

AUTONOMIA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN UNA ERA DE GLOBALIZACIÓN: EL CASO DE LA UNAM

*Armando Alcántara**

RESUMEN: Se analizan los orígenes del principio de autonomía, así como su aparición y difusión en las universidades latinoamericanas. Tomando como eje la experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), una de las mayores y más importantes universidades públicas de América Latina, el autor explora la viabilidad de la autonomía en el contexto del actual proceso de globalización. Se concluye que, en medio de las actuales restricciones financieras provocadas por las políticas económicas de corte neoliberal, el principio de autonomía es imprescindible para que las universidades públicas puedan cumplir con su misión de enseñanza, investigación y difusión.

Palabras clave: autonomía; universidad; México; globalización; neoliberalismo.

*Doctor en Educación; Investigador Titular del Centro de Estudios sobre la Universidad – CESU, Universidad Nacional Autónoma de México; Integrante del Seminario de Educación Superior del CESU

Introducción

Hoy, que en el mundo se cuestiona acerca del papel de las universidades públicas en las sociedades de los países en desarrollo y se favorece el crecimiento de las instituciones de educación superior privadas, es pertinente reflexionar acerca de las contribuciones y la viabilidad de aquellas, a la luz de los actuales procesos de globalización. En una época en la que estamos siendo testigos de la globalización de la economía, la disminución (para algunos extinción) del Estado benefactor y de la mercantilización de la cultura y del conocimiento, el examen de las características, limitaciones y potencialidades de las universidades públicas latinoamericanas es indispensable para enriquecer los debates que al respecto están ocurriendo en el terreno de la educación superior.

En este artículo el análisis se centra en una de las características más distintivas de la universidad pública en América Latina: la autonomía. Sus orígenes, desarrollo y estado actual se tratarán a lo largo del trabajo, para

culminar con los dilemas y situaciones que enfrenta en la actualidad. Se tomará, como estudio de caso, una de las universidades más grandes y antiguas de América Latina, y la principal institución de educación superior de México: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En la primera parte se examina el concepto de autonomía, así como sus implicaciones para la vida institucional de las universidades públicas. La segunda sección es un recuento del desarrollo de la autonomía en el contexto mexicano y, en particular, de la UNAM. El tercer apartado toma como caso concreto el de la UNAM para desde ahí ahondar acerca de las dificultades que una universidad como ésta tiene para ejercer plenamente el principio de la autonomía. En este apartado se incluye también un breve diagnóstico de la institución. En la cuarta parte del artículo se analizan las implicaciones de la autonomía en la época actual, en la que parece predominar el neoliberalismo globalizado. Finalmente, el trabajo concluye con algunas reflexiones que se desprenden a partir del análisis realizado en los cuatro apartados en que se divide el artículo.

Consideraciones sobre la autonomía

Desde su fundación en el siglo XII, la autonomía universitaria ha sido un principio que ha acompañado a las universidades, ya fueran éstas ‘corporaciones de estudiantes’ (Bolonia) o ‘corporaciones de maestros’ (París), o ambas. En aquella época se requería que las universidades fueran autónomas con respecto a los poderes locales, para poder así constituirse como verdaderos centros de actividad intelectual (ARREDONDO, 1990). Cabe señalar que, en la actualidad, la autonomía se ejerce frente al gobierno central y, en consecuencia, sólo corresponde a las instituciones o entes del Estado. De acuerdo con Tünnermann (1993), una universidad privada no sería jurídicamente autónoma, sino *libre*, aunque sujeta a alguna forma de inspección por parte del Estado, que autoriza su existencia y le confiere personalidad jurídica. Autonomía tampoco significa independencia total y absoluta del poder central, ni creación de un Estado dentro del Estado. Tünnermann (1993) señala, en consecuencia, que la autonomía universitaria ha de verse más bien como un conjunto de libertades,

determinadas en una ley o en un precepto constitucional, en la que el Estado reconoce a una universidad o institución superior, la facultad de darse a sí misma las normas que rijan su organización, gobierno y régimen académico, sin interferencias externas. Asimismo, las dimensiones que comprenden la autonomía serían las siguientes:

- Autonomía para investigar (elección libre de campos de indagación);
- Autonomía docente (libertad para diseñar e impartir el currículo);
- Autonomía académica (libre elección de órganos de gobierno y autoridades);
- Autonomía administrativa (libertad para elaborar y manejar el presupuesto);

La autonomía es, entonces, la condición *sine qua non* que permite a la universidad cumplir, en la mejor forma posible, la tarea que le es propia. En este sentido, hay que destacar que una de las principales funciones universitarias es la crítica. Como dicha función, esencial para ella, ha resultado incómoda para algunos regímenes autoritarios de la región latinoamericana, es que las universidades públicas han tratado de protegerse jurídicamente a fin de poder ejercerla con plenitud.

