



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO DE PEDAGOGÍA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

EL INCUMPLIMIENTO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA
EN EL TENOR DEL
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL PROFESORADO
(PROMEP)

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN PEDAGOGÍA

P R E S E N T A

SILVIA AGUILAR GARCÍA

TUTOR
DR. MARIO GUILLERMO GONZÁLEZ RUBÍ
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

MÉXICO, D.F. MAYO 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Rafael García García, porque debido a la confianza que depositó en mí logré alcanzar una meta más en mi vida.

Al Dr. Mario Guillermo González Rubí, por acompañarme en este proceso de formación, y por compartirme sus conocimientos.

A mis padres, por su apoyo incondicional, y por hacer mis sueños suyos.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), por apoyarme para poder continuar en esa gran hazaña que es “caminar hacia el conocimiento”.

Este trabajo representa el cumplimiento de una meta más en mi vida, la cual no hubiera logrado sin elementos básicos como el compromiso y el esfuerzo, además de un deseo enorme de querer ser mejor profesionalista cada día.

**CON TODO EL CARIÑO DEL MUNDO,
DEDICADA A MI SOBRINA XIMENA**

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	6
--------------------------	----------

Capítulo I. Antecedentes de la autonomía universitaria

1.1	El origen de la Universidad y la autonomía universitaria: dos acontecimientos en un mismo momento.....	15
1.2	La Universidad en México y sus primeros intentos para lograr su autonomía.....	32
1.3	El logro de la autonomía universitaria en México: una realidad que sólo fue posible en medio de consensos y desavenencias.....	46

Capítulo II. Hacia un concepto de autonomía universitaria

2.1	Definición de autonomía.....	63
2.2	La autonomía universitaria.....	69
2.3	Siete vertientes de la autonomía universitaria.....	72
2.4	Un consenso sobre la idea de autonomía universitaria.....	78

Capítulo III. El incumplimiento de la autonomía universitaria por parte del Estado

3.1.	La autonomía universitaria desde una visión política.....	92
3.2.	El incumplimiento de la autonomía universitaria desde un enfoque internacional.....	98
3.3.	El incumplimiento de la autonomía universitaria desde un enfoque nacional.....	103

Capítulo IV. Indicios sobre el incumplimiento de la autonomía universitaria a través del PROMEP

4.1	El Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).....	120
4.2.	Once apartados de las Reglas de Operación del PROMEP 2013.....	122
4.3	Condiciones en las que el PROMEP otorga apoyos y becas a los PTC que conllevan al incumplimiento de la autonomía universitaria.....	128

Conclusiones	178
Fuentes de consulta	185
Abreviaturas	192
Anexos	194

Introducción

En México, la autonomía universitaria se elevó a garantía constitucional en el año de 1980, con la finalidad de asegurar, primordialmente, que las instituciones de educación superior públicas cumplieran cabalmente con las tareas de docencia, investigación y difusión de la cultura, mismas que se habrían de desempeñar en un marco de libertad de cátedra, libertad de investigación y libre discusión de las ideas.

Cuando una institución educativa es autónoma, cuenta con una absoluta libertad para el desempeño de sus funciones. En tal sentido, la Universidad puede y debe elaborar, aprobar e implementar su proyecto académico. Debe organizarse y funcionar libremente, independientemente de otras instituciones sociales, incluyendo al propio Estado. La libre organización y el libre funcionamiento abarcan al gobierno universitario, la legislación de la institución, su administración financiera y presupuestal, su personal administrativo y docente, etcétera.

No obstante lo anterior, desde la década de los noventa del siglo pasado, el Estado asume un nuevo rol frente a la educación superior, pues a partir de ese momento se vuelve, en gran medida, regulador y coordinador de dos labores básicas de la Universidad que son la docencia y la investigación, tanto en licenciatura como en posgrado, lo cual ha sido posible mediante la implementación de un sistema de financiamiento discrecional, que es antecedido por un proceso de evaluación, y que se materializan en los programas federales de apoyo diferenciado.

