

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS BASES NORMATIVAS DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL Y CONSTITUCIONAL DE LA UNAM, 1945 Y 1980

El proceso de institucionalización de la autonomía universitaria se aborda en este capítulo desde una perspectiva organizacional,⁸⁵ a través de la cual se explicarán los fundamentos de gobernabilidad (basados en la expedición de la Ley Orgánica, aprobada por el constituyente de 1945) que regulan el funcionamiento e interacción de la UNAM con la sociedad y el Estado. Dicho proceso da cuenta de un conjunto de normas, prácticas y relaciones de poder que posicionan a la UNAM como una matriz de desarrollo institucional de la educación superior.

A lo largo de 82 años de vida autónoma, la UNAM ha desarrollado cuatro premisas que la definen y le dan sentido institucional: 1. La libertad académica para desarrollar la ciencia, impartir la docencia y difundir la cultura; 2. La creación de formas propias de gobierno universitario para manejar sus asuntos y determinar sus obligaciones y responsabilidades; 3. Las relaciones institucionales con el medio circundante, especialmente con el gobierno, para legitimar su funcionamiento y captar recursos, y 4. La presencia activa de la Universidad en materia de análisis de la realidad nacional para proponer solución a los grandes problemas sociales.⁸⁶

⁸⁵ Véase Villa Sánchez, Aurelio (coord.), *Autonomía institucional de los centros educativos: presupuestos, organización y estrategia*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1994, p. 489.

⁸⁶ Valle, Víctor M., “Proposiciones sobre autonomía universitaria”, *Universidades*, núm. 101, julio-septiembre de 1985, p. 140.

Para autores como Pallán Figueroa, “la autonomía se refiere a la fuente de autoridad de los gobiernos universitarios”.⁸⁷ Así, la Universidad constituye un reflejo y producto de las relaciones contradictorias y cambiantes de la constelación de fuerzas, estructuras y procesos de la sociedad y el Estado. A partir de estos condicionamientos y determinaciones, la UNAM se ha ido instrumentando como mecanismo de control en favor de élites gobernantes y clases dominantes, pero también fuera de ese control y en oposición a tales intereses. No ha podido menos que reflejar también, en diversos grados, la presencia, la presión y la influencia de grupos dominados y explotados. Desde esta perspectiva, la Universidad ha desplegado, con graduales avances en el tiempo y en el espacio, la definición de su naturaleza, de sus fines y funciones, así como el grado y el contenido de su autonomía y la pluralidad de sus proyectos y resultados.

La Ley Orgánica de la UNAM determina que el Estado “delega su autoridad” en su autonomía al reconocer que es “una corporación pública-organismo descentralizado del Estado”.⁸⁸ Dicha autonomía depende, a su vez, de la vigencia de condiciones implícitas y explícitas, supuestos y requisitos, contenidos y límites. Todos ellos apuntan a una doble exigencia: el respeto y el refuerzo de la democracia, concebida en sentido integral y dinámico, y la búsqueda de un grado creciente de calidad, si es posible, de excelencia académica:

La consagración político-jurídica de la autonomía universitaria presupone una previa relación a través del tiempo, una situación y una dinámica de negociación, compromiso y equilibrio entre el poder del Estado y el poder social de una institución *sui generis* de educación, ciencia y cultura. Esta relación implica y exige tanto

⁸⁷ Pallán Figueroa, Carlos, “La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIII, núm. 129, enero-marzo de 2004.

⁸⁸ Véase Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1945, artículo 1o. (documento disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/158.pdf>).

del Estado como de la Universidad, el reconocimiento y el respeto mutuos de sus autoridades y esferas preexistentes a la declaración formal de autonomía. Requiere asimismo la recepción y satisfacción por ambas partes de las preocupaciones y demandas de la sociedad y de sus principales actores. Deben así coincidir la autoridad de la Universidad por el buen cumplimiento de sus fines y funciones; y el otorgamiento de la legitimidad y consenso hacia el Estado, reforzadas por una política cultural y educacional que reconozca a la Universidad y su autonomía y refuerce la autoridad de aquél por la satisfacción de las necesidades y demandas de educación y cultura de la sociedad.⁸⁹

A partir de esta dinámica, la autonomía se consolida como resultado de la interacción y el acuerdo con los grupos sociales y políticos. Bajo esta premisa, las universidades públicas, y principalmente la UNAM, tienden a buscar los grados mayores de autonomía a través de un desempeño válido, bien fundamentado y de acuerdo con un conjunto de reglas del juego que las dejan existir y desarrollarse, principalmente el relacionado con la formulación y operación de un gobierno propio, con todos los asuntos conexos a éste: libre iniciativa para seleccionar personal docente; decisión de contenidos curriculares; adquisición de materiales didácticos; publicación de libros de texto y asignación de recursos conforme a prioridades de investigación, docencia y extensión de la cultura.

A su vez, la interacción política y las relaciones de poder entre Universidad, Estado y sociedad plantean una constante revisión de las dimensiones de la autonomía. Además de éstos, otro factor contribuye al desarrollo y consolidación de la autonomía: la constitución de un gobierno universitario que se presente y funcione como instancia relativamente autónoma respecto al Estado y a los grupos internos, y tienda, por consiguiente, a consolidarse como fuerza dominante y a operar como tal. Cuanto más independencia adquiera la Universidad, mejor atenderá las

⁸⁹ Kaplan, M., *Universidad Nacional...*, *op. cit.*, p. 93.

funciones asignadas por el cúmulo de necesidades y demandas provenientes de la estructura socioeconómica y del Estado. De ahí que el gobierno universitario trate de propiciar los acuerdos necesarios y que éstos se cumplan tanto en lo interno como en los procesos de toma de decisiones.⁹⁰ Desde esta vertiente, se restablece la importancia de las instancias donde se sitúa el poder de decisión, orientación y constitución.

En su definición más general, el gobierno universitario es la instancia de adopción y ejecución de decisiones en y para la comunidad. Es así como se constituye en espacio de representación, legitimidad y eficacia del poder de sus miembros. Así también, es un reflejo y producto de las relaciones contradictorias y cambiantes de las diferentes fuerzas internas, estructuras y procesos de la sociedad y el Estado. A partir del dilema de cómo ejercer el gobierno en la Universidad, éste ha operado tanto como mecanismo de control como de mediador, con relativa autonomía, del conflicto social y político. En otros momentos no ha podido menos que reflejar también, en diversos grados, la presencia, presión e influencia de grupos dominados y explotados. En este sentido, la gobernabilidad de la Universidad se ha conformado con graduales avances en el tiempo y en el espacio, en los que ha ido definiendo su naturaleza, sus fines y sus funciones, así como el nivel y el contenido de su autonomía y de su eficacia.

I. AUTONOMÍA: LAS BASES NORMATIVAS DEL GOBIERNO UNIVERSITARIO

Desde una perspectiva jurídica e histórica, la discusión sobre los fundamentos de la autonomía de la UNAM se ha centrado en el funcionamiento de su estructura de autogobierno y en la regulación de sus relaciones con el Estado y la sociedad, que han sido más polémicas con el primero y más cordiales con la segunda. En efecto, las relaciones entre las autoridades políticas y la

⁹⁰ Acosta Silva, A., *op. cit.*, p. 126.

Universidad han sido permeadas, muchas veces, por la tirantez y el conflicto aderezados, a su vez, por huelgas estudiantiles y renunciaciones de rectores.

Una de las razones de esta complicada relación se puede ubicar en la naturaleza política misma de la institución educativa que enfrenta y resuelve —de manera no siempre coincidente con los métodos e intereses de la política nacional— una cuestión crucial: ¿cómo se construye la gobernabilidad en una institución educativa que representa la pluralidad social y política de un país? La respuesta se ha ido definiendo a través de un complejo proceso de negociación interna y de construcción institucional de las normas que regulan tanto el comportamiento de las distintas fuerzas, como de los elementos de autoridad que se requieren para la aplicación de aquéllas.

En este proceso de construcción, la UNAM, por su propia naturaleza, ha debido enfrentar diversas tendencias a la polarización y actos de grupos políticos que sólo han visto en ella un botón, o bien, han buscado la movilización de estudiantes y profesores para controlar a esta casa de estudios e involucrarla en luchas políticas para así inculcarle los vicios de la demagogia, obstruirle su labor pedagógica y disponer de sus fondos para fines ajenos a la enseñanza, la investigación y la cultura.

Ante éstos y otros embates, las diversas leyes orgánicas de la UNAM han expresado la necesidad de contar con un gobierno propio capaz de resolver las confrontaciones internas de fuerzas y tendencias, los dilemas y las opciones que se le presenten y la permanente tensión externa de ella con el Estado. A su vez, la Universidad, a través de sus propios organismos representativos que la constituyen, debe facilitar el trabajo con disciplina y equilibrada libertad para responder con calidad educativa a las demandas sociales en la materia. Simultáneamente, al considerársele como institución con cobertura nacional, asume un papel público que, a su vez, depende del financiamiento y subsidio del Estado. Por tanto, es perentorio que se someta a la acción de vigilancia de la opinión pública y de los organismos representativos del gobierno federal.

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de la UNAM de 1933, que sustituyera a la de 1929, reafirmaría la autonomía y el autogobierno de la institución al exigir que se garantizaran las necesidades de la educación profesional. Doce años después, una nueva legislación universitaria sería el

...resultado de una autonomía de facto a una autonomía *de jure*. En este trayecto, los ex rectores debieron de asumir una insólita función legislativa. En efecto, dictaron normas de emergencia, distintas y distantes de las acogidas en la Ley de 1933, para determinar las condiciones que debía reunir el rector, la integración del Consejo Universitario y el establecimiento de una Comisión de Patronato. También asumieron una función político-administrativa: el nombramiento de un nuevo rector.⁹¹

Expedida durante la Rectoría de Alfonso Caso Andrade (del 15 de agosto de 1944 al 24 de marzo de 1945), la Ley Orgánica de 1945 resultó, más que un corpus legal, todo un proceso de construcción institucional del método de selección de las autoridades que ejercerán el gobierno universitario. Posteriormente, como resultado de esta reforma del ejercicio del poder en una comunidad de cultura, la prioridad de la toma de decisiones está condicionada a las propuestas y métodos de aplicación de reforma universitaria de los participantes a los cargos de dirección de la UNAM. Así, los principios de la política y los compromisos académicos se encuentran señalados en las normativas de la ley, los estatutos y reglamentos universitarios para instaurar una estructura educativa con una orientación social. En efecto,

La propuesta de constituir una Junta de Gobierno fue vista con buenos ojos por muchos universitarios, participantes en el Consejo que laboran entonces, pero también recibió la impugnación de algunos grupos estudiantiles, como la Confederación Nacional de Estudiantes. El propio rector Caso analizó y rechazó los argumentos de esta organización, cuya representatividad nacional

⁹¹ García Ramírez, S., *op. cit.*, p. 64.

cuestionó enfáticamente. La integración de la Junta con quince miembros fue aprobada en sesión del 8 de diciembre de 1944, en la que también se examinó el riesgo de que ese órgano se viera copado por sostenedores de alguna ideología, y se analizó, rechazándola, una propuesta conducente a constituir la Junta “representativa” de las escuelas y facultades... En la sesión del 14 de diciembre, tras intenso debate, se acordó —por veintisiete votos a favor y once en contra— que la Junta de Gobierno tuviese a su cargo la designación de rector.⁹²

El presidente Ávila Camacho recogió estos acuerdos universitarios y los llevó como proyecto de Ley al mismo Congreso de la Unión, mismo que la publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de enero de ese mismo año.

El debate académico y político emprendido entonces, consagró algunos de los principios fundamentales sobre los cuales se asentaría en adelante la UNAM. De ellos, sobresaldría, en primer lugar, el de autonomía, la capacidad de nombrar a sus propias autoridades. En segundo, la definición propia de la Universidad como una “corporación pública” creada mediante ley del Congreso de la Unión, subsidiada por la Federación y a cargo del servicio público de la educación superior. Se establecía así la descentralización como forma organizativa pero con más autonomía que sus similares.⁹³ En tercero, su caracterización como una comunidad de cultura donde no debían existir antagonismos entre profesores y estudiantes, sino una simbiosis y sinergia mutuas a fin de llevar a cabo el proceso de aprendizaje-enseñanza. Se afirmó también el principio de gobierno propio basado en criterios técnicos y no en políticos y, finalmente, se le dotó de un nuevo perfil académico-administrativo al establecerse seis autoridades universitarias: la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, la Rectoría, el Patronato, los directores de facultades, escuelas e institutos (a partir de 1985, Colegio de Directores de Facultades y Escuelas) y los Consejos Técnicos.

⁹² *Ibidem*, pp. 71-73.

⁹³ Kaplan, M., *Universidad Nacional...*, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

Se estableció que las autoridades en estos cuerpos de gobierno fueran de dos tipos: colegiadas y unipersonales. En las primeras se tomarían las decisiones fundamentales de la Universidad, buscando una composición que represente a los diferentes sectores que conforman la Universidad; las segundas, en cambio, serían las encargadas de llevar a cabo las decisiones tomadas.

La reforma de 1945 reorganizó, pues, el espacio académico para incrementar, en lo cuantitativo y cualitativo, su estabilidad, su capacidad de formación de cuadros profesionales, técnicos y científicos, y su contribución a la formulación y difusión de un discurso ideológico-político funcional a los requerimientos de las élites públicas y del sistema en su conjunto. En el contexto de este proyecto nacional, el Estado reivindicó su papel educador y el derecho del pueblo a la educación superior. La UNAM ha sido mantenida y reforzada desde entonces como eje y cumbre del sistema educativo y privilegiada respecto a instituciones docentes privadas que por largo tiempo se han mantenido en una situación subsidiaria.

En este marco normativo, la organización del gobierno de la Universidad se basaba en el equilibrio inestable de poderes, toda vez que la autoridad colegiada de mayor responsabilidad en la decisión de nombrar a las autoridades unipersonales, como la de rector y directores de escuelas, institutos y facultades, la adoptaba la Junta de Gobierno.

En la medida en que podamos precisar que el método de selección de autoridades colegiadas y unipersonales constituye la base normativa de la organización del poder del gobierno de la Universidad, podremos hablar de su autonomía.

II. AUTONOMÍA INSTITUCIONAL COMO MÉTODO DE SELECCIÓN DE AUTORIDADES

La Junta de Gobierno de la UNAM está integrada por quince personas, y a ella le corresponde nombrar al rector y a los directores de facultades, escuelas e institutos. Para el caso del primero,

debe auscultar previamente la opinión de la comunidad en la forma que considere conveniente (para lo cual se requiere el voto aprobatorio de por lo menos diez de sus miembros); asimismo, conoce y decide acerca de la renuncia de éste o lo remueve por causa grave que considere. En este último caso se aboca también a designar, previo proceso de auscultación entre los miembros de la comunidad universitaria, a la nueva cabeza de la institución. De igual modo, este órgano de gobierno colegiado nombra a los directores de entre ternas previamente aprobadas por los Consejos Técnicos respectivos, autorizándole al rector que presente la definitiva a dicha Junta. Son también parte de sus atribuciones designar a las personas que forman parte del Patronato Universitario.

Por su parte, el rector debe de aplicar las disposiciones de la ley y los acuerdos del Consejo Universitario. Dura cuatro años en su cargo y puede ser reelecto una sola vez.

El Consejo Universitario constituye, a su vez, otro de los principales órganos de gobierno universitario, y está integrado por el rector, quien lo preside; los directores de las facultades, escuelas e institutos; los representantes de los profesores, investigadores y estudiantes (uno propietario y uno suplente por cada facultad, escuela o instituto), y por un representante del personal administrativo. Los consejeros profesores o investigadores duran cuatro años en su encargo y los estudiantes dos. De esta forma, todos los sectores integrantes de la Universidad se encuentran representados en el Consejo. En cuanto a sus funciones, tiene a su cargo la expedición de las normas y disposiciones generales de la institución; decide en todo lo que la ley no reserva expresamente para otra autoridad; elige cada año a un miembro de la Junta de Gobierno para sustituir al de mayor antigüedad, así como a quienes salgan de ella por muerte, enfermedad o haber alcanzado el límite de edad (70 años) y juega un importante papel como foro de debate de los problemas de la Universidad.

La estructura de las autoridades centrales se repite en las escuelas y facultades donde existen Consejos Técnicos presididos por

los directores de cada una de ellas y son integrados por representantes profesores quienes ostentan el cargo por seis años, y los consejeros estudiantes por dos. Los institutos de investigación cuentan con consejos internos integrados por representantes de los investigadores y presididos por el director correspondiente. Amén de éstos, existe además el Consejo Técnico de la Investigación Científica, así como el de Humanidades; los Consejos Académicos de Área con representación de académicos, alumnos y de directores; de reciente creación el Consejo de Estudios de Posgrado con representación de alumnos, académicos y coordinadores de programas de posgrado.

Éstos son los instrumentos de dirigencia y gobierno a través de los cuales la UNAM debe hacer frente, en un contexto de democratización de la vida política nacional, a innumerables retos (entre ellos, por ejemplo, las fuertes restricciones del financiamiento a la educación superior pública en México). Para encararlos, la máxima casa de estudios cuenta con una política educativa fincada en dos acciones aparentemente contradictorias: por un lado, atender las necesidades de modernización educativa del Estado mexicano (que resultan cada vez más excluyentes); por el otro, favorecer formas incluyentes que permitan la educación de grupos desfavorecidos social y económicamente. En este contexto, la UNAM ha devenido en auténtico “movilizador social”, por lo que a mayor capacidad de convocatoria social, mayores posibilidades de legitimidad y eficacia en sus tareas y políticas educativas.

Este trascendente papel ha ido consolidándose merced a sus principales baluartes: la autonomía académica; la conformación de su propio gobierno que combina lo colegiado con lo unipersonal (estrategia que la ha permitido incorporar al proceso de gobierno la opinión de los grupos, las fuerzas y las clases como una condición de gobernabilidad y compromiso por el cambio institucional, propiciando con ello una mayor competencia y equilibrio entre las distintas fuerzas con posiciones en el gobierno universitario); la generosidad de sus instituciones; las fuentes de

financiamiento alterno; la descentralización de sus órganos de gobierno; la creación de instancias de regulación y coordinación; la vinculación productiva con el entorno empresarial; las formas de relación con el aparato tecnológico y con el sistema de toma de decisiones en los ámbitos público y privado;⁹⁴ la implantación de fórmulas de planeación y evaluación académicas; la calidad y la flexibilidad curricular; la incorporación de formas de aprendizaje a distancia; el diseño de esquemas para la actualización de conocimientos y renovación de destrezas (educación para toda la vida); la expansión general de la matrícula; los mecanismos de rendición de cuentas, así como la actualización y homogeneización de las estructuras, instancias y métodos de operación de la administración, entre los más destacados.

Con esta dinámica —más la ampliación de la participación y representación de los estudiantes, académicos y administrativos en sus órganos de gobierno—, la UNAM ha creado un paradigma con implicaciones muy importantes en la democratización del conocimiento: la formación de grupos de investigación que fomentan la interacción con otras organizaciones para incrementar varios tipos de conocimientos, información y otros recursos. Estos flujos de conocimiento han permitido el desarrollo y la consolidación de nuevas líneas de investigación de carácter interdisciplinario o multidisciplinario que ha permitido atender los objetivos sociales y los problemas nacionales a la luz de diversos e innovadores enfoques, métodos y técnicas. De esta manera, se garantizan las bases que renuevan el sentido y la efectividad de su papel como plataforma para el mejoramiento social. Condición *sine qua non* para la consecución de todo lo anterior ha sido el afianzamiento de sus procesos de institucionalización, así como de mecanismos de regulación de las demandas internas y externas. Con este “armazón”, la UNAM ha llegado a generar más del 50% de la investigación científica que se realiza en México, posicionándose como la mejor universidad pública del país.

⁹⁴ Véase Banco Mundial, *La enseñanza superior. Las lecciones de la experiencia*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1995, p. 115.

La fortaleza de la UNAM hay que entenderla también como parte de la consolidación institucional de los sistemas de educación superior, mismos que han desencadenado nuevas pautas de interrelación, pues, por una parte, tienden a apoyarse mutuamente y a crear sinergia a través de medios estratégicos como los posgrados de investigación,⁹⁵ los convenios de vinculación, los programas gubernamentales de fomento y los fondos privados para el financiamiento de proyectos. Simultáneamente, el gobierno universitario ha enfrentado desafíos al autoritarismo:

De 1968 a la fecha, la UNAM ha pasado por demasiadas contingencias (la más lamentable: los diez meses del Consejo General de Huelga), se ha enfrentado a los acosos gubernamentales, los brotes sectarios, la explosión demográfica, la burocratización, las andanadas neoliberales, la economía académica de autoconsumo. En todo este tiempo, y a pesar de los intentos de santificarla para mejor manipularla, la autonomía, en tanto que garantía de libertades del pensamiento y la disidencia, es un elemento indispensable, si no el de antes en la medida en que la crítica es ya una decisión nacional, sí el requiere una institución amenazada por las fragilidades del presupuesto y defendida por su condición absolutamente necesaria en el país.⁹⁶

La autonomía universitaria en oposición al control del autoritarismo suele descansar en dos supuestos: a) la designación autónoma de las autoridades son fundamentales en política, y b) el diseño y aplicación de las políticas científicas con una orientación social.

⁹⁵ Véase Bokser M. Liwerant, Judit (coord.), *Las ciencias sociales, Universidad y sociedad. Temas para una agenda de posgrado*, México, UNAM, Dirección General de Estudios de Posgrado, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2003, p. 546.

⁹⁶ Monsiváis, Carlos, “Cuatro versiones de la autonomía universitaria”, *La Universidad en la autonomía*, México, UNAM, 2004, p. 29.

III. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y LA REFERENCIA DEL CONTEXTO

El sistema de gobierno universitario reconocido por la Constitución posibilita la libertad académica como principio regulador de la vida universitaria y enclave de producción del conocimiento. La conducción del gobierno ha sido una permanente preocupación de los impulsores de las reformas educativas a nivel superior, ya que más allá de la propia vida universitaria, su eficacia tiene implicaciones sobre el medio circundante y repercusiones en la política, pues, aunque potencialmente menos incierto y más racional, el saber es sin duda alguna elemento constitutivo de la acción política. Así, Universidad, sociedad y gobierno están interrelacionados de diversas aunque necesarias maneras. En otras palabras, la Universidad se debe a la construcción de una mayoría dirigente con líderes a los que importan sus resultados sociales de sus proyectos académicos. La participación y competencia interna están sujetas a la evaluación del rendimiento social de dichos programas de trabajo académico; la eficacia de las políticas científicas, programas y proyectos académicos, que son los instrumentos para gobernar, requieren del compromiso interno para llevarlos a cabo. Sin este compromiso no puede haber alianzas en las que diversos grupos coproducen y comparten un plan de gobierno sin contradecir sus principios ideológicos. Si por política se entiende la cooperación y las situaciones de gobierno en que las decisiones responsables de interés general pueden obligar a contravenir los principios de un grupo, con el efecto de que la alianza se fracture. Estas situaciones han de anticiparse y los aliados deben contemplar los mecanismos de procesamiento del conflicto para evitar un déficit en la responsabilidad pública de gobierno. Si bien, el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructuras y procesos que resisten o, a la inversa, expresan o refuerzan la influencia de los dinamismos sociales, las decisiones del gobierno-Universidad estarán orientadas a cumplir sus fines sociales de educación. De aquí que impulsar la academia signifi-

ca intensificar un trabajo colectivo que involucre, más allá de los saberes y disciplinas, a actores sociales disímboles y no siempre coincidentes, pero necesarios si lo que se desea es tener una auténtica Universidad nacional.

Los problemas del poder, la gobernabilidad y el cambio institucional requieren, a su vez, de un profundo análisis a luz de un contexto de democratización de la vida política nacional. El poder, como fundamento de la acción organizada, constituye la base nuclear de la autonomía universitaria, pues requiere de una gama de instrumentos, mecanismos y procesos capaces de recrearla y reforzarla; el delicado equilibrio entre Universidad-Estado-sociedad puede fracturarse por un sinnúmero de factores que ponen siempre a este triángulo en un constante desequilibrio.

En este sentido, Ibarra Colado apunta que “la universidad ha experimentado desde los inicios de los ochenta un proceso de desestructuración que refuerza su incapacidad para transformar sus estructuras y formas de gobierno, dificultando así una mayor participación de su comunidad que produzca gobernabilidad”.⁹⁷

No obstante lo anterior, también es cierto que la organización descentralizada de su gobierno, las contribuciones al sistema socioeconómico y político hace que sus asuntos internos sean de interés general y público; su estructura colegiada abre múltiples vías de acción y opinión en torno a su conducción; los movimientos estudiantiles y los movimientos sindicales universitarios lograron influir en la reforma constitucional al establecer, en 1980, las bases políticas, jurídicas y organizacionales de la autonomía universitaria:

El 13 de noviembre de 1979, después de una discusión, fue aprobada por la Cámara de Diputados la iniciativa de adición. En el texto presentado se considera que con la autonomía universitaria las instituciones autónomas se hacen responsables del cumplimiento de sus funciones sustantivas, de impartir educación su-

⁹⁷ Ibarra Colado, E., “Democracia, regulación y gobernabilidad...”, *op. cit.*, p. 204.

perior frente al Estado y frente a sí mismas, dejando a éstas la facultad de formular sus planes, proponer sus programas y ejecutar sus métodos de trabajo a través de una libre organización e independiente administración de sus recursos, declarando el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente la autonomía de las instituciones de cultura superior. En el mismo texto se precisa que autonomía no debe implicar un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Como punto nodal del nuevo ordenamiento, se consideran los derechos laborales, tanto del personal académico como del administrativo, para hacerlos compatibles con la autonomía y la libertad de cátedra e investigación. El proyecto de decreto adicionó, entonces, la fracción III al Artículo Tercero de la Constitución, y cambia el texto de la última fracción para quedar como sigue: 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 y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico; administrarán su patrimonio. El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación.⁹⁸

IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁹⁹

⁹⁸ Didriksson, Axel, “Diferentes tiempos de un concepto: autonomía universitaria”, *UNAM, La Universidad en la autonomía*, México, UNAM, 2004, pp. 59 y 60.

⁹⁹ Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 9 de junio de 1980.

Así, las relaciones laborales y las funciones educativas y sociales de las universidades públicas estaban garantizadas por la Constitución general de la República. Desde entonces, se otorga a las instituciones autónomas la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrar su patrimonio. Asimismo, los sistemas de gobiernos de las universidades se han visto en la necesidad política de potenciar sus intercambios de poder y profesionalizar su liderazgo.¹⁰⁰ De este modo, en las universidades, la organización y coordinación de las relaciones de poder no son resultado del condicionamiento directo, sino indirecto:

...la organización persigue objetivos de conjunto y requiere integrar conductas potencialmente divergentes; ello se logra cuando los agentes inscriben su actuación de tal naturaleza que, al perseguir sus propios objetivos, contribuyen —aún sin proponérselo— a lograr los que motivaron la empresa colectiva. El juego, más que una imagen, es considerado como una categoría central del análisis de las instituciones. El juego actúa como mecanismo de regulación de aquéllos (intraestructuración); y además posibilitan la interestructuración con el medio.¹⁰¹

Por tanto, la estructura de gobierno del sistema institucional procesa los conflictos y concilia los intereses de acuerdo con una división especializada de las funciones, las jurisdicciones, la delegación y supervisión de funciones y la evaluación de quién y cómo atiende las relaciones de poder entre los actores y la estructura de gobierno institucional. De ahí que la legitimidad y eficacia de las decisiones y acciones de autoridad guían sus procesos de cambio institucional en sincronía con el sistema de educación

¹⁰⁰ Entendida como la composición de formas de gobierno colegiadas y uni-personales con capacidad de generar acuerdos y toma de decisiones, basadas en el consenso interno y del liderazgo que proporciona estabilidad y cohesión en los distintos niveles de autoridad interna.

¹⁰¹ Gradilla Damy, M., *op. cit.*, p. 35.

superior al amparo de la Constitución y de la autolimitación del Estado en intervenir de manera directa en los asuntos de selección de autoridades unipersonales y colegiadas.

Así pues, autonomía resulta de la negociación y el compromiso, de soluciones pactadas y convencionales como autolimitación del Estado y la voluntad de descentralización dentro de los marcos políticos y jurídicos del sistema. Parte central de las condiciones de consagración y mantenimiento de la autonomía universitaria es la evidencia de la búsqueda y logro de un grado creciente de desempeños y de calidad académica y sí es posible, de excelencia.¹⁰²

Desde esta perspectiva política y jurídica, “la autonomía universitaria es relativa por estar supedita a los equilibrios entre los factores políticos como el gobierno y los partidos políticos, entre otros, y los poderes de los grupos internos de las universidades”. Esta reforma constitucional prueba que la autonomía es relativa al ser constantemente supervisada por el Estado y que, primordialmente, en situaciones de conflicto, tanto de carácter estudiantil como sindical, la autonomía debe sujetarse a las normas que lo limitan. En ese marco, el poder político trasciende lo eminentemente académico y se llevan acciones de control político:

...En un sistema constitucional democrático los controles tienen una estructura contractual, en el sentido de que son fuente de derechos y deberes entre los integrantes de los órganos de poder, merced a cuyo ejercicio y cumplimiento respectivo, esos agentes políticos conservan la legitimidad adquirida en el proceso de elección o designación. También, pueden construir un instrumento de legitimación por formar parte de acuerdos para el ejercicio del poder mediante procedimientos idóneos.¹⁰³

La agudización de los conflictos estudiantiles y sindicales resulta ser, también, expresión de conflictos sociales y políticos de

¹⁰² Kaplan, M., “Universidad y democracia...”, *op. cit.*, p. 93.

¹⁰³ Valadés Ríos, D., *El control del poder...*, *op. cit.*, p. 29.

mayor profundidad, encabezados por distintas fuerzas y grupos predominantes de la sociedad y la cultura.¹⁰⁴ Ello ha dado como resultado que la autonomía de las universidades sea relativa, contradictoria y móvil. De ahí que la universidad pública, como la UNAM, se presente como sede de tensiones permanentes entre fuerzas políticas y tendencias diversas en constante conflicto y disgregación: por una parte, la lucha por el reparto de la riqueza, el estatus, el prestigio, el poder, las condiciones y calidades de la existencia; por la otra, fuerzas y tendencias de cohesión, integración y equilibrio que aumentan el interés por la conservación de las bases mínimas del sistema social.

Finalmente, el que la autonomía universitaria esté consagrada en su Ley Orgánica y en la Constitución le permite a la Universidad constituirse en una instancia de adopción y ejecución de decisiones racionales, imprescindibles para la atención de las demandas y dar orientación al comportamiento de las acciones de sus miembros y a los de la sociedad; el cumplimiento de sus funciones de investigación, docencia y extensión, que hace más disponible la síntesis de la ciencia que ayude a la comprensión, estudio y solución de los problemas de la naturaleza y de los sistemas socioeconómicos y políticos, puede aportar los beneficios de la experiencia histórica para la formación individual y social. La Universidad cuenta con una pluralidad de poderes con recursos para revelar y manejar de modo racional y equilibrado las divergencias y confrontaciones de ideologías, doctrinas y programas con las reales condiciones, cuestiones, soluciones y resultados para sus destinatarios.

Así se potencia la autonomía universitaria en la designación de sus autoridades colegiadas y unipersonales en condiciones de estabilidad, y se relativiza cuando se potencia el poder del pluralismo interno en condiciones de conflicto.

¹⁰⁴ Kaplan, M., “Universidad y democracia...”, *op. cit.*, pp. 59-89.