Hace un poco más de 50 años el filósofo y sociólogo español José Medina Echavarría (1951, 1999), publicaba en un célebre artículo las siguientes consideraciones:

El aseguramiento de las condiciones de estabilidad material de la vida académica ha de ir mano a mano con la garantía y defensa de su libertad creadora; y el apoyo de la investigación por parte del Estado sólo puede hacerse con éxito a través de instituciones políticamente independientes, autónomas en su orientación, generosamente abiertas, por tanto a todo afán personal.

El logro de la autonomía para la universidad no ha sido una concesión gratuita de los gobiernos. Ha requerido luchas, las cuales han sido el producto de procesos, a veces prolongados. En este orden de cosas, a mediados de los años 60, otro célebre filósofo, José Gaos (1966, 1999) apuntaba que la lucha de la universidad por su autonomía había sido una lucha por impedir no sólo la imposición de una ideología a la institución por el Estado, sino toda intervención de éste en la orientación ideológica de las actividades específicas de ella, particularmente a las académicas. También había constituido una lucha por

la reivindicación del derecho de la universidad a funcionar conforme a los principios de la libertad de cátedra y expresión, así como a los de libertad de investigación y pensamiento. Gaos se refería al caso de la Universidad Nacional de México, que logró su autonomía en 1929.

La autonomía en las universidades mexicanas y en la UNAM

Antes de ir a los detalles de la lucha por la autonomía de la UNAM, conviene mencionar que el movimiento por la autonomía universitaria en México y en América Latina fue influido fuertemente por la llamada Reforma Universitaria de Córdoba (Argentina), llevada a cabo en 1918. En ese año, y luego de una intensa movilización, los estudiantes cordobeses lograron plasmar en dicha reforma los siguientes principios:

- Institucionalización de la participación estudiantil en los órganos de gobierno de las universidades (co-gobierno);
- Vincular la política estudiantil y la política nacional, con el fin de orientar a la universidad hacia la solución de los problemas económicos, sociales y políticos;
- Extender el alcance de la universidad, particularmente en la forma de cursos para los trabajadores, lo que llevaría al desarrollo de lazos fraternales con la clase trabajadora;
- Educación gratuita, concebida como un instrumento para lograr la democratización del acceso a la universidad, y mayores vacantes de matrícula para aceptar a todos los aspirantes académicamente calificados y reemplazar así a la universidad elitista, oligárquica y arcaica del siglo XIX por una universidad para todos;
- Autonomía institucional con relación al Estado;
- Institucionalización de mecanismos para proteger la libertad académica, incluyendo la implementación de la libertad de cátedra con el fin de asegurar el pluralismo académico y acabar con el monopolio de la enseñanza de que disfrutaban los catedráticos;
- Apoyo a nuevas ideas, métodos innovadores de enseñanza, cambios en los sistemas de evaluación, asistencia opcional a las clases, investigación original,

y un rechazo al dogmatismo, todo ello buscando reemplazar la teología por disciplinas positivistas;

- Selección del profesorado a través de exámenes abiertos y competitivos con el fin de combatir el nepotismo y el mecenazgo, así como la promoción de los profesores con base en sus méritos y logros, no en su antigüedad;
- Crecimiento y diversificación de la formación profesional a través de la instauración de nuevas escuelas profesionales;
- Una comprensión de la vida universitaria como una experiencia verdaderamente comunitaria, alentando así el desarrollo de una población de profesores y estudiantes de tiempo completo.

Schugurensky (1994) sostiene que el éxito de la Reforma de Córdoba fue el resultado de una variedad de fuerzas sociales, políticas y económicas operantes en los niveles internacional, nacional e institucional. En el nivel internacional, tres eventos significativos – la Primera Guerra Mundial, la Revolución Mexicana y la Revolución Rusa – tuvieron importantes repercusiones sobre las actitudes políticas y culturales de los estudiantes argentinos. Así, la Primera Guerra Mundial provocó una desilusión con respecto a Europa e hizo que los estudiantes se centraran en Latinoamérica. Tanto la Revolución Mexicana como la Bolchevique “representaron una nueva era de igualdad y justicia social, un triunfo de los trabajadores y de los jóvenes intelectuales sobre una oligarquía decadente”. Como resultado, los estudiantes reformistas intentaron dar forma a la universidad de acuerdo con las nuevas fuerzas sociales, reconstruyéndola como una institución democrática y moderna que mostraría el camino para el progreso de la nación” (SCHUGURENSKY, 1994, p. 119).