De tal modo que, el jefe del Ejecutivo, desde la década de los noventa y mediante la Secretaría de Educación Pública (SEP), ha implementado una serie de programas federales, como es el caso del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), bajo el argumento de que es necesario mejorar las condiciones de operación de las instituciones de educación superior, entre las que se encuentran las Universidades públicas autónomas.

Con la puesta en marcha de nuevos programas de gobierno en materia de educación superior, nace otro tema de discusión sobre la Universidad; se trata de aquel que refiere un incumplimiento de la autonomía de la institución, desde el momento mismo en que se instauran los programas que subsidian a las Universidades.

Una característica importante de los programas federales es que someten a las instituciones educativas, y a su personal, a procesos de evaluación y sólo si cumplen con ciertos criterios y lineamientos se les otorga una serie de fondos extraordinarios, con lo que se pretende mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, con tales acciones es complicado asegurar que las Universidades se organicen y funcionen independientemente de lo que pueda considerar y determinar el Estado.

El PROMEP se implementó a finales de 1996. A decir de la SEP, un alto porcentaje de profesores de carrera de las Universidades públicas en el país no contaba con el nivel de doctorado, y tampoco estaba involucrado en las tareas de investigación. De tal modo que el programa tiene como objetivo mejorar el nivel de habilitación del personal académico de tiempo completo, fomentando el desarrollo y la consolidación de cuerpos de investigación.

Del panorama antes descrito surgió la siguiente pregunta: ¿El gobierno federal cumple con la autonomía universitaria, al implementar programas presupuestarios para elevar la calidad de la educación superior? Una vez, hecho tal cuestionamiento, se dio inicio al desarrollo de este trabajo de investigación, cuyo objeto de estudio es la autonomía universitaria y su incumplimiento. Se parte del supuesto de que el gobierno federal sólo incumple con algunas de las vertientes de la autonomía universitaria. Por lo tanto, el objetivo de la investigación es interpretar cuáles son, específicamente, las vertientes de la autonomía universitaria que se incumplen, y de qué manera se infringen. Para hacer dicha interpretación, se tomó como referente empírico al PROMEP; y se sostiene, como tesis, que las relaciones de la Universidad con el gobierno federal se han venido tejiendo en el incumplimiento, por parte del segundo, con la autonomía universitaria,

especialmente en su vertientes autonomía técnica, autonomía académica, autonomía laboral y autonomía curricular, por medio de la implementación del PROMEP, con lo cual se trunca el libre desempeño de la Universidad, al tiempo que la autonomía pasa a segundo plano.

Se trata de una investigación básica, pues parte de un marco teórico y el análisis que se realiza gira en torno de él. Se busca incrementar el conocimiento teórico, pero sin contrastarlo con ningún aspecto práctico. El trabajo se realizó de acuerdo con el método analítico, dado que se realizó un proceso cognitivo mediante el cual se descompuso el objeto de estudio, que en este caso es la autonomía universitaria y su incumplimiento, separando cada una de sus partes para estudiarlas en forma individual, a través de procesos lógico mentales como la síntesis, la deducción, la inducción, etcétera.

Atendiendo al nivel de conocimientos adquiridos, es una investigación exploratoria, mediante la cual se identificaron las características generales del tema investigado, se da cuenta de tendencias, y se empataron relaciones potenciales entre variables. Además de que, se hacen sugerencias de aspectos relacionados que, en un futuro, podrían examinarse con un mayor grado de profundidad.

De acuerdo con los medios utilizados para obtener los datos, la técnica de investigación fue documental. Se recolectaron, seleccionaron y analizaron fuentes de información impresas que permitieron abordar la temática. Se hizo una presentación selectiva de lo que se ha dicho sobre el tema, y se realizó una conexión de ideas entre lo que dicen los documentos oficiales, en este caso el programa presupuestario PROMEP, lo que exponen otros autores al respecto, ya sea de manera directa o indirecta, y las ideas de la investigadora, mismas que se plantearon desde una postura crítica.

