personal académico y administrativo de la Universidad; se estableció un esquema macroeconómico que significó una fuerte restricción salarial y tuvo efectos importantes en el ámbito laboral –incluido el académico–; se incorporaron esquemas de productividad hacia el trabajo académico y administrativo con efectos significativos en la vida académica.
- b) En el campo académico los términos del acceso a la Universidad quedaron limitados por las políticas gubernamentales y por los márgenes impuestos. Temas tradicionalmente en el campo de las decisiones universitarias (carreras, planes y programas de estudio, líneas de investigación) quedaron afectados por la priorización, a través del presupuesto, de determinados campos y carreras.
- c) En el terreno económico las presiones alcanzaron niveles sin precedente y ejercieron un influjo determinante en todos los aspectos de la vida universitaria. El monto de los presupuestos, los criterios para su uso y distribución, así como la incorporación de criterios de rendición de cuentas abrieron una ancha vía para la presencia de los poderes externos en la vida universitaria.

La revisión de las pautas particulares de cada gestión rectoral parece ratificar las

líneas antes señaladas. Durante la gestión de Pablo González Casanova la UNAM enfrentó diversos problemas relativos a la definición de su autonomía. Así, el factor relativo a la interferencia de intereses no académicos en el gobierno institucional –definido por Ashby– resultó seriamente impactado por una sucesión de presiones gubernamentales ejercidas hacia la Universidad Nacional y especialmente hacia el rector. La dimensión laboral resintió efectos singulares con el surgimiento del sindicalismo universitario, el cual representó para el rector González Casanova uno de sus problemas irresolubles. Sin embargo, un factor de desestabilización que operó en contra de la vida institucional fue el asedio porfiriano a la institución que, aunado a otros problemas, derivó como se ha señalado en la renuncia del rector.

La doble gestión del rector Guillermo Soberón constituye, en términos de gobierno, el establecimiento de un modelo de gran influencia en todos los ángulos de la vida universitaria. La expansión sin precedentes del aparato administrativo, así como la estrategia de control político representaron un importante cambio en la vida institucional (Kent, 1980). Bajo la gestión soberonista, la UNAM fue reorganizada con base en un esquema administrativo que daba una nueva estructura a la institución.

A lo largo de ocho años la gestión soberonista llevó a cabo una profunda transformación institucional que, en breve, representó la conformación de la Universidad Nacional tal y como hoy la conocemos. En este periodo la dimensión laboral de la institución fue modificada siguiendo los patrones definidos desde el gobierno federal (declaración de ilegalidad de las huelgas, manejo de un apartado especial

del artículo 123 que representaba el tratamiento de empleados federales a los trabajadores administrativos). A su vez, numerosos estudios sobre la gestión de Soberón ilustran el declive de la dimensión académica frente a la órbita administrativa. Acerca de la dimensión financiera puede señalarse que, pese a tener un esquema de gasto benigno hacia la educación superior, el gobierno federal comenzó a intervenir en la vida institucional a través del impulso financiero a determinados ángulos universitarios.

La gestión soberonista implicó una modalidad progresiva y segura en la aplicación de medidas que modificaron profundamente el ambiente institucional, dando lugar a una progresiva articulación de la universidad frente a las políticas gubernamentales.

La gestión del rector Octavio Rivero, a su vez, centró sus planteamientos en el llamado Plan de Desarrollo Institucional el cual aludía en términos de gobierno a la existencia de un modelo de organización centralista con síntomas de inoperancia administrativa. Aunque con poca efectividad, el proyecto de Rivero aludiría a una profunda revisión interna que encontró gran eco en el ámbito federal. Diseñado como parte de la estrategia para alcanzar una segunda gestión, el proyecto de Rivero ilustra de manera gráfica la preeminencia de los contenidos políticos y administrativos, así como un enorme déficit académico en su perspectiva de reforma universitaria.

En las décadas de los ochenta y los noventa se verificaron importantes acercamientos entre las posiciones institucionales y las gubernamentales. Tal hecho, sin embargo, bien podría ser visto como el sometimiento de la autonomía universitaria frente al poder político. Es perti-

nente destacar que el conjunto de reformas institucionales emprendidas en la UNAM encontrarían la resistencia y aún la oposición de diversos sectores universitarios. Tanto en los determinantes y críticos movimientos universitarios de 1986-1987 y 1999-2000, como en las movilizaciones de 1992 y 1995 que enfrentaron al proyecto de cuotas y a la política de selectividad de manera respectiva, se harían patentes las insuficiencias de los mecanismos para construir y ejecutar las decisiones y, en consecuencia, se manifestarían los límites de los acuerdos que habían permitido el funcionamiento de la institución a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

La reforma propuesta por el rector Jorge Carpizo constituyó el detonador de la más importante movilización estudiantil en México luego de 1968. Pensada como una decisión equilibrada en la cual coexistían las dimensiones de “fortaleza y debilidad”, el proyecto de reforma se topó con una fuerte oposición que ya expresaba los signos del agotamiento institucional. Como se recordará, la reforma institucional incluía como principales propuestas el incremento a las cuotas, la aplicación de exámenes departamentales y la restricción de las condiciones del llamado pase automático.

Tales medidas se correspondían en forma amplia con los planteamientos de política gubernamental contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el programa sectorial educativo y en el programa integral para el desarrollo de la educación superior. En suma, la reforma universitaria constituía una declaración de afinidad frente a las líneas gubernamentales y en un sentido amplio la declinación explícita de la racionalidad académica frente a la racionalidad política.

Tales medidas, no obstante, encontrarían una enérgica respuesta por parte de una organización estudiantil que lograría plantear un proyecto alternativo y la suspensión de las medidas ya aprobadas por el Consejo Universitario.

Al rector José Sarukhán le correspondió asumir el control de la institución en una compleja situación. La reforma de Sarukhán, la más reciente y la de mayor trascendencia para la redefinición de la Universidad Nacional, abarcó dos fases. Una de aplicación inmediata y verificada en el Congreso Universitario de 1990 y la segunda, de aplicación progresiva, la cual modificó de manera sensible las prácticas universitarias (Casanova, 1994).

Sin abundar en la salida política que representó el Congreso es importante señalar que el rector Sarukhán impulsó una reforma progresiva y apenas explícita de la vida académica. Bajo el llamado proyecto de academización se impulsaron cambios que colocaron a la UNAM en una posición de mayor consonancia frente a las políticas gubernamentales y a las tendencias internacionales, tanto académicas como financieras. Tales cambios, vale señalar, se situaron en torno a la modernización y la evaluación como referentes de la reforma.

Es posible sostener que en esta gestión la autonomía universitaria fue afectada de una manera profunda. Aunque es indispensable la realización de estudios detallados, se puede adelantar que en este periodo se verificó un cambio estructural de la autonomía. En términos laborales se impulsaron nuevas formas de contratación, de permanencia y de evaluación del trabajo. Los criterios laborales, vestidos de rigor y de exigencia académica, no siempre se correspondieron con su intencionalidad explícita y, en cambio, sirvie-

ron para legitimar la reducción presupuestal a las instituciones universitarias. La incorporación de medidas como el pago por méritos, los estímulos a la productividad –diseñados desde instancias externas a la academia– tuvieron efectos negativos y contraproducentes en la vida universitaria.

En términos académicos la Universidad Nacional también acusó los efectos de las políticas gubernamentales. Las limitaciones en el acceso a la educación superior y la estrategia explícita para reducir la talla de la UNAM, el impulso deliberado a disciplinas y campos del conocimiento, la promoción de exámenes y acreditaciones impulsadas desde el ámbito federal, representaron también una modificación de los márgenes de la autonomía institucional. Por último, en términos de financiamiento es necesario considerar las reducciones y el impulso a determinados campos vía el gasto orientado. Asimismo, destaca especialmente en este periodo la incorporación de criterios de rendición de cuentas y la imposición de criterios administrativos por encima de la racionalidad académica. Vale señalar que la evaluación, ampliamente promovida en la vida académica, no se ensayó en los cuadros directivos los cuales se manejaron ajenos a la cultura evaluativa y sin rendir cuentas a entidad alguna.

El rector Francisco Barnés enfrentaría el más importante freno a los intentos recientes de reforma institucional. Comprometido en el planteamiento de un proceso de cambio estructural (de acuerdo con el Plan de Desarrollo 1997-2000), el rector Barnés intentaría una reforma al Reglamento General de Pagos. La intencionalidad de tal propuesta no radicaba por seguro en el mejoramiento de las finanzas universitarias (ya se sabe que el

aumento era poco significativo en el marco global), sino en la generación de una reforma que respondiera de una mejor manera a las perspectivas modernizadoras oficiales hacia la Universidad Nacional.

Las instrucciones del gobierno federal y el supuesto apoyo del presidente Zedillo representaron un nuevo desplazamiento de los márgenes de la autonomía y la explosión de una crisis cuyos efectos desbordaron todas las previsiones; las condiciones nacionales eran en realidad sumamente conflictivas y en el proceso universitario quedaron involucradas prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas del país.

El primer periodo del rector Juan Ramón de la Fuente estuvo centrado en la recuperación del control político de la Universidad Nacional y en una estrategia de reconstrucción de la institucionalidad en la cual jugó un papel central el manejo de la imagen institucional. Es menester resaltar como un factor de especial significación, a lo largo de los primeros cuatro años, la nueva configuración política nacional. La reubicación de las élites políticas nacionales, la recomposición de los grupos políticos universitarios y la distancia que se tendió entre el gobierno federal y el gobierno de la UNAM, son hechos que determinaron el esquema actual de autonomía universitaria.

Si se consideran los factores definidos por Ashby y Levy es posible encontrar que en términos laborales prácticamente no ha habido variaciones y que las características de la contratación de académicos, directivos y administrativos permanecen de la misma manera. En cuanto a la dimensión académica no existen modificaciones significativas, pero puede destacarse el predominio de un discurso que

destaca el cumplimiento de las responsabilidades de la institución y que promueve con insistencia la presencia e influencia social de la Universidad Nacional. En la dimensión del financiamiento se concentran buena parte de las reivindicaciones universitarias. Las restricciones gubernamentales en términos de financiamiento han encontrado un fuerte reclamo por parte de las autoridades de la UNAM, las cuales han pasado a una posición en la cual demandan el establecimiento de una política de Estado en materia de financiamiento de la educación superior. A su vez, desde la propia institución se reclama el establecimiento de criterios de rendición de cuentas fundados en la transparencia, más que en la verificación. Finalmente, comienza a demandarse que la rendición de cuentas se desplace ante órganos diferentes al Poder Ejecutivo.

En términos sintéticos puede sostenerse que durante la primera gestión del rector de la Fuente se ha vivido un complejo proceso de reivindicación de las atribuciones de la Universidad Nacional y, podría decirse, de defensa de la autonomía. Tal hecho, no obstante, ha de ser analizado a la luz de las tensiones entre el gobierno federal y las autoridades universitarias. En tal sentido no se puede desconocer la articulación entre la definición de la autonomía universitaria y las disputas por el poder político en el ámbito nacional. Esa condición podría variar en el corto plazo al iniciar el proceso de sucesión presidencial en México. Al respecto, es preciso señalar que los márgenes de la autonomía no pueden limitarse a la dimensión discursiva ni pueden valorarse en forma adecuada a partir de dimensiones temporales estrechas. La definición de la autonomía es un asunto

de hechos, de esfuerzos continuados y de largo aliento.

Para finalizar vale la pena recordar que una paradoja de las políticas sobre el saber y sus instituciones es que el criterio de mayor peso en su construcción no es el conocimiento científico o académico. En nuestro tiempo, en una gran variedad de países, las decisiones gubernamentales en los ámbitos de la ciencia y de la educación superior suelen estar más cerca de la intuición y la voluntariedad políticas,

que del saber generado en las condiciones propias del trabajo académico. En las últimas décadas además, el ámbito del saber y sus instituciones ha recibido un fuerte influjo del mercado, obligándose a asumir códigos y normas no siempre afines a la especificidad de la academia. El tema de la autonomía tiene una gran relevancia para el futuro de las instituciones universitarias, pero sobre todo para el futuro del conocimiento y de la sociedad que lo demanda.

NOTAS

1. En este apartado sigo en lo esencial el esquema presentado en Casanova (2001).

REFERENCIAS

- ASHBY E., (1966), *Universities: British, Indian, African*, Cambridge, Harvard University Press.
- BERDAHL R. (1998), "Autonomy and accountability: Who controls academe?" en P. Altbach, R. Berdahl y P. Gumpert, *American higher education in the 21st Century. Social, political and economic challenges*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.
- CASANOVA H. (1994), "Planificación universitaria y movilización estudiantil. El Congreso Universitario de la UNAM,

1986-1990", en Rodríguez R. y H. Casanova, *Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México, CESU-UNAM/M.A. Porrúa.

- (2001), "La UNAM entre 1970 y 2000. Expansión y complejidad", en R. Marsiske, *La universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, CESU-UNAM.

KENT R. (1980), *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México, Nueva Imagen.

LEVY D. (1987), *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, FCE.

MUÑOZ, H. (2002), *Universidad. Política y cambio institucional*, México, UNAM/M. A. Porrúa.

TIGHT M., (1992), "Institutional autonomy" en B. Clark y G. Neave, *The encyclopedia of higher education. Analytical perspectives*, Oxford, Pergamon Press.