

Autonomía universitaria. El *jus abutendi* de un concepto

J. Raúl Domínguez Martínez*

El autor presenta como objeto de análisis el significado histórico-jurídico de la autonomía en la Universidad Nacional, partiendo de la idea de que es en esta institución, donde el Estado establece y aplica las directrices generales sobre la educación superior. Asimismo, analiza tres momentos definitivos, cuando se edifica la Ciudad Universitaria, durante el movimiento estudiantil del 68 y el momento actual, en los que se da un reajuste del contenido concreto de la autonomía. Hoy, cuando se ha agotado el patrón de desarrollo que dio origen a la Universidad Nacional, ésta se encuentra emplazada a su redefinición.

Investigador del Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU-UNAM).

Debo comenzar por hacer una aclaración respecto del título y el contenido del presente trabajo con la intención de que al abordar más adelante el problema del centralismo desde una perspectiva crítica no resulte un contrasentido, ya que ambos se refieren de forma principal al

particular caso de la Universidad Nacional Autónoma de México. Esta circunstancia obedece a dos razones, la primera de ellas de carácter personal, ya que es en esta institución donde devengo mi exiguo salario y la que constituye mi objeto de estudio; la otra, que es con la que realmente pretendo justificarme, guarda relación con el hecho de que la así llamada Máxima Casa de Estudios ocupa un lugar de excepción dentro del esquema de la administración pública y la organización del subsistema de educación superior en México. En efecto, la Universidad Nacional viene a ser, desde diversos ángulos, un punto de referencia obligado para la cabal comprensión de los fenómenos y los comportamientos que se registran en el conjunto de las instituciones de educación superior en el país, debido no sólo a sus desproporcionadas magnitudes, sino —de manera muy particular— por el papel estratégico que desempeña.

Semejante peculiaridad no deriva, por cierto, del carácter de *nacional* que ostenta la UNAM, tanto como del singular rol que estuvo llamada a jugar dentro del proyecto en el que se comprometió el gobierno federal desde la época de la posguerra, lo que coincide, sin ninguna casualidad, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica que aún la rige.¹ Pensemos, por ejemplo, que en el caso de Perú, que junto con México es el país mestizo por antonomasia en el continente y con el que compartimos una historia en múltiples sentidos paralela, la mayor parte de sus universidades detentan el rango de *nacional*, en un sentido por completo distinto al que opera aquí. En ese hermoso país andino, las unidades que integran el sistema público de universidades se encuentran distribuidas en cada uno de los 25 estados —ahí denominados Departamentos— que conforman su territorio y reciben el nombre, cada una de ellas, de nacional.

Contrastando con este criterio académico, administrativo y —sin duda— político, la modalidad mexicana estableció una tajante diferencia entre las universidades de los estados y una sola universidad nacional, compartiendo, eso sí, el régimen de autonomía, en el que salvo cuatro casos individuales, es característica común del sistema público. Lo que aquí voy a procurar argumentar es que la autonomía tiene —*de facto*— una acepción diferente en el caso de la nacional, porque es ahí donde, de manera principal, el Estado establece y aplica las directrices generales de comportamiento, que decantan y permean —con especificidades diferenciales— el resto del sistema, y que en su práctica actual presentan tendencias hacia un replanteamiento, también de facto.

¹ "Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México", *Diario Oficial*. México. Tomo CXLVIII; núm. 5, 6 de enero 1945, pp. 8-12.

Hay que considerar, por principio de cuentas, que la autonomía es un concepto relativamente ambiguo y que carece de una definición jurídica precisa. Es en el artículo tercero constitucional en el que se sustenta este *estatus* especial y en donde aparece la definición general:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Como sabemos, el contenido de esta fracción VII fue reforzado con la inclusión de los principios de libertad de cátedra y de investigación, elevados a este rango en 1980: "Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía, para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente y sean sustento de las libertades, jamás como fórmulas de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado".²

Tan amplia definición a dado lugar a numerosas interpretaciones y aplicaciones, no pocas veces excluyentes entre sí. Un ejemplo tomado de esferas muy distintas al quehacer académico lo tenemos en las negociaciones entre el Ejército Zapatista y la representación del gobierno federal, cuando este último insiste en la aclaración de que "no es separatista" cuando se refiriere a la autonomía que por consenso se perfila como base para una nueva relación con los pueblos indígenas. El paralelismo no resulta forzado; la autonomía que suele conceder el Estado consiste en la apertura de ciertos márgenes de libertad, pero no en ruptura. De esta manera, al margen de

² Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo", *Diario Oficial*. México. Tomo CCCLX, núm. 25. 9 de junio 1980. "Exposición de Motivos." p. 4.

lo académico, la autonomía universitaria en nuestro país se ha entendido por lo general como autonomía administrativa en un grado completamente inusual incluso en las grandes universidades de los Estados Unidos o de Inglaterra, llegando al grado de ejercer el derecho de sustraerse a cualquier tipo de supervisión o contraloría contable o administrativa por parte de cualquier instancia externa. En su vertiente más radical, la autonomía se connota como extraterritorialidad. Pero no como separatista. He aquí el paralelismo, ya que todo indica que se trata del requisito vertebral de las distintas maneras y configuraciones de la cesión autonómica.

Recordemos, para citar un caso reciente que nos ilustra acerca de estos manejos del concepto, que el responsable actual de los asuntos estudiantiles de la UNAM solicitó apoyo judicial para frenar la escalada de narcotráfico que se estaba observando en el campus de la Ciudad Universitaria a finales de 1997, teniendo buen cuidado en aclarar que "la intervención de autoridades judiciales no implica la violación de la autonomía".³

Pero retomemos a la perspectiva jurídica, porque es ahí en donde tienen inicio las dificultades. Además de establecer el modo y las características con las que el Estado imparte educación, otorgar la autorización oficial para que los particulares participen en ella, y asignar el *estatus* especial de autonomía, el artículo tercero constituye el fundamento de donde parte y se legitima toda normatividad relativa a la educación, desde su ley reglamentaria, la Ley General de Educación, hasta aquellas que regulan las actividades de las instituciones de nivel superior. De acuerdo con las facultades contenidas en la fracción VIII del mismo artículo y de la fracción XXV del artículo 73, el Congreso de la Unión ha expedido leyes encaminadas a distribuir, organizar y sostener el aparato educativo en todos sus distintos niveles a lo largo de la República. La Ley General de Educación, como parte de las reformas emprendidas por la administración de Salinas de Gortari, introdujo cambios que favorecieron la noción de federalismo, conservando intacta —en ese nivel— la cuestión de la autonomía:

Como se sabe —comenta un estudioso de las características de esta Ley, publicada en el *Diario Oficial* en julio de 1993—éste es un concepto del derecho administrativo, para el cual la descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una

³ "Solicitó la UNAM apoyo judicial para frenar venta de drogas", *La Jornada*, 1 de diciembre de 1997, p. 45.

actividad específica de interés público. Estos órganos guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, por lo cual los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos de la administración pública, lo cual no significa, por otra parte, que el poder central no conserve limitadas facultades de vigilancia y control sobre dichos organismos.⁴

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define la competencia del Poder Ejecutivo en los distintos campos de la administración, siendo la Secretaría de Educación Pública la responsable de la enseñanza en el ámbito federal, en el que está incluida parte de las instituciones de educación superior. De igual manera, la casi totalidad de los estados cuenta con su respectiva ley de educación y con un órgano destinado a administrar esa función, dando por resultado que más de 20 modalidades de normas jurídicas regulan el funcionamiento del subsistema, ya sean de carácter federal o local, leyes o decretos administrativos y ordenamientos civiles o públicos. El resultado de lo anterior es el de la existencia de desigualdades marcadas entre los integrantes del aparato a nivel nacional, por la imposibilidad de homologación en renglones como los diseños curriculares, la acreditación, la matrícula, la incorporación, las cuestiones laborales, etc. A este respecto ha sido frecuente la influencia de la UNAM en el comportamiento del conjunto. Sin embargo, lo que la propia ley de esta institución expone sobre el concepto resulta, por decir lo menos, lacónico: "La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura".⁵ Éste es el texto del artículo Primero de su Ley Orgánica, que en este respecto es complementado por el artículo siguiente: "La UNAM tiene derecho para: I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley; II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación."⁶ Esto es todo lo que la ley refiere acerca del asunto.

⁴ Raúl González Schmal. "El federalismo educativo", *Comentarios a la Ley General de Educación*, México, Centro de Estudios Educativos, 1995, p. 98.

⁵ *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Art. 1.

⁶ *Ibid*, art. 2.

Tenemos, entonces, por una parte, que la definición del concepto es insuficiente, cuando no imprecisa, y, por la otra, que el empleo del concepto en la organización del sistema, ha dado lugar a una extraordinaria complejidad normativa, que entorpece, no digamos la viabilidad de planificación general, sino incluso la particular, al tiempo que abre una amplia gama de posibilidades interpretativas, de donde derivan las opciones de muy diverso cuño y de fuerte contraste. Desde luego, tal complejidad se justifica, al menos en parte, con el principio mismo de autonomía. Subyace a las libertades de organización, cátedra e investigación el supuesto de que la producción de saberes y técnicas, su transmisión y difusión, es un proceso que, a semejanza del mercado, se regula de manera autónoma, esto es, sin la intervención de agentes ajenos, en particular la del Estado. La práctica histórica nos ha demostrado que esto no ha resultado cabalmente así. No ha sido de esa manera en la esfera de la enseñanza, pero menos en la de la investigación. Volveré más adelante sobre este asunto, porque creo que es ésta una de las áreas donde mejor se perciben las tendencias hacia un replanteamiento. Antes, sin embargo, me parece conveniente hacer un sumario repaso histórico.

Como bien sabemos, el régimen de autonomía le fue concedido a la UNAM el año de 1929. No fue la primera que disfrutó de tal *estatus*, pues antes se le concedió a la de San Nicolás de Hidalgo, la célebre Nicolaíta de Michoacán. Cabría aquí citar una afirmación que emitió el ex presidente Emilio Portes Gil, durante cuya administración tuvieron lugar estos sucesos: "No fueron los estudiantes los que la pidieron —dijo en una interesante entrevista realizada por James Wilckie hace ya más de 20 años—, yo fui el que otorgó la autonomía."⁷ En efecto, aun cuando en diversos movimientos anteriores se había manifestado la inquietud en favor de la autonomía, no fue el estudiantil del 29 el que presentó esa demanda. Es muy interesante observar que cuando los movimientos que prosiguieron a este último externaron sus intenciones en tal sentido, uno de los más recurrentes argumentos que se opusieron fue el de que la Universidad no podría ser autónoma y continuar, a la vez, llamándose *Nacional* y existir gracias al subsidio oficial: "Mientras la Universidad fue el órgano oficial —éstas son palabras del secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, al discutirse la Ley Orgánica de 1933— el gobierno de la República, lógicamente, estaba obligado a entregar todo el ejercicio de las actividades superiores educativas a esa institución. Pero la situación, señores diputados, cambia radicalmente en el instante en que la Universidad deja de ser la *Universidad Nacional*

⁷ James W. Wilckie y Edna Monzón. *México visto en el siglo XX*, Entrevistas de historia oral, México. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969, p. 561.

para convertirse en la *Universidad Autónoma de México*⁸ En cualquier caso, se trata de una concesión antes que de una conquista. Más aun, desde sus mismos orígenes, el primer centro de educación superior del país guardó mayor proximidad con las estrategias del poder público que con los reclamos de la sociedad: "Empezaré por confiar, Señores Diputados, que el proyecto de creación de la Universidad no viene precedido por una exigencia clara y terminante de la opinión pública. Este proyecto no es popular, en el rigor de acepción de esta palabra; es gubernamental".⁹ Así inició su discurso el 26 de abril de 1910 el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, presentando la iniciativa de Ley para la creación de la Universidad, poniendo de relieve una función que sólo en casos y coyunturas de excepción se alteraría.

El movimiento de autonomía original —el de 1929— formó parte, en realidad, de una corriente regional que se sucedió en distintos países latinoamericanos, empezando en Córdoba, Argentina, y extendiéndose después a Perú, Cuba y, al fin, a México. Se trataba de una corriente vinculada al advenimiento del capitalismo, que se expresó y tuvo consecuencias distintas en los diferentes países. México se encontraba todavía en el periodo de reconstrucción y estaba siendo sacudido por sendos conflictos armados: el escobarismo y la rebelión cristera.¹⁰ De esta manera, el proyecto político se conjugó —desde estos orígenes— con el proyecto económico, con el fin de conferirle un carácter singular al régimen de autonomía. Lo anterior se advierte con suma claridad en la exposición de motivos de la iniciativa de ley: "Siendo responsabilidad del gobierno eminentemente revolucionario de nuestro país el encauzamiento de la ideología que se desenvuelva por las clases intelectuales de México en la enseñanza universitaria, la autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública, de la Revolución y de los órganos representativos del gobierno".¹¹

⁸ "Discusión de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, expedida el 21 de octubre de 1933", *Diario de los Debates*, 17 de octubre de 1933. *Apud.* Jorge Pinto Mazal, *La autonomía universitaria*, México. UNAM-Comisión Técnica de Legislación Universitaria. 1974. pp. 209.

⁹ "Discurso del señor Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes al presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa para la fundación de la Universidad Nacional" en Jorge Pinto Mazal. *Op. cit.*, pp. 37.

¹⁰ Cfr. Renate Marsiske. *Movimientos estudiantiles en América Latina: Argentina, Perú, Cuba y México*. 1918-1929. México. UNAM-CESU. 1989.

¹¹ "Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma. Considerandos", *Diario Oficial*, México. Tomo LV, 26 de julio de 1929, núm. 21, p. 1, Sección Segunda.

Asimismo, se hizo patente desde entonces la inclinación en favor de desentenderse —a la larga— de una institución que por muchos motivos le resultaba molesta al gobierno. Esta tendencia se pudo llevar a la esfera de los hechos con la nueva Ley Orgánica de 1933, cuando el Estado decidió conceder la autonomía total, rompiendo así con el patrocinio financiero. Esto es importante remarcarlo, porque nos revela que las distintas variantes de autonomía que se han practicado aquí no guardan una esencia abstracta común y se definen, en el terreno de lo concreto, por los requerimientos relativos de la circunstancia. También nos demuestra que la última prerrogativa del control se la reserva el Estado.

La Universidad, ya sin el membrete de *nacional*, no logró sobrevivir al divorcio con el Estado en los años posteriores a 1933, bajo la fórmula de la autonomía completa. En una carta de respuesta al rector Ocaranza, quien se había dirigido a nombre de la Casa de Estudios al presidente de la República para solicitar su intervención ante la situación de crisis severa que padecía, el general Cárdenas le expuso las siguientes consideraciones: "Es lamentable tener que convenir en que el estado económico de la Universidad es apremiante, pero debemos admitirlo como una consecuencia lógica de la errónea interpretación que dicho instituto ha establecido para el ejercicio de su autonomía, y obligado al Poder Público a tomar al pie de la letra las obligaciones de orden pecuniario impuestas por la Ley Orgánica en vigor; mas, si el gobierno asume, como se pretende, todas las responsabilidades de orden económico que presupone el sostenimiento de dicho instituto, tendrá necesariamente que restringirse su autonomía, modificándose por ficticio el régimen imperante, para ponerlo en concordancia con la realidad y dar franca intervención al Estado en la marcha administrativa de esa casa de estudios, así sea sólo para velar por una correcta y conveniente aplicación de sus fondos".¹²

La carta de Cárdenas, fechada el 13 de septiembre de 1935, no deja lugar a dudas sobre el sentido de fondo de la autonomía. El objetivo central de ésta, y su reconocimiento a nivel constitucional y legal, ha consistido en lograr una independencia frente a los intereses fluctuantes del gobierno central; pero la inserción de las universidades en el proceso político y la estructura de poder, determina una problemática que trasciende su estricto marco legal. A este respecto son, por desgracia, múltiples los ejemplos que nos ofrece la historia latinoamericana; recordemos el caso,

¹² "Carta del presidente Lázaro Cárdenas sobre el subsidio a la Universidad dirigida al Sr. Rector", septiembre 1935. *Apud.* Mario García Laguardia. *Universidad y política en América Latina. Consideraciones críticas*, México. UNAM-CESU. *Deslinde*, núm. 147. marzo de 1982, pp. 12-15.

hace unos años, de la Universidad de San Salvador, clausurada en forma por demás violenta en el contexto de la rebelión farabundista. La autonomía, cuando no incluye la autonomía financiera, resulta no ficticia, pero sí marcadamente restringida, y cuando sí la incluye, depende de cuál sea su grado de participación en el proyecto dominante o el grado de absorción que el proyecto dominante tenga respecto de su potencial disidente.

Tal conclusión, sin embargo, resulta demasiado general como para explicar el sentido actual de la autonomía, pues de ningún modo nos hallamos ante una situación de posición polarizada. De cualquier manera, parece válido concluir que nos encontramos siempre ante un objeto de estudio de apariencia estable, pero de un contenido esencialmente cambiante.

Permítaseme pasar al caso particular de la UNAM. Aparte del grave problema económico que le significó a esta institución la autonomía integral —me refiero a la que incluye autogestión económica— se presentaron otros no menos graves que tenían que ver con sus mecanismos de designación de autoridades. Claro, ambos problemas estaban emparentados o, mejor dicho, uno determinaba al otro. El caso es que las estructuras de toma de decisiones estaban dispuestas con base en el principio de paridad, destacando la integración de las así llamadas "Academias". Como bien hace ver la maestra Celia Ramírez, estos órganos ejercían sus funciones en un sentido realmente democrático, si por ello entendemos la participación de la mayoría en la toma de decisiones. Se trataba de órganos colegiados de cada una de las escuelas y eran presididos por el rector, pero en calidad de presidente ejecutivo, es decir, sin voto de calidad. Además de cuestiones académicas, este órgano se ocupaba de elaborar las ternas para la elección de sus propias autoridades. En caso del rector, éste era designado por el Consejo, el que de igual manera obedecía a una composición paritaria.¹³

Unos meses antes de suscitarse el conflicto que culminaría con su deposición y el surgimiento de la Ley Orgánica vigente, en 1944, el entonces rector, Brito Foucher intentó aplicar una iniciativa de reforma al Estatuto, en la cual, a partir de una crítica al principio de paridad, se proponía una forma de autoridad más vertical. Hacia mediados de ese año, después de nombrar a varios directores, entre los que se encontraba Soto y Gama, zapatista de viejo cuño, fueron ocupados varios planteles en protesta por lo que se consideró una decisión sin respaldo de las Academias. En

¹³ Cfr. Celia Ramírez. "Las Academias. Presencia estudiantil en la Universidad de México", en Lorenzo Luna, et al. *Los Estudiantes*, México, UNAM-CESU, 1989, pp. 224-260.

sesión de Consejo, en julio de 1944, el Rector notificó haber hablado con el presidente de la República para manifestarle su decisión de abandonar el cargo en caso de sucederse hechos de sangre y no poder controlar el movimiento.¹⁴

En varias ocasiones anteriores se habían presentado problemas de esa naturaleza, ante la total indiferencia del gobierno. En esa oportunidad, sin embargo, la administración encabezada por Manuel Ávila Camacho decidió tomar cartas en el asunto. No puedo abundar aquí acerca de una historia que, además de ser bastante conocida, nos apartaría del tema central. Baste con decir que en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, la economía mexicana cobró un vigoroso impulso en favor de la industrialización, al abrirse la oportunidad de revertir la tendencia importadora e iniciar un proceso de sustitución. Es, en efecto, en esta coyuntura, cuando se instrumenta y se echa a andar un patrón de desarrollo (modelo, le dicen algunos) cuya esencia consiste en la sustitución de importaciones y que jugó un papel efectivo de impulso al desarrollo los primeros 20 años de su existencia, para empezar a exigir correctivos, paliativos, transfusiones y toda suerte de medidas para conservarlo con vida, hasta que se decidió su abandono durante el gobierno de Salinas de Gortari.

Ésta es la línea que me interesa destacar, porque estoy cierto de que —en una perspectiva de determinación en última instancia— es la que explica las variantes y las modalidades que ha registrado la práctica de la autonomía en el caso particular de la UNAM y, en mayor o menor medida, en el resto de las universidades públicas. Los ajustes y los requerimientos económicos y políticos que se han ido presentando para conservar la vigencia, la continuidad, el usufructo de la estrategia de crecimiento, son los que han configurado los cambios de rumbo que se verifican en y gracias al régimen de autonomía. Esta correspondencia, como es obvio, no se verifica de forma mecánica, ni siempre en una cabal correspondencia. También desearía añadir, para que no se preste a confusión, que en los períodos que he tenido la oportunidad de estudiar con detalle la vida de esta institución, nunca he podido constatar una intervención directa por parte de cualquier representante de la cúpula del poder público. Se trata, a mi juicio, de movimientos que operan merced a la manera como está planteada la estructura de autoridad al interior y al control efectivo que se tiene respecto de las asignaciones presupuestales.

Cuando el general Manuel Ávila Camacho decidió intervenir en el conflicto intestino de finales de 1944, hizo de lado los problemas inmediatos y presentó una

¹⁴ Archivo Consejo Universitario, UNAM. Actas de las Sesiones, Primera Sesión Ordinaria del Claustro Universitario, expediente único, 27 de julio de 1944, p. 25.

perspectiva de larga duración. Fue convocado un Consejo Constituyente y se procedió a elaborar el ordenamiento legal que regiría en adelante a la institución, poniendo un especial acento en la necesidad de neutralizar políticamente las instancias de autoridad. En lo particular, éste es el eje de la modalidad de autonomía que se ejerce en la UNAM desde 1945. "Como ustedes saben —dijo el rector Alfonso Caso cuando abrió las sesiones— por vez primera en la historia de la Universidad, el Poder Ejecutivo se ha dirigido a la Universidad pidiéndole que diga cuáles son sus aspiraciones para tomarlas en consideración y convertirlas en la Ley Orgánica". Más adelante, durante la misma alocución, el encargado de presidir el órgano constituyente hizo —por segunda ocasión desde el día anterior, 21 de noviembre, cuando se inauguran las sesiones— una discreta referencia a la cuestión esencial de la relación con el Estado: la construcción de dispositivos institucionales adecuados para hacer fluida la relación con el Poder Público. Continúo con la cita: "Como decía una vez en la sesión pasada del Consejo, no creo que todos nuestros defectos de organización dependan de la Ley Orgánica [...] dependen fundamentalmente de nosotros, los profesores y estudiantes universitarios; pero sí es indudable —dijo en clara referencia a la Ley de 1933— que con una ley dictada, no digamos con animosidad, para no prejuzgar, pero sí con poca amistad a la Universidad, no podía ser el mejor principio para organizar sobre bases sólidas a la Universidad".¹⁵

La figura estratégica en la conformación de la estructura de autoridad fue la Junta de Gobierno. Es éste el órgano encargado de la elección del rector, facultado para removerlo "por causa grave". Le corresponde, además, elegir a los directores, resolver conflictos entre autoridades y dirimir en definitiva cuando surgiese el veto del rector a los acuerdos del Consejo Universitario. Un conspicuo miembro del Consejo Constituyente, el sabio mexicano Manuel Sandoval Vallarín, hizo notar, al discutirse la creación de la citada Junta, que la figura estaba tomada de las universidades estadounidenses, pero que las facultades con las que se le estaba revistiendo resultaban excesivas. "La Junta tiene facultades estrictas determinadas por la ley", respondió el rector, para que finalmente fuese sometida a votación y aprobada.¹⁶

No es gratuito, por cierto, el que una de las facetas en las que más claramente se percibe la influencia de la UNAM en las otras instituciones del subsistema esté constituida por el hecho de que la figura de la Junta de Gobierno fue adoptada prác-

¹⁵ Archivo del Consejo Universitario, UNAM. Actas de las sesiones del Consejo Constituyente, sesión del 22 de noviembre de 1944. [versión taquigráfica], pp. 22-23.

¹⁶ *Ibid.*, sesión del 8 de diciembre de 1944, [versión taquigráfica], p. 24.

ticamente por todas ellas. El criterio original para integrarla fue el de convocar a sus ex rectores. Vale la pena añadir que son ellos mismos los que eligen a los miembros que los sustituyen.

Resulta imposible, además de tedioso, que yo presente aquí cada uno de los reacomodos que se han verificado desde entonces en relación con los contenidos concretos de la autonomía. Únicamente deseo referirme de manera breve a tres de ellos, que por su significación constituyen etapas definidas: la edificación de la Ciudad Universitaria, el movimiento estudiantil de 1968 y el que corresponde al momento actual. En cada uno de estos tres momentos, podemos apreciar aplicaciones muy distintas del concepto, aprovechando los márgenes flexibles de su definición y sin que, por ende, haya tenido que replantearse en su expresión formal. En la primera de estas etapas, la Universidad Nacional fue convertida en un coloso de monstruosas proporciones, con financiamiento insuficiente y de muy difícil control, porque así convino a los intereses inmediatos del aparato público, en concordancia plena con su política populista y en evidente detrimento de su capacidad académica; el 68 fue una muestra contundente de lo que este aparato era —y es— capaz de hacer cuando se pone en riesgo su propia estabilidad y de hasta donde permite llegar a una institución creada y soportada por él mismo, al margen de las prerrogativas legales que le fueron conferidas; en este caso, y más allá de la brutalidad militar, la sucesión rectoral se vio condicionada por la amenaza de presiones a través de las asignaciones presupuestales. En el tercero de estos momentos históricos, el contemporáneo, podemos observar cómo la universidad pública va siendo abandonada a su propia suerte y desplazada su función estratégica, por la incapacidad de someterse a lo que los gobiernos neoliberales denominan "reconversión", y amparándose para semejante dinámica precisamente en el concepto de autonomía. Se trata, para decirlo de una manera sumaria, más que de una prerrogativa, de un mecanismo en virtud del cual se transfieren responsabilidades, sin menoscabo del control efectivo de última instancia.

Cuando entró en vigor la Ley Orgánica del 45, se hizo el anuncio de la construcción de un nuevo campus para la Universidad Nacional, demostrando, de manera lateral, la decisión de darle fuerte impulso.¹⁷ La primera piedra fue colocada en te-

¹⁷ Manuel Avila Camacho. "VI Informe de Gobierno en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión", 1 de septiembre de 1946, en Secretaría de Educación Pública-Secretaría de la Presidencia. *México a través de los informes presidenciales*. Vol. 11. México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 261.

rrenos expropiados al sur del D.F., en junio, de 1950; dos años más tarde, Miguel Alemán se empeñó en inaugurarla, no obstante hallarse inconclusa, por lo inminente del relevo presidencial. En 1954 se impartieron clases en sus aulas a los primeros cinco mil alumnos y al año siguiente las instalaciones empezaron a ser rebasadas en su cupo.

La monumental obra había sido planeada para albergar a poco más de 20 mil estudiantes. El inmenso éxito que logró, no sólo entre el estudiantado sino en toda la población, se tradujo desde luego en creciente prestigio para un gobierno que se presentaba como benefactor y solícito para acceder a demandas populares. La UNAM se sometió entonces a un ritmo vertiginoso de crecimiento, no obstante de que sus autoridades originalmente habían acordado —en usufructo de la autonomía— controlar el ingreso y establecer tope a la matrícula. "El problema de la sobrepoblación estudiantil no se exagerará por ningún motivo",¹⁸ afirmó de manera enfática quien fungía como secretario general de la institución, quien advirtió, además, que el límite de inscripciones sería de 30 mil estudiantes. Ese año de 1954, sin embargo, la matrícula fue superior a los 33 mil alumnos. Al iniciar el año escolar 1958, el entonces director de Servicios Escolares afirmó que "ahora sería imposible atender a una población escolar de cincuenta mil jóvenes".¹⁹ La inscripción —ya muy cercana, por cierto, a la cifra "imposible"— implicó una obligada transformación en detrimento del esquema que la propia Casa de Estudios había considerado como el adecuado para el buen cumplimiento de sus funciones, fenómeno que se constata en un diagnóstico interno elaborado en 1960: "Éste crecimiento ha creado y crea problemas pedagógicos y de eficiencia de la enseñanza; la reducción relativa del número de profesores por alumno, el congestionamiento de las escuelas, la formación de grupos de 100 y más alumnos, la falta de laboratorios y substancias para los alumnos, el quebrantamiento de la disciplina escolar, son algunos de los múltiples problemas a los que se enfrenta la enseñanza universitaria".²⁰

Parece evidente que con este proceso de masificación impuesto desde fuera, no por orden expresa, sino por el manejo concreto de la política educativa, se estaba

¹⁸ Crf. Raúl Domínguez. "Centralismo y masificación de la Universidad Nacional", en *Pensamiento universitario*. México. UNAM-CESU, 1986, Nueva Época, núm. 66., p. 12.

¹⁹ *Ibid.* p. 13.

²⁰ Archivo Histórico. "Informe preliminar sobre el crecimiento de la población universitaria", Fondo Universidad Nacional, ramo: Rectoría, Comisión de Planeación Universitaria, Caja 2, exp. 21, 1960, pp. 3-4.

"modelando" a la institución sin violentar —formalmente— el régimen de autonomía. Parece también claro que los móviles de semejante adecuación eran políticos, sobre-determinando a los educativos. En 1957, por ejemplo, la UNAM recibió 57 millones de pesos de subsidio, mientras el total de las instituciones de educación superior ubicadas fuera del Distrito Federal, obtuvo 8 millones de subsidio ordinario, más otros 12 de extraordinario. Una contundente manifestación de centralismo, en concordancia perfecta con las otras facetas del poder central.

Durante esa década, la Universidad Nacional atendió aproximadamente a 65% de la matrícula global en la República Mexicana. Al lado de este proceso de hipertrofia, se desencadenó otro de consecuencias igualmente negativas para el buen desempeño de la Casa de Estudios. Me refiero a la cuestión de los dineros. Hoy en día, pocas personas saben o tienen en cuenta que la educación profesional que brinda la UNAM *no* es gratuita, pues su reglamento de pagos así lo establece. Sin embargo, se piensa lo contrario pues en la actualidad un semestre completo en una de las divisiones de posgrado tiene el costo —atención— de 30 centavos, cantidad inferior al valor de un cigarrillo. Esta situación, que a todas luces rinde tributo al absurdo, tiene su origen y se inserta en el misma lógica que convirtió a la Universidad en una institución de masas. En efecto, en 1950, un pago por colegiatura anual equivalía a 26 dólares y a 67 días del salario mínimo vigente entonces. Justo cuando la Ciudad Universitaria inició sus operaciones, las autoridades o, mejor dicho, el rector, decidieron congelar las colegiaturas. El párrafo que a continuación transcribo, está tomado de la versión taquigráfica de la sesión de Consejo Universitario del 18 de diciembre de 1953, cuando se discutía el Reglamento de Pagos: "Quería informar al Consejo — es el rector el que tiene la palabra— que estas cuotas son las mismas que han regido el año pasado, que ha sido motivo de preocupación el estudio de las colegiaturas, por una parte la apreciación de la realidad de que los estudiantes en lo general no pueden pagar cuotas más altas que las que han venido cubriendo [...] se está planeando un nuevo proyecto, pero siempre con la mira de que no se pretenda que la Universidad sea sólo para gente acomodada, sino que sea una Institución que sirva al país independientemente de los recursos económicos de los estudiantes".²¹ La UNAM arrastraba ya un déficit crónico y sus recursos pecuniarios resultaban, evidentemente, insuficientes. El argumento fue repetido en los años siguientes, hasta que se volvió costumbre ya no cuestionada. El subsidio federal se instaló pronto en un orden promedio superior al 90% del Plan de Arbitrios anual, con la correlativa depen-

²¹ Archivo del Consejo Universitario, UNAM. Actas de las Sesiones, sesión del 18 de diciembre de 1953. Exp. 50. [versión taquigráfica].

dencia en un renglón tan sensible como es el del financiamiento. A la necesidad de recursos económicos y de control de la matrícula, se sobrepuso una lógica populista que delegaba el problema al tiempo que conservaba la imagen. De nueva cuenta, el Estado benefactor.

Otro de los grandes ejemplos del contenido real de la autonomía, de su manejo, lo tenemos en los episodios de 1968. No voy a abundar en datos al respecto, porque tan doloroso pasaje de nuestra historia reciente es bien conocido. Me concretaré a hacer unos cuantos señalamientos al respecto. Antes de consumarse el genocidio de octubre y con las instalaciones universitarias ocupadas por las *Heroicas* fuerzas armadas, el rector Barros Sierra y el Colegio de Directores emitieron una declaración acerca de la autonomía, que fue leída ante miles de estudiantes y trabajadores: "La autonomía de la Universidad es esencialmente la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Estas funciones deben respetarse. Los problemas académicos, administrativos y políticos internos deben ser resueltos —exclusivamente— por los universitarios. En ningún caso es admisible la intervención de agentes exteriores y, por otra parte, el cabal ejercicio de la autonomía requiere el respeto a los recintos universitarios".²² Estos párrafos, entresacados de la declaración, permiten tener una idea de la postura que asumió el rector ante la violencia perpetrada por el gobierno de Díaz Ordaz. No se lo perdonaron. La prensa nacional —otro de los destacados elementos que conformaron la abyección oficial característica de la época— se volcó en contra de la reputación del rector: "¿Cómo fue posible que hablara con tanta ligereza y sugiriera a los estudiantes que el Ejército Nacional ha violado la autonomía universitaria? Como no podemos suponer que por ignorancia, es preciso pensar que para atraerse el aplauso de los estudiantes, o sea, hablando en plata, para hacer demagogia".²³ Pero más allá de los denuos públicos orquestados en su contra, el problema fue que el funcionario cayó de la gracia de las autoridades centrales, implicando con ello efectos negativos en contra de la institución. Cuando el término de su gestión rectoral se aproximó, varios sectores universitarios pretendieron su reelección. El ingeniero, persona de gran estatura moral, no aceptó la candidatura. Al referirse a este asunto en el curso de una entrevista que le hiciera Gastón García Cantú en 1970, el ya para entonces ex rector hizo las siguientes precisiones: "Después del conflicto de 1968, no era yo, por cierto, un hombre que fuera grato al Poder Público; éste me toleraba aún al frente de la Universidad mientras se conservara en ella un relativo orden; mien-

²² "A la opinión pública y a la comunidad universitaria", en *Gaceta UNAM*, México. Vol. XVII: 1968, Nueva Época, núm. 15, p. 3.

²³ Francisco Ruiz Colunga. "No, señor rector", en: *El Sol de México*, 1 de agosto de 1968, p. 4.

tras la Universidad no significara un problema de orden público, pero hasta ahí solamente. Consideraba yo, y así lo dije, que mis posibilidades como gestor a favor de los intereses universitarios se habían agotado prácticamente, que había sido muy difícil para mí lograr aumentos de subsidios, fondos destinados a construcciones, instalaciones, equipo y mobiliario de la Universidad y que esa política de estrechez económica, que se parecía mucho a un boicot parcial, iba a continuar si yo seguía al frente de los destinos universitarios".²⁴ En efecto, la hostilidad en contra del rector llegó al grado de someter una iniciativa —a la postre no aprobada— para sustituir la entrega del subsidio federal por un plan de becas que serían entregadas a los alumnos para que éstos pagaran las colegiaturas reales.²⁵

Una lógica sencilla: poca docilidad en la rectoría ergo cambio de rector ergo reformas en la universidad. La UNAM, después del 68, se involucró en un amplio programa de desconcentración que, desde una óptica de racionalidad política, representaba un abatimiento de la potencialidad explosiva de una juventud inconforme y congregada. La matrícula, ya de suyo abultada, se duplicó en este proceso y a partir de 1974. Una vez más, la Universidad alteró radicalmente su fisonomía, y no, por cierto, de *motu proprio*.

Se trata, como se infiere, no de pasajes aislados que constituyen excepción, sino de coyunturas clave en donde la acción del momento sienta precedente y se convierte en norma. La autonomía —¡e/ que paga, manda!— estaba y está bien acotada en la práctica: una Universidad con capacidad de autolegislar, sí; pero con el perfil, el sentido, el ritmo y el acoplamiento que conviene al carácter del gobierno y a sus modalidades políticas en turno. A mí me parece que en esta perspectiva, la autonomía bien puede ser entendida como un mero mecanismo de transferencia de obligaciones que, en materia social, el Poder Público delega. Hoy la circunstancia es diferente. Los actuales imperativos guardan relación más estrecha con consideraciones de naturaleza económica que con referentes políticos. De todas maneras, se puede percibir en la nueva dinámica la elasticidad de la autonomía.

Partamos, para dar contenido, de una consideración conveniente: al agotarse el patrón de acumulación que dio sustento a la proyección de la Universidad Nacional

²⁴ Gastón García Cantú. *Conversaciones con Javier Barros Sierra*. 1968, México, Siglo XXI, 1972, p. 181.

²⁵ Cfr. Raúl Domínguez. *El proyecto universitario del rector Barros Sierra* (Estudio histórico), México, UNAM-CESU, 1986, p. 103.

desde la posguerra y a lo largo de todos esos años, la inercia de la correspondencia entre ésta y aquél tiende a un reacomodo. Son varios los elementos que permiten detectar lo anterior, pero el principal de ellos es el de la pérdida relativa de la función estratégica. El papel como instancia de preparación de cuadros para el desarrollo industrial, como mecanismo de movilidad social y como factor dinámico en el paso de una sociedad rural a urbana ha sufrido un desplazamiento. Por otro lado, el propio Estado se encuentra comprometido en un cambio de fisonomía, dejando atrás la vocación populista y adentrándose en una vertiente liberal, por la cual toma distancia de su tradicional rol como interventor en materia económica. El imperativo es claro: promoción del rendimiento productivo. El planteamiento quedó bien reflejado en las consideraciones que hizo Ernesto Zedillo —entonces secretario de Educación Pública— durante la primera reunión de trabajo del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, en marzo de 1992, en la ciudad de Manzanillo: "Es necesario que la universidad pública se incorpore de lleno al proceso futuro de desarrollo del país y supere la visión que la considera como un organismo aislado de la sociedad, con propósitos, vida y razón propios". Más adelante, en esa misma intervención, el ahora presidente de la República añadió: "Los criterios que rigen a la autoridad educativa para influir, por medio de la asignación de recursos, en la actividad de las universidades, son el de *excelencia* y el de *pertinencia*".²⁶

Este replanteamiento forma parte de una dinámica más general. En ella se inscriben decisiones como la reprivatización de empresas paraestatales, la posibilidad de enajenación de tierras ejidales y, de forma destacada, la abolición del proteccionismo con el que el Estado había favorecido la acumulación de capital doméstico, incorporando nuestro mercado al internacional. Se trata de una estrategia de desarrollo distinta a la que prevaleció durante casi cinco décadas, la que obligadamente impacta al subsistema de educación superior y en particular a las instituciones —la UNAM a la cabeza— que constituyen el eje de éste, cohercionándolo en aras de la modernización. A ello obedeció la doble tentativa de elevación de cuotas escolares y otras medidas, como la implantación de un examen único de admisión y la creación de la CONAEVA, en noviembre de 1989. La UNAM, sometida a una drástica política restrictiva —no vale el eufemismo de austeridad— desde principios de los ochenta, ha venido resintiendo efectos que se expresan de manera tangible en el deterioro de

²⁶ Apud. Javier Mendoza Rojas. "Proyecto de exámenes generales de calidad en México", en Juan E. Esquivel Larrondo. (Coord.). *La Universidad hoy y mañana*, México. UNAM-CESU-ANUIES, 1995, p. 224.

su nivel académico y en la inercia que le es correlativa; hoy en día cualquiera puede comprobar una de las consecuencias más funestas de tal proceso, al revisar las condiciones en las que los empleadores presentan su demanda de profesionales: *egresados de UNAM, IPN ..etc. favor de abstenerse.*

¿Cuál es, entonces, el margen de maniobra en favor de la optimización de servicios educativos de que disponen las instituciones públicas de educación superior? Es menester tener en cuenta que el control financiero, especialmente cuando se trata de recursos insuficientes, pone en entredicho el concepto y la práctica efectiva de la autonomía. El doble criterio de excelencia y pertinencia aparece, desde la óptica de la autonomía, como una contradicción: ¿cómo se puede acceder a la excelencia sin recursos satisfactorios y con una inercia de deterioro recurrente? ¿Bajo qué paradigma, y definido por quién, se establecen los criterios de pertinencia?

Mientras tanto, la erosión de la universidad pública —la universidad *de y para* el pueblo, vale decir— acusa efectos devastadores: "La capacidad de atención —éstos son señalamientos hechos en la 26 Asamblea Ordinaria de la ANUIES— de la enseñanza superior va en descenso: mientras en 1970 de cada cien niños que ingresaron en primaria sólo 8 llegaron a la educación superior, en 1976 sólo siete estudiantes accedieron a ella y en 1981 la proporción fue de apenas seis. Para 1998 se estima que se graduarán tres de cada cien estudiantes".²⁷ Por su parte, el presidente Zedillo señaló que "desde hace 15 años la matrícula en las instituciones de educación superior permanece estacionaria y no rebasa el millón 200 mil estudiantes. Un país con 90 millones de habitantes con esa matrícula en instituciones de enseñanza superior, es un país que ataca de manera deficiente ese aspecto crucial de su desarrollo".²⁸ "En 14 años —según datos de la SEP— bajó 38% el gasto real por alumno de nivel superior (...) y el subsidio federal registró un descenso real de 8.1% entre 1980 y 1994".²⁹

Los indicadores de este proceso de desgaste son, por desgracia, abundantes: eficiencia terminal de las universidades del orden del 53%; la tasa de atención a licenciatura, en relación con la población de entre 20 y 24 años de edad continúa debajo del 15%, cuando en Estados Unidos es del 76%; en Argentina del 43% y en Cuba del

²⁷ "En 98 se graduarán 3 de cada cien estudiantes", *La Jornada*. 21 de julio de 1995, p. 1.

²⁸ "En universidades, matrícula estancada", *La Jornada*, 19 de mayo de 1995, p. 1.

²⁹ Georgina Saldierna. "En 14 años bajó 38% el gasto real por alumno de nivel superior", *La Jornada*. 4 de julio 1995, p. 60.

21 %.³⁰ El problema, como podemos apreciar, es doble: por un lado, las instituciones, en lo particular, están siendo exigidas de soportar la demanda social, explotando al máximo sus exiguos y cada vez más recortados recursos y sin la alternativa de adoptar medidas adecuadas para sanear su propio deterioro. Por el otro lado, pero como parte del mismo proceso, la porción mayoritaria de la sociedad mexicana se encuentra constreñida a una calidad y a una cantidad insuficientes en materia de servicios educativos de este nivel. Al mismo tiempo, y esto es a mi juicio una evidencia de la falacia en la que se ha incurrido con el abuso del concepto de autonomía, las instituciones privadas — que no disponen, en su mayoría, de autonomía, pero que sí pueden hacer lo que se les da la gana para cumplir con sus funciones de la manera que consideran adecuada en términos de cantidad y de calidad, porque no dependen de un ejercicio voluntarioso³¹ para cubrir el renglón fundamental del financiamiento— están operando en relación inversa a las públicas, y no sólo en un sentido cualitativo: "La población escolar —informa ANUIES— de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos privados, creció 15.5% entre 1990 y 1992, mientras el crecimiento, en ese mismo lapso, en las públicas, se redujo al 2.2%".³² Desde luego, semejante fenómeno apunta exclusivamente a un proceso de polarización y no de sustitución, con todo lo que ello implica en cuanto a rebajar aun más las de por sí deplorables condiciones en las que se encuentra la justicia social en este país.

Si nos desplazamos con el fin de observar la cuestión desde la perspectiva del Poder Público, el asunto parece estar en un nudo gordiano. La tendencia en favor de adecuar las instituciones a los moldes empresariales se enfrenta a un problema político y a una cuestión legal: la autonomía. Es verdad que el Ejecutivo ha dispuesto de ciertos instrumentos de coerción para hacer prevalecer su lógica; tal es el caso del Fondo para la Modernización de la Educación Superior, (FOMES), en operación desde 1990, por el cual "se asignan recursos extraordinarios para proyectos universitarios, sólidamente articulados, que resultan de los procesos de evaluación, que buscan mejor calidad y que pueden tener impacto estructural en las instituciones,"³³

³⁰ Datos tomados del Diagnóstico realizado por la ANUIES para el PND 1995-2000. "De 53% la eficiencia terminal de las universidades: ANUIES", *La Jornada*. 7 de mayo de 1995. p. 18.

³¹ Voluntarioso, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española editado por la Real Academia, connota 1. Que por capricho quiere hacer siempre su voluntad; 2. Deseoso, que hace con voluntad y gusto una cosa.

³² "Creció 15.5% la matrícula en las universidades privadas en 1990-92", *La Jornada*, 8 de septiembre de 1993. p. 20.

³³ SEP-SESI. "Recursos FOMES por áreas prioritarias 1990." *Apud.* Guillermo Villaseñor García. "La política de modernización en las universidades mexicanas, 1988-1992", en Juan E. Esquivel Larrondo. (Coord.), *Op. cit.*, p. 251.

según se asienta en los Cuadernos de Trabajo elaborados por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), para tal objeto. Pero, aparte de que esos recursos han sido y continúan siendo, asimismo, escasos, la dificultad estriba en que los objetivos que persiguen tales instrumentos no se pueden introducir con el mismo sentido de obligatoriedad con el que se fijan criterios para, por ejemplo, las paraestatales, justamente por el estatus de autonomía. De esta forma, las instituciones públicas que cuentan con esa prerrogativa, participan del mismo carácter que ha padecido siempre la planeación en México: planeación inductiva. Como sabemos, esta modalidad de planeación, que más se acerca a la farsa que a la dirección efectiva, se reduce a formular sugerencias para el sector privado, siendo obligatorias para el público, con la excepción de los organismos autónomos. El consabido peso que tienen las indicaciones del presidente de la República tampoco resulta ser un recurso del todo factible, por la inminencia de agitación social que medidas antipopulares conllevan. Recordemos la marcha atrás con la tentativa de incremento a las cuotas escolares en la UNAM en 1993 o el abrumador rechazo que mostró un referendum practicado al respecto en la UAM.³⁴

En mi opinión, semejantes circunstancias han derivado hacia una situación en la que se plantea un doble juego político: por una parte, el requisito de adecuarse a las nuevas estrategias asumidas por el gobierno federal, con los elementos de productividad, rentabilidad, autogestión, etc., incluidos. Por otra, las instituciones de educación superior, y en particular la UNAM, se ven apremiadas por mantener un equilibrio entre su función educativa y su función social, manejando con mucha cautela los cambios que implican repulsar una tradición —convertida en exigencia— de atención a la demanda popular, de gratuidad de sus servicios, de ingreso masivo, etc. Todo ello ante el riesgo de producir fricciones sociales, que frente a las circunstancias imperantes se traducirían en una profundización del desequilibrio. ¿Qué compete hacer a la Universidad? ¿Qué compete hacer al Estado? Hasta este momento, todo parece indicar que ante la dificultad de introducir modificaciones, la Universidad está siendo una vez más abandonada a su propia suerte y el gobierno desentendiéndose de su promoción, mientras las instituciones privadas, que sí se ajustan a los criterios en boga, asumen una función protagónica.

En la actualidad existen unas 860 instituciones que imparten educación superior en la República. Por sus dimensiones cuantitativas, la universidad pública continúa

³⁴ "Rechazo estudiantil mayoritario al aumento de cuotas en la UAM", *La Jornada*, 8 de octubre de 1993, p. 18.

siendo la columna vertebral del subsistema, ya que es la responsable de la porción mayoritaria de la matrícula, y es ella la que cuenta con el mayor número de profesores de tiempo completo y con divisiones de estudios de posgrado. En materia de investigación, es —sencillamente— imprescindible, ya que el sector privado, enviciado con la rentabilidad a corto plazo y mínimo riesgo, se ha desentendido de esta importantísima faceta.

Son 36 las universidades públicas que disfrutaban de autonomía. Además de ellas, existe una, el Instituto Tecnológico de Sonora, que para todos los fines se puede considerar como autónoma, y otras tres que no tienen formalmente autonomía, pero que la ejercen como si la tuvieran: la Universidad Veracruzana, la de Occidente y la de Quintana Roo. Otras instituciones con autonomía, por decreto expedido por el presidente de la República o bien como asociaciones civiles privadas que cuentan con recursos del gobierno federal, se dedican principalmente a la investigación o a los estudios de posgrado; tal es el caso del CINVESTAV, que sólo de forma nominal es parte del IPN, El Colegio de México, el CICESE de Baja California o el CIDE, para mencionar algunos de los más importantes. Dentro de este amplio espectro, han surgido un tipo de instituciones que resultan muy representativas de las tendencias actuales. Me refiero a las universidades tecnológicas, inspiradas en las experiencias de países miembros de la OCDE; esta modalidad se inauguró en 1991 con las de Nezahualcóyotl, Tula-Tepeji y Aguascalientes, y tiene la peculiaridad de que en sus respectivos diseños curriculares intervienen, además de los académicos, representantes del sector productivo, estatales y de la Federación, procurando así una articulación más eficaz e inmediata con la planta productiva. Esta fórmula no tiene autonomía.

Este conjunto de opciones educativas se enfrenta a problemas similares. Desde luego, el más ingente es el del financiamiento, pero no es el único: durante 1991, por ejemplo, tres carreras absorbieron 32% de la matrícula de licenciatura en el país: Derecho, Contaduría y Administración. Otro es el del centralismo: en 1993 se registraron 1 millón 251 mil estudiantes en el subsistema y de ellos casi 20% estuvieron concentrados en el D.F., 9.6% en el Estado de México, 6.1% en Jalisco y 4.7% en Puebla. Colima, el estado con más baja participación, atendió a 0.5%. Tales circunstancias, y otras que ya no mencionaré aquí, han caracterizado al subsistema de educación superior y, naturalmente, su justificación ha estado relacionada con los intereses inmediatos, en sus respectivos momentos, del Estado, que así moldeó el perfil estructural que ahora prevalece y que ya no corresponde a los intereses actuales ni a las perspectivas. La autonomía, que antes sirvió para facilitar una transferencia de responsabilidades sin perder el control, ahora se constituye en factor que dificulta

la movilidad y el reacomodo. En el caso de la UNAM, la perspectiva se antoja todavía poco clara; en el Proyecto de Plan de Desarrollo 1997-2000 presentado por el doctor Barnés se alude a una transformación profunda: "La UNAM debe renovar su carácter nacional, afirmar su esencia como institución pública, afianzar su autonomía sustentada en un manejo responsable y transparente, y propiciar los cambios que requiere para hacer frente a los retos del mañana".³⁵ Pero la solución al problema del financiamiento, definido en el propio documento como "herramienta crucial para lograr muchos de los cambios planteados y para establecer condiciones que permitan iniciar nuevos programas y actividades",³⁶ se plantea de forma demasiado abstracta: "Se entablarán nuevos diálogos con el Gobierno Federal para asegurar un subsidio suficiente para la Universidad (...) se someterá a estudio, revisión y adecuación la generación de ingresos propios, de modo que constituyan una proporción mayor del presupuesto universitario, etc".³⁷ ¿Logrará la universidad pública sujetarse a los estándares que la situación le exige, sin apoyo suficiente y sin desdibujar su perfil social y su desempeño académico? ¿Se someterá gradualmente al molde de una empresa educativa? Ése es el próximo capítulo.

³⁵ "Proyecto de Plan de Desarrollo 1997-2000", en *Gaceta UNAM*, suplemento especial, UNAM, 13 de noviembre de 1997. XXIV, p. VII

³⁶ *Ibid.*, p. XXIII.

³⁷ *Ibid.*