La técnica de investigación documental fue argumentativa, ya que a través del pensamiento crítico, se realizó una interpretación del cumplimiento de la autonomía, como lo deseable, y el incumplimiento de la misma como lo no deseable.

Al estudiar el tema sobre la autonomía se pretendió hacerlo bajo un principio de orden, motivo por el cual se determinó que primero se habría de precisar qué se entiende por autonomía, para después establecer lo que significa la autonomía de la Universidad. Se consideró pertinente continuar con la presentación de las vertientes que conforman la autonomía universitaria para, posteriormente, estar en condiciones de incursionar en el debate sobre la relación existente entre el jefe del Ejecutivo y la Universidad autónoma, pues en alguna de las líneas de interacción que se da entre la instancia de gobierno y la institución educativa, se suscita el incumplimiento con alguna de las vertientes de la autonomía universitaria.

Sólo conociendo la esencia y los alcances de la libertad de la Universidad pública, se puede estudiar el tema sobre el incumplimiento de la autonomía y cómo opera. A partir de lo cual se desprenden ideas sobre la necesidad de proteger la libertad de pensamiento, de expresión, de información, de crítica, de cátedra, de investigación y de difusión, en la Universidad. Así como la libertad que tiene la institución de educación superior para autogobernarse, autonormarse o autoadministrarse.

Sin mayor preámbulo, a continuación se describe el contenido de este trabajo, mismo que se compone de cuatro capítulos.

En el primero capítulo, cuyo título es: “Antecedentes de la autonomía universitaria”, se hace un breve recuento de las distintas ideas y posicionamientos que dan cuenta de los indicios de la autonomía universitaria y de su defensa por parte de profesores y discípulos. Se destaca que junto con la Universidad nació la autonomía. Se identifica el siglo XII, como el momento en el que se crean las primeras Universidades en el mundo. Primero la Universidad de Bolonia y a continuación la Universidad de París. Se presenta las características básicas de estas dos Universidades y se muestra que desde su creación defendieron la no intromisión de instancias externas en asuntos que únicamente competían a profesores y alumnos. Se destaca la Universidad de Salamanca, como la institución educativa que se tomó como referente para la creación de la primera Universidad en México.

Por último, se hace una remembranza de la autonomía universitaria en México, desde la creación de la Real y Pontificia Universidad de México y hasta el momento en que la autonomía universitaria se elevó a rango constitucional en el año de 1980.

El segundo capítulo se denomina: “Hacia un concepto de autonomía universitaria”. Después de la historización de la autonomía universitaria, se da paso al estudio del concepto. En un primer momento, se presenta el significado etimológico de la palabra autonomía, seguido de las características que, en México, posee un ente autónomo. Posteriormente se presentan diversas definiciones de autonomía universitaria, mismas que han sido elaboradas por instancias e investigadores conocedores del tema. Dado que el término autonomía puede abordarse desde distintas disciplinas como la historia, la sociología, el derecho o la política, se debe precisar que en esta investigación se hace desde el campo de esta última, es decir, desde la política, motivo por el cual fue primordial retomar lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al respecto.

El tercer capítulo se titula: “El incumplimiento de la autonomía universitaria por parte del Estado”. En esta parte del trabajo se da una semblanza, tanto a nivel nacional como internacional, sobre el debate que actualmente existe en torno al atropello del principio autonómico universitario. Se refiere la manera en que el nuevo perfil del Estado lo lleva a ser una entidad evaluadora del trabajo que se hace en la Universidad. Se describe la forma en que la evaluación se ha posicionado como un medio de control para la distribución selectiva de fondos públicos, en función de que la Universidad cumpla con una serie de condiciones que el gobierno federal establece y que por consiguiente éste, a decir de más de un investigador, incumple con el principio de autonomía que dicta la ley en México.

Finalmente, se presenta el cuarto capítulo denominado: “Indicios sobre el incumplimiento de la autonomía universitaria a través del PROMEP”. En esta última parte se analizó la relación que existe entre el gobierno federal y las Universidades públicas autónomas en México, a través de la

implementación, por parte del primero, del programa federal PROMEP. Específicamente se analizan las Reglas de Operación 2013 del programa, el cual hace una entrega selectiva de recursos federales a los Profesores de Tiempo Completo (PTC) de las Universidades públicas que se someten a procesos de evaluación.

De los once apartados que conforman las Reglas de Operación del PROMEP, se realizó un análisis detallado del apartado cuatro, denominado “Lineamientos Generales”. Se considera que en la revisión de este apartado está la posibilidad de dar cuenta de las actuaciones del gobierno que van en contra de los pilares de la autonomía de la Universidad. Para esto se hace un análisis de cómo se entretujan tres factores cruciales que son: los tipos de becas y apoyos que otorga el PROMEP, los lineamientos generales bajo los cuales se otorgan esas becas y apoyos, y las siete vertientes de la autonomía universitaria.

Es necesario precisar que en ningún momento se pretende polemizar en cuanto a la viabilidad o inviabilidad del PROMEP. Tampoco se busca hacer un análisis o un balance sobre el impacto que tenga el PROMEP en la calidad del trabajo académico de las instituciones participantes. En cambio, si se intenta identificar, analizar y hacer notar, de entre los lineamientos generales del programa, algunos indicios que den cuenta del incumplimiento, por parte del gobierno federal, de la autonomía universitaria.

Con esta investigación, además de querer identificar aquellas vertientes de la Universidad que se incumplen, se pretende recrear una parte de la realidad que invite a pensar si sólo el gobierno federal, como instancia externa a la Universidad, incumple con la autonomía de muchas instituciones de educación superior, o bien si desde la propia Universidad se está coadyuvando para el incumplimiento de ese principio constitucional.

Se considera que este estudio puede ser de utilidad para quienes analizan temas de actualidad sobre la educación pública de nivel superior en México. Así también, le puede interesar a personalidades de la comunidad universitaria, ya sea rectores, directivos, académicos e investigadores, pues

podría llevarlos a pensarse como parte de una realidad y hasta de una problemática. Mejor aún, esta indagación puede interesar a quienes forman parte de los departamentos de posgrado de las Universidades autónomas que están en la lista del PROMEP, podría llevar a autoridades, coordinadores, profesores y estudiantes a la reflexión sobre el papel que día a día está jugando la Universidad autónoma al estar inscrita en el PROMEP.

CAPÍTULO I

Antecedentes de la autonomía universitaria

En virtud de que se desea exponer cómo el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), incumple con la autonomía que abriga a la Universidad, se considera imprescindible iniciar con la presentación de los antecedentes de la autonomía universitaria.

En este apartado se pretende un primer acercamiento al tema de la autonomía de esa institución educativa denominada Universidad, mismo que se lleva a cabo como a continuación se describe.

En primera instancia se desea presentar el problema de la autonomía desde sus antecedentes e identificar el momento preciso y el contexto bajo el cual nació en la Universidad. Se pretende mostrar que se trata de una temática con más antecedentes de los que se pudiera pensar. Al hacer un recuento del origen de la Universidad se destacan algunas características de la autonomía universitaria que al día de hoy, lejos de desaparecer, se han posicionado, tan es así que forman parte de lo que en la actualidad se entiende por autonomía universitaria.

Al hacer un breve recuento de los antecedentes de la Universidad se muestra que, junto con ésta, nació la autonomía, al tiempo que se señalan algunas situaciones de conflicto por las que ha pasado la institución, mismas que hacen ver que la problemática que se aborda en este trabajo, en mayor o menor medida, ha existido desde siempre. Al final, se trata de mostrar una lucha constante que ha vivido la Universidad contra el Estado, y que tiene tanto tiempo de existir, como la Universidad misma.