En el nivel nacional, señala Schugurensky, la Reforma de Córdoba de 1918 fue una expresión de las aspiraciones políticas de una emergente clase media, ansiosa por escalar peldaños y lograr acceso a las posiciones disfrutadas exclusivamente por la burguesía y la aristocracia. De ahí que la Reforma haya estado inextricablemente vinculada al surgimiento del modernismo y del Estado benefactor, un periodo de optimismo y progreso para los florecientes sectores medios de la sociedad. Más aún, el Presidente argentino Irigoyen proporcionó un apoyo vital al movimiento estudiantil, aun cuando tal apoyo resultó eventualmente en una confrontación con algunos políticos y autoridades universitarias (op.cit.).

Por último, sostiene el autor que, en un nivel institucional, los reformistas reconocieron la sensación de alienación existente entre los estudiantes universitarios, y fueron capaces de articular demandas de relevancia académica y activismo social. La reforma fue el resultado de una dispareja confrontación entre una universidad post-colonial obsoleta, arcaica y autoritaria, y las aspiraciones a un modelo más democrático y positivista, más en concordancia con las necesidades de la industrialización. El movimiento reformista fue encabezado por un cuerpo estudiantil que se veía a sí mismo como la vanguardia de una modernidad libertaria, urbana, científica y racionalista (op.cit.).

Como se dijo en párrafos anteriores, la Reforma de Córdoba tuvo un papel muy significativo en la consecución de la autonomía de la Universidad Nacional de México durante los años veinte. La Conferencia Estudiantil Internacional sobre la Reforma Universitaria – que contó con la participación de delegados de América Latina, Estados Unidos y Asia – fue llevada a cabo en la Ciudad de México en 1921. Los delegados estudiantiles acordaron respaldar los principios del movimiento de Córdoba. En 1929, y como resultado de la represión contra el movimiento de los estudiantes de leyes, la Universidad de México se convirtió en un campo de batalla. El Presidente Emilio Portes Gil, buscando diluir la situación, otorgó la autonomía a la Universidad Nacional. Su respuesta a las demandas estudiantiles demostró una actitud conciliadora, yendo incluso más allá de las demandas de los estudiantes, como puede observarse en una carta dirigida al representante de estos últimos:

Aunque no explícitamente formulado, el deseo de ustedes es el de ver su Universidad libre de la amenaza constante de que ella significa la ejecución, posiblemente arbitraria en muchas ocasiones, de acuerdos, sistemas y procedimientos que no han sufrido, previamente, la prueba de un análisis técnico y cuidadoso hecho sin otra mira que el mejor servicio posible para los intereses culturales de la República, y para evitar ese mal, sólo hay un camino eficaz; el de establecer y mantener la autonomía universitaria. [...] la Dirección de la Universidad quedará libre y definitivamente en manos de sus miembros maestros y alumnos; pero junto con la libertad, alumnos y maestros deberán asumir, cabalmente el peso de todas las responsabilidades que la gestión universitaria trae consigo [...] (MENDIETA; NÚÑEZ, 1980, p. 109).

Cabe asimismo preguntarse hasta qué punto el otorgamiento de la autonomía se debió también al hecho de que muchos estudiantes de leyes estaban involucrados activamente en la campaña de José Vasconcelos por la Presidencia de México, y el gobierno estaba tratando de evitar que aumentara su popularidad entre la población en general (LEVY, 1987).¹ Otro factor que indujo al gobierno a otorgar rápidamente la autonomía a la universidad pudo haber sido la capacidad de los estudiantes universitarios de causar disturbios. Un movimiento estudiantil masivo podría fácilmente haberse salido de control, debido a que en esa época los edificios de la Universidad Nacional se encontraban, en su mayoría, situados muy cerca de la oficina presidencial en el centro de la Ciudad de México.

Uno de los estudios más conocidos acerca de la autonomía de las universidades mexicanas fue realizado por el politólogo norteamericano Daniel Levy (1987). Su análisis abarca desde 1929 hasta la década de los 70. La tesis principal de Levy es que las universidades públicas mexicanas disfrutaron de un alto grado de autonomía frente al gobierno en cuanto a:

- Designación (contratación, promoción y despido de profesores; selección y cese de autoridades y personal administrativo);
- Lo académico (libertad para decidir la admisión de estudiantes, diseño del currículo; establecimiento de los requisitos para obtener los grados académicos y para fijar el ámbito y la extensión de la libertad académica);
- Lo financiero (libertad para fijar las cuotas y las colegiaturas; preparar y ejecutar los presupuestos universitarios).

Un aspecto singular del análisis de Levy acerca de la relación Estado-Universidad es su desacuerdo en incluir al sistema mexicano de aquella época (1970-1980), dentro de los regímenes autoritarios y las dictaduras que asolaron a varias naciones latinoamericanas. En su opinión, el sistema mexicano no era formalmente democrático, pero tampoco se comparaba con las dictaduras que proliferaron en Sudamérica durante los años setenta y ochenta. Para Levy, el gobierno mexicano hasta ese entonces era autoritario por el control que ejercía sobre los obreros, campesinos y otras instituciones de la sociedad civil, así como por el inmenso poder concentrado en el Ejecutivo Federal, que hacía del Presidente de la República el eje de toda decisión importante. También

¹Conviene señalar que José Vasconcelos fue una de las principales figuras intelectuales en México durante la segunda década del siglo XX. Nombrado rector de la Universidad en 1920, estuvo también a cargo de la coordinación del sistema educativo del nuevo gobierno revolucionario. Propuso la creación de la Secretaría de Educación Pública, y fue nombrado primer secretario de ésta. Con el fin de elevar rápidamente el nivel educativo de la nación, especialmente en las áreas rurales, Vasconcelos organizó las llamadas 'misiones culturales', las cuales fueron encabezadas por maestros jóvenes y estudiantes universitarios. Su anhelo era que los mexicanos se familiarizaran con los autores clásicos griegos y latinos. Después de romper con la dirigencia revolucionaria, Vasconcelos contendió por la Presidencia a finales de 1929 en contra del candidato oficial Pascual Ortiz Rubio. Tras perder la elección, tuvo que exiliarse del país durante varios años.

²Aunque todavía quedan algunos aspectos que no permiten la expresión plena de la democracia en México, ha habido importantes avances en las últimas dos décadas. El avance más importante en este sentido, sin duda, lo constituye la elección presidencial del 2000 en la cual, por primera vez en más de 70 años, el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el poder frente al triunfante Partido Acción Nacional (PAN).

³Es interesante hacer notar en este sentido, que casi todos los presidentes de México que gobernaron entre 1952 y 1994 hicieron sus estudios de licenciatura en la UNAM. El actual presidente, Vicente Fox es el primer jefe de gobierno egresado de una universidad privada, la Universidad Iberoamericana, de orientación jesuita.

observaba una inhibición de la participación ciudadana en los procesos políticos y que los partidos políticos no se alternaban en el ejercicio del gobierno, entre otras características.² Pero el gobierno mexicano no era una dictadura basada en el uso indiscriminado de la represión; es más, permitía espacios de disidencia y canalizaba recursos financieros hacia universidades que escapaban del control político del partido oficial (Partido Revolucionario Institucional).

El autor norteamericano destacaba también el carácter interdependiente de las relaciones entre el gobierno mexicano y las universidades públicas. Por un lado, las universidades dependen financieramente del gobierno; pero también, por el otro, el gobierno depende de las universidades en cuanto a que éstas forman importantes recursos humanos, algunas realizan tareas de investigación, y principalmente constituyen la fuente principal de reclutamiento de cuadros para el sistema político.³ Otro aspecto relevante del análisis de Levy fue el considerar a las universidades mexicanas como santuarios de las clases medias, que no requerían de severos controles como los obreros y los campesinos. En ese sentido, las represiones contra algunas instituciones universitarias como la ocurrida en 1968 eran consideradas como excepcionales. En consecuencia, las relaciones entre el gobierno y las universidades mexicanas son más de acomodamiento, negociación y entendimiento mutuo que de tensiones y conflictos continuos.

Lo anterior concuerda con lo que Kaplan (1990, p. 102-103), en un nivel más general, ha observado:

en todas partes la autonomía universitaria ha sido resultado de la negociación y el compromiso, de soluciones convencionales y pactadas, siempre con un grado variable de ficción jurídico-política (como todo contrato social), como auto limitación del Estado y voluntad de descentralización dentro de los marcos político-jurídicos del respectivo sistema. La autonomía es una situación duradera, pero siempre de equilibrio inestable, que requiere una gama de instrumentos, mecanismos y procesos capaces de recrearla y reforzarla, y que puede replantearse o revocarse en cualquier momento. La ruptura de este equilibrio siempre precario puede darse por cambios en las circunstancias que generaron y preservaron la autonomía, por tensiones y conflictos entre los dos o tres lados del triángulo universidad/Estado/sociedad, o por comportamientos desestabilizadores o disruptivos de alguno de ellos.

Actualmente y como producto de un largo proceso que – como se ha señalado en este trabajo – comenzó a finales de los años veinte y culminó a mediados de los ochenta del siglo veinte, la autonomía ha sido incorporada a la Constitución, como parte del artículo tercero, fracción octava, el cual precisa que:

[...] las universidades y 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 este artículo, respetando la libertad de cátedra e 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.

Una vez que hemos visto los aspectos definitorios de la autonomía, así como sus orígenes y desarrollo en América Latina y en México, conviene ahora hacer algunas reflexiones sobre su viabilidad en el México contemporáneo, particularmente en lo que se refiere a la Universidad Nacional de México.

La viabilidad de una universidad pública autónoma: el caso de la UNAM

Al principio de este trabajo se mencionó que la UNAM es la más antigua y grande universidad de México. Asimismo, en la segunda parte del artículo se señaló su importancia en la vida política de México. En efecto, la Real y Pontificia Universidad de México, el antecedente más lejano de la Universidad Nacional es, junto con las Universidades de San Marcos en Perú y la Universidad de Santo Domingo (República Dominicana), la más antigua del continente americano. Dicha Universidad fue creada por Decreto Real en septiembre de 1551, y fue inaugurada en 1553. La institución fundada en la época colonial (1521-1810), logró sobrevivir a duras penas el agitado periodo posterior a la consumación de la Independencia (1821). En medio de la lucha entre liberales y conservadores, la Universidad era abierta y cerrada de acuerdo con la alternancia en el poder de dichos grupos. Para los

conservadores, mantener la Universidad en funciones era importante para dar un sustento cultural a su proyecto político. Por el contrario, los liberales la consideraban como una herencia nefasta del pasado colonial que interfería con los planes de modernización del país. Esta situación de aperturas y clausuras se mantuvo hasta que se decretó su clausura definitiva en 1865, durante la época de la intervención francesa. Posteriormente, diversos grupos pugnaron durante décadas por la creación de una nueva institución universitaria. Ello ocurrió hasta septiembre de 1910, pocos meses antes del estallido de la Revolución Mexicana.

La UNAM: un breve diagnóstico

Hoy en día, la UNAM es una institución inmensa, cuyas funciones sustantivas son la docencia, la investigación y la extensión de la cultura. Para realizar el primer tipo de funciones – en los niveles de bachillerato, licenciatura y posgrado – cuenta con 29,296 profesores, 269,516 estudiantes, 22 facultades y escuelas, 14 planteles de bachillerato, 68 carreras. De sus estudiantes, 17,896 (un 6,6%) cursan programas de posgrado; lo que significa que uno de cada cinco estudiantes de posgrado en México pertenece a la Universidad Nacional. Asimismo, uno de cada dos doctorados en México ha sido otorgado por la UNAM. Para llevar a cabo las labores de investigación, se cuenta con 39 institutos y centros de investigación en los cuales laboran 3,779 investigadores y técnicos de tiempo completo. La investigación en la UNAM ejerce el 23 por ciento del presupuesto federal en ciencia y tecnología; con dicho presupuesto se genera el 50 por ciento de toda la investigación que se realiza en México. Su personal de investigación representa más del 30 por ciento del Sistema Nacional de Investigadores.⁴

En cuanto a la extensión y difusión cultural, anualmente se realizan alrededor de 8,000 actividades de música, teatro, danza y cine. La UNAM posee 13 museos y 18 recintos históricos con 152 murales, 50 vitrales, 800 esculturas y 86,000 obras gráficas. Se cuenta también con 143 bibliotecas (una de cada cinco de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas). Se editan tres libros diarios en

⁴El Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984, es un sistema que otorga estímulos económicos para investigadores de tiempo completo. El ingreso al sistema se realiza sobre la base de méritos académicos, los cuales son evaluados por grupos de pares. En la actualidad, el número de científicos pertenecientes al SNI es de poco más de 9,000.

promedio (más de 1,000 al año). Además, la Radio UNAM transmite su señal desde hace 50 años. El Centro Cultural Universitario atiende a más de 300,000 visitantes al año.

Para la realización de las funciones de docencia, investigación y difusión, la UNAM posee 1,525 edificios, los cuales se encuentran concentrados en 25 espacios universitarios en la zona metropolitana de la ciudad de México, así como en 21 estados de la República Mexicana. También se cuenta con centros de extensión en Hull, Canadá, así como en San Antonio y Chicago, en los Estados Unidos. También proporciona una serie de importantes servicios, incluidos los de sismología, astronomía, bibliotecología, biología, y monitoreo del volcán Popocatépetl, entre muchos otros. Finalmente, para las comunicaciones telefónicas y de internet la UNAM cuenta con 1,810 Km. de fibra óptica.

Por supuesto que toda esta enorme infraestructura ha ido acumulándose a lo largo de muchos años. Desde su fundación y hasta la década de los sesenta del siglo XX, la UNAM fue, con mucho, la institución de educación superior (pública o privada) que centralizaba las principales actividades de docencia, investigación y extensión en México. Fue a partir de 1970 que el gobierno federal comenzó a crear nuevas universidades públicas en todas las entidades federativas del país, así como a estimular el surgimiento y desarrollo de otras opciones de educación superior (institutos y universidades tecnológicas, principalmente). Destaca también que desde ese entonces la educación superior privada comenzó un impresionante ritmo de expansión el cual perdura hasta la actualidad.

Autonomía universitaria en una época de neoliberalismo globalizado

Estamos observando en nuestros días una serie de fenómenos inéditos, en los que podemos apreciar que las fuerzas del mercado están tomando un vigor sin precedentes, las más de las veces estimuladas por el Estado. Éste a su vez, también ha sufrido una serie de transformaciones en las que ha dejado de ser el

proveedor de bienestar mínimo para los sectores medios y de menores recursos, y se ha convertido en un aliado de grandes empresas (muchas de ellas transnacionales), cuya mira principal es la ganancia y la rápida acumulación de recursos financieros. Este “desmantelamiento del Estado benefactor”, iniciado a principios de los ochenta del siglo XX, cobró forma mediante el establecimiento de políticas de corte neoliberal. En América Latina, dichas políticas (que implicaron la reducción de las empresas del Estado, la baja de las tarifas de importación, el aumento de las exportaciones, la disminución del déficit fiscal, entre otras) se implantaron con la finalidad de “resolver” la grave crisis económica por la que atravesaron las economías de un número considerable de países en desarrollo. Los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, alentados por el éxito de las políticas neoliberales en los países del sudeste asiático, comenzaron a imponer las mencionadas políticas en otras partes del mundo, incluida Latinoamérica.

El establecimiento del neoliberalismo ocurrió en el contexto de otro fenómeno de alcance mundial, conocido como globalización. De entre las diversas definiciones y caracterizaciones del fenómeno en cuestión, el sociólogo brasileño Octavio Ianni nos ofrece algunas muy interesantes. La primera es la de Anthony Giddens (1991, p. 69-70, apud IANNI, 1996, p. 163), para quien la globalización es

la intensificación de las relaciones sociales en escala mundial que ligan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos de cada lugar son modelados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa. Éste es un proceso dialéctico porque tales acontecimientos locales pueden desplazarse en dirección inversa a las relaciones muy distanciadas que los modelan. La transformación local es tanto una parte de la globalización cuanto la extensión lateral de las conexiones sociales por medio del tiempo y el espacio.

Asimismo, para Albrow (1990, p. 9, apud IANNI, 1996, p. 167) “globalización se refiere a todos los procesos por medio de los cuales los pueblos del mundo son incorporados a una única sociedad mundial, la sociedad global. Globalismo es una de las fuerzas que actúan en el desarrollo de la globalización”. Habría que agregar a estas definiciones que un nuevo elemento – la tecnología de la información – dinamiza e incrementa la velocidad y el alcance de las

comunicaciones y relaciones a escala mundial, las cuales han alcanzado un desarrollo sin precedente durante las últimas dos décadas. Adicionalmente, en el plano económico, hay que destacar lo observado por Joseph Stiglitz (2002), premio Nobel de Economía en 2001 y en algún tiempo asesor económico del gobierno de Bill Clinton y alto funcionario del Banco Mundial, en el sentido de que son tres las principales instituciones que gobiernan la globalización: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello es así debido a su enorme capacidad financiera y a la influencia que tienen sobre los gobiernos de muchos países – sobre todo en los pertenecientes al llamado mundo en desarrollo – para el diseño y puesta en marcha de políticas económicas. Cabría preguntarse ahora ¿cómo está influyendo la globalización en la educación superior en general, y en particular sobre la autonomía de las instituciones universitarias?

Daniel Schugurensky (1998) ofrece una lúcida respuesta al cuestionamiento antes mencionado. Para él, junto con la globalización de la economía, están ocurriendo un par de procesos caracterizados por la disminución del Estado benefactor y la mercantilización de la cultura. Para Schugurensky el denominador común de los actuales cambios en la educación superior en todo el mundo es la pérdida gradual de la autonomía institucional. Como se ha visto en este artículo, la autonomía permite a las instituciones establecer, de manera colegiada y libre de interferencias externas, sus propios objetivos, misiones, contenidos, métodos de enseñanza, criterios de evaluación, requisitos de admisión y de graduación, agendas de investigación, procedimientos de promoción y expulsión, entre otros.

En la actualidad, subraya el mismo autor, en medio de las presiones de la globalización, las reformas neoliberales favorables al mercado, el ajuste del Estado benefactor y las demandas de rendición de cuentas, el principio de autonomía está siendo cuestionado y redefinido drásticamente. De modo semejante al resto de las instituciones públicas, la Universidad ha comenzado a sufrir los efectos de una profunda e inexorable recesión. Más aun, esta situación se ve agravada por una desconfianza generalizada en su contribución al desarrollo económico, por el creciente número de egresados que están desempleados o subempleados, por la difundida creencia de que no ha sido más

que una costosa ‘torre de marfil’ desconectada del mundo real. A lo anterior se añaden los reclamos relacionados con el desperdicio y la mala administración de los recursos, por las sospechas en torno a la productividad de sus profesores con nombramiento definitivo y por los problemas causados por los desórdenes estudiantiles (SCHUGURENSKY, 1998).

En tal contexto, las universidades están pasando por una transición – algunas veces de manera voluntaria, aunque generalmente por coacción subrepticia – hacia un modelo heterónomo. Con base en Weber, Schugurensky considera que una institución es heterónoma cuando su misión, su agenda y sus resultados son definidos en mayor proporción por controles externos e imposiciones, que por sus órganos internos de gobierno. Una universidad heterónoma es, entonces, aquella que cada vez es menos capaz de diseñar por sí misma su propio desarrollo, y cuyo éxito deriva de la rapidez y eficacia de su respuesta a las demandas externas. En tanto que la autonomía implica el autogobierno institucional, y hace referencia a la cualidad o existencia independiente, libre y autodirectiva; la heteronomía, por el contrario, implica una subordinación a la ley o al dominio de otro. De acuerdo con las evidencias disponibles, un número cada vez mayor de universidades en todo el mundo está siendo forzado a reducir sus márgenes de autonomía al tener que responder tanto a las demandas del mercado como a los imperativos del Estado (SCHUGURENSKY, 1998).

Esta última situación de pérdida relativa de autonomía parece ocurrir en el caso de las universidades públicas mexicanas, las cuales han tenido que ajustarse a las políticas puestas en marcha por el gobierno federal, sobre todo durante los últimos ocho años (seis del gobierno anterior y dos del gobierno actual). Rodríguez (2002) señala que bajo enunciados tales como “ampliación de la cobertura con calidad”, “educación superior de buena calidad”, e “integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior” – los cuales constituyen, por cierto, los objetivos estratégicos del capítulo correspondiente a la educación superior del actual *Programa Nacional de Educación 2001-2006* – la estrategia gubernamental subraya la necesidad de reforzar los propósitos de mejora cualitativa, eficiencia y racionalidad mediante políticas que implican, por un lado, la definición de criterios generales de calidad, de indicadores de

eficiencia, y, por otro, sobre procedimientos y estímulos que aseguren el cumplimiento de estándares.

Un asunto que en el contexto antes descrito es materia de debate, es si las universidades y otras instituciones autónomas deben rendir cuentas de su ejercicio presupuestal a los distintos órganos de los poderes ejecutivo y legislativo. Asimismo, es materia de controversia si, dentro del régimen de autonomía académica, las universidades autónomas están obligadas a dar cuenta de su desempeño académico a las instancias gubernamentales encargadas, por ejemplo, de evaluar la calidad de los programas de pos-grado o de valorar el diseño y cumplimiento de los planes de desarrollo institucional. En ambos casos es muy frecuente que las instancias en cuestión sean las que fijen los criterios y normas que determinan el perfil académico deseable, tanto de las instituciones como del personal académico. En el caso mexicano, el cumplimiento de los criterios y normas oficiales implica recibir recursos adicionales en forma de becas para los estudiantes o en fondos para infraestructura. Otra limitación a la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior es la incapacidad jurídica que dichas instituciones tienen para modificar su Ley Orgánica, principal instrumento legal para definir las formas de gobierno y el régimen institucional. En la actualidad, es atribución exclusiva del Poder Legislativo – federal o local – la determinación del contenido de dicho instrumento jurídico.

Conviene señalar, por último, que no obstante su tamaño, tradición e influencia en la vida política y cultural del país, la UNAM no está exenta de las presiones proveniente del Estado y del mercado que tienden a reducir los márgenes de acción de su autonomía institucional.

Consideraciones finales

En este artículo se ha mostrado la forma en que, desde sus orígenes en la Europa Medieval, las universidades han tenido que defender el principio de autonomía para protegerse de los poderes y las presiones externas, y con ello cumplir plenamente su vocación de ser centros de enseñanza, reflexión y difusión de las ideas. También se destacó el impacto que, en la época moderna,

tuvo el movimiento de la Universidad de Córdoba para el logro de la autonomía universitaria en las principales universidades públicas de América Latina y el Caribe. La influencia de dicho movimiento perdura hasta nuestros días y la lucha por la plena vigencia de la autonomía sigue siendo uno de los principios cardinales para las instituciones públicas de educación superior. Si bien en las democracias avanzadas este principio se da por descontado, en Latinoamérica la existencia de regímenes autoritarios ha hecho necesario su reconocimiento legal. También se hizo hincapié en que, en la actualidad, las presiones crecientes del proceso de globalización económica están planteando a las universidades públicas importantes retos para continuar autogobernándose y disponer libremente de sus recursos financieros. En este sentido, un número importante de políticas gubernamentales orientadas a la reforma de las estructuras y funciones universitarias tiene lugar en el contexto de una prolongada crisis económica en la mayor parte de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Parece estarse imponiendo como principio el “hacer más con menos”.

A pesar de este contexto caracterizado por la astringencia financiera, las crecientes demandas por parte del Estado y del mercado, y las numerosas críticas acerca de su funcionamiento, las universidades públicas autónomas siguen siendo vigentes. Dado que no es la búsqueda de beneficios económicos el objetivo que las orienta, son ellas las que mejor representan la búsqueda y protección del bien común. Por esa razón la autonomía sigue siendo una condición imprescindible para que dichas instituciones puedan cumplir plenamente con sus funciones sustantivas de enseñar, investigar y difundir el conocimiento y la cultura.

KEY WORDS: autonomy;
university; Mexico; globali-
zation; neoliberalism.

ABSTRACT: The article analyzes the origins and evolution of the autonomy principle in Latin American universities. Taking as focus of analysis the experience of Mexico's UNAM, one of the prime and largest public universities of Latin America, the author explores the feasibility of institutional autonomy in the context of the current process of globalization. The paper concludes stressing the fact that, notwithstanding the financial constraints being faced by most public institutions of higher education in Latin America, autonomy is required so that public universities are capable to achieve their mission of doing teaching, research and cultural diffusion.

REFERENCIAS

ARREDONDO, Martiniano. El carácter nacional de la UNAM. La Universidad Nacional y las universidades públicas estatales. Hacia un sistema nacional universitario. In: POZAS, Ricardo (Coord.). *Universidad Nacional y Sociedad*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1990.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

UNAM – Folleto Informativo del Palacio de Minería. Facultad de Ingeniería de la (s.f.e.).

GAOS, José. Meditación de la Universidad. In: MEDINA ECHAVARRÍA, José; GAOS, José. Prólogo de Andrés Lira. *Responsabilidad de la Universidad*. México: El Colegio de México (Colección Jornadas 127), 1999.

IANNI, Octavio. *Teorías de la Globalización*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. México: Siglo XXI, 1996.

KAPLAN, Marcos. Universidad y democracia. In: ZERMEÑO, Sergio (coord.). *Universidad Nacional y Democracia*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. México: Miguel Ángel Porrúa, 1990.

LEVY, Daniel. *Universidad y Gobierno en México*. La Autonomía en un Sistema Autoritario. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

MEDINA ECHAVARRÍA, José. Vida académica y sociedad. In: MEDINA ECHAVARRÍA, José; GAOS, José. Prólogo de Andrés Lira. *Responsabilidad de la Universidad*. México: El Colegio de México (Colección Jornadas 127), 1999.

MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. *Ensayo Sociológico sobre la Universidad*. México: UNAM, 1980.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa Nacional de Educación 200-2006*. México: Secretaría de Educación Pública, 2001.

RODRÍGUEZ, Roberto. *Autonomía*. Ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional y V Internacional de Investigación Educativa. Guadalajara, Jalisco, México, nov. 2002.

SCHUGURENSKY, Daniel. *Global Economic Restructuring and University Change: The Case of Universidad de Buenos Aires*. Unpublished doctoral dissertation. University of Alberta, 1994.

_____. La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo?. In: ALCÁNTARA, Armando; POZAS, Ricardo; TORRES, Carlos Alberto (coord.). *Educación, Democracia y Desarrollo en el Fin de Siglo*. México: Siglo XXI, 1998.

STIGLITZ, Joseph. *El Malestar en la Globalización*. Madrid: Taurus, 2002.

TÜNNERMANN, Carlos. Autonomía universitaria y universidad pública. *Universidades*, n.5, enero-jun., 1993, p. 21-24.