El objetivo de este primer capítulo es mostrar que desde su nacimiento, esa institución de educación superior denominada Universidad, ha luchado porque se le permita cumplir con su función y sin la intervención de instancias

externas, lo cual al día de hoy es una constante, al tiempo que se sigue viendo y estudiando como una problemática.

Sin lugar a dudas, resultaría enriquecedor hacer un recuento de las diversas y más importantes Universidades autónomas en occidente, a efecto de identificar las diferentes libertades con las que han contado para el cumplimiento de su encargo, así como identificar los momentos y la forma en que se han dado a la tarea de defender esas libertades. Sin embargo, por lo extenso del tema es necesario hacer tres cortes en la historia de la autonomía universitaria que permitan sólo construir un panorama general sobre la temática. En tal sentido, el capítulo uno está conformado por tres momentos. En el primero de ellos se hace una breve descripción de las dos primeras Universidades en occidente. Se trata de la Universidad de Bolonia y la Universidad de París. Del análisis de su origen se puede fundamentar por qué se dice que la Universidad y su autonomía nacieron al mismo tiempo. En un segundo momento se hace una descripción de cómo la Universidad pública, desde el México independiente, ha luchado por lograr su autonomía; y finalmente se hace un breve recuento de los momentos cruciales por los que tuvo que pasar la máxima casa de estudios, es decir la Universidad Nacional Autónoma de México, para lograr que su autonomía se volviera un principio constitucional.

Si bien es cierto, se trata de tres períodos de la historia que tiene como diferencia el tiempo y/o el contexto, también es cierto que tienen algo en común, y es el hecho de que fueron momentos contundentes para que la Universidad consiguiera libertad para designar a sus autoridades, para regirse por sus propias normas, para determinar sus propios planes y programas de estudio, para tener libertad de cátedra, de pensamiento, de crítica, etcétera. Además de que esos tres periodos de la historia coinciden en el sentido de que dan cuenta de cómo la Universidad ha luchado por conservar esas libertades.

1.1 El origen de la Universidad y la autonomía universitaria: dos acontecimientos en un mismo momento

Respecto al tema de la Universidad autónoma, se pueden citar tres antecedentes relevantes.

Primero, se ha de precisar que la esencia del término autonomía universitaria ha perdurado a través de los siglos. Si bien es cierto, lo que se pensaba sobre ella a finales del siglo XI, no es exactamente igual a lo que hoy en día se puede entender por ese término, también es cierto que los pilares sobre los cuales se sostiene actualmente la idea de autonomía universitaria, se cimentaron a partir de la Edad Media; periodo de la historia en el que emergió la Universidad.

Segundo, que la Universidad nació autónoma por decisión de la comunidad universitaria. Desde el principio, las personas que dieron vida a la institución educativa establecieron que la función de la escuela era la libre discusión de las ideas, la búsqueda de la verdad, y la enseñanza de la misma, sin coacción por parte de la Iglesia o el Estado. La corporación universitaria consideraba que en la Universidad no había cabida para los aferramientos ideológicos o la intolerancia a la divergencia.¹

El tercero, y más importante, es que desde su aparición esa institución de educación superior ha defendido su autonomía. A partir de su nacimiento, ha sido una corporación que ha luchado por tener libertad para llevar a cabo su función; sin la intervención de instancias externas como pudieran ser los poderes civiles, políticos o eclesiásticos.

Haciendo alusión a los antecedentes de la Universidad se ha de citar que surge en Europa Medieval como “*universitas*”. En el latín medieval la palabra *universitas* (en sustantivo singular) o bien *universitates* (en sustantivo plural) se empleó originalmente para denominar cualquier conjunto de unidades o totalidad de una cosa. Este término se utilizó para designar a cualquier comunidad, fraternidad, gremio, hermandad o corporación que

¹ VELASCO Fernández, Rafael. **Apuntes sobre la educación superior en México**. Secretaría de Educación de Veracruz del Gobierno del Estado. Primera Edición, 2009. México. Página 211.

desempeñara una función específica. Podría ser un oficio, mismo que debía gozar de reconocimiento público. En el contexto medieval tuvieron lugar las *universitates*, cuya finalidad era procurar el desarrollo y salvaguardar los intereses de quienes desempeñaban un mismo oficio, como era el caso de los mercaderes o de los artesanos.

Los maestros y alumnos de la Edad Media dieron vida a *universitas*². Contrario a lo que se pudiera pensar, desde sus inicios, la labor de enseñanza-aprendizaje de nivel superior no fue una actividad que se pudiera desempeñar con total libertad. Toda vez que los profesores y estudiantes de la época se veían envueltos en una serie de presiones, por parte de las autoridades de aquel entonces, ambos sectores (el de docentes y el de alumnos), determinaron formar corporaciones que les dieran la fuerza para defender sus intereses y atenuar su vulnerabilidad ante instancias ajenas a la labor docente.

En sus inicios, la comunidad de la Universidad la formaban únicamente profesores y estudiantes. La *universitas* o hermandad podía estar conformada principalmente por discípulos o esencialmente por maestros, de ahí que se hablara de *universitas scholarium* (corporación de estudiantes), de *universitas magistrorum* (corporación de maestros) o de *universitas magistrorum et scholarium* (corporación de maestros y estudiantes). Los estudiantes se dedicaban al oficio de aprender, y los maestros³ se consagraban al oficio de enseñar las bondades de la Jurisprudencia, la dialéctica, la teología, la medicina, etcétera. A partir de este momento, se empezaría a hablar de *universitas* de maestros y/o estudiantes que enseñaban o aprendían sobre una u otra área del conocimiento y en uno u otro lugar.⁴

² En los diferentes documentos que hablan sobre la historia de la universidad es frecuente encontrar la palabra *studium*, como sinónimo del término *universitas*. Rolando Tamayo y Salmorán hace una distinción entre uno y otro concepto. *Universitas*, dice el autor, alude a la comunidad de maestros, estudiantes o de ambos; mientras que *studium (generale)* se refiere al lugar (cátedra), al recinto o a la organización de la enseñanza. Menciona el autor que con el paso del tiempo esos vocablos se empezaron a usar como sinónimos. TAMAYO y Salmorán, Rolando. **La universidad, epopeya medieval. Notas para un estudio sobre el surgimiento de la universidad en el alto Medievo**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Primera Edición, 1987. México. Página 15.

³ Los maestros partícipes en el nacimiento de la universidad fueron los clérigos. Los primeros que participaron activamente en la vida intelectual de Europa fueron los monjes miembros del clero regular. Con el paso del tiempo la empresa intelectual fue continuada, más eficientemente, por el clero secular. **Ibid.** Página 6.

⁴ Hay una variación de fechas en cuanto al momento en que la palabra *universitas* dejó de usarse en su sentido corporativo y se empezó a utilizar como sinónimo del término universidad. Rolando Tamayo y Salmorán menciona

La Universidad conocida propiamente como una institución de educación superior, nació a finales del siglo XI.⁵ Antes de la aparición de la Universidad, tuvo cabida una instrucción un tanto discontinua, desordenada y sencilla, pero con el paso del tiempo la *universitas* hizo gala de su capacidad de organización, administración y negociación. Capaz de brindar una instrucción con un alto grado de complejidad, de tal modo que durante el siglo XI, de manera paulatina, surgieron las primeras *universitates*, las cuales poco a poco fueron reconocidas y respetadas por instancias civiles, políticas, gubernamentales y eclesiásticas. Progresivamente, estas instituciones educativas, se volvieron cuerpos corporativos con suficiente fuerza política, económica y, por supuesto, con un gran peso en el campo del intelecto.

El nacimiento de cada Universidad no siempre se suscitaba de la misma manera. Existieron dos vías por medio de las cuales podía nacer una institución de educación superior, ya sea por la vía de la espontaneidad o por la vía de la fundación. Para este último caso podía tratarse de una Universidad que se fundó por una instancia imperial, real y/o pontificia. Entre los primeros modelos de Universidad están el modelo de Bolonia y el modelo de París. Del modelo de la Universidad de Bolonia se derivó la Universidad de Padua; mientras que la Universidad de Oxford se inspiró en el modelo de la Universidad de París. Por su parte, la Universidad de Salamanca recuperó un poco del modelo universitario boloñés y otro tanto del modelo universitario parisino; mientras que la Real y Pontificia Universidad de México retomó características propias de la Universidad de Salamanca.

que fue en los siglos XIV y XV cuando el vocablo universidad adquiere el significado que posee en la actualidad. **Ibid.** Páginas 6 y 20. Carlos Tünnermann Bernheim cita que la universidad, tal y como se le conoce actualmente, surgió concretamente a mediados del siglo XII, aunque su apogeo se produjo en el siglo siguiente. TÜNNERMANN Bernheim Carlos. **La universidad Latinoamericana ante los retos del siglo XXI.** Colección UDUAL. Primera Edición, 2003. México. Página 21.

⁵ Entre los historiadores expertos del tema, no hay un consenso respecto a la fecha en que nació la universidad. Hay quienes hablan de los siglos X y XI; otros citan el siglo XI o bien hay quienes son más precisos y refieren que fue a finales del siglo XI; mientras que unos creen que fue en el siglo XII otros piensan que fue durante los siglos XI y XII. Dice Rolando Tamayo y Salmorán que es difícil señalar una fecha exacta de la aparición de las universidades, sobre todo porque surgieron progresivamente; además de que mientras algunas se fundaron espontáneamente, otras nacieron de la transformación de un tipo de escuela a otro tipo de instancia educativa, eso sin contar que esa transformación no fue fácil ni rápida. La universidad tuvo que librar una lucha tenaz contra la resistencia de la vieja instancia escolar y, por lo tanto, debió luchar demasiado para ganar su lugar en la historia. TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Páginas 6 y 20.

Con la finalidad de contar con mayores indicios que den cuenta de los rasgos autonómicos de las primeras Universidades, a continuación se hace un breve recuento del origen de dos de ellas. Se trata de la Universidad de Bolonia y la Universidad de París. En la historia de ambas instituciones se pueden ubicar momentos en los que tanto estudiantes como profesores deseaban la no intervención de fuerzas externas en las tareas propias de la Universidad. Así también, se identifican períodos en los que la Universidad luchó porque la autoridad máxima de la institución fuera designada por la comunidad universitaria, (ya sea profesores y/o alumnos), cuya principal finalidad era la construcción del conocimiento mediante la libertad de pensamiento, de crítica y de cátedra.

Bolonia es una ciudad ubicada al norte de Italia, actualmente es conocida como “Bolonia la Docta” por su *universitas* fundada a finales del siglo XI. Es considerada la Universidad más antigua de occidente y hay quienes la toman como la primera Universidad en el mundo.

La ciencia de la Jurisprudencia se consolidó en la Universidad de Bolonia. Más o menos por el año 1050, en esa ciudad, surgió un grupo de reconocidos juristas que desempeñaban la función docente y que provocaron que desde diversas regiones de Europa, llegara a la ciudad un número importante de jóvenes para matricularse con alguno de esos maestros especialistas en Jurisprudencia. En Bolonia fue tanto el éxito del conocimiento sobre esa área del saber que a finales del siglo XI y principios del XII, existía toda una tradición en el estudio del derecho.

Dos grandes maestros dieron vida a la *universitas* en Bolonia, ellos fueron Irnerio y Graciano.

Irnerio⁶ fue un eminente investigador y maestro de artes liberales.⁷ Se destacó por ser el primer glosador que hizo un estudio profundo sobre el

⁶ Se dice que Bolonia fue fundada por Matilde, duquesa de Toscana; ella invitó a Irnerio a enseñar derecho romano en Bolonia. **Ibid.** Página 16.

⁷ Las artes liberales eran una agrupación de disciplinas con fin preparatorio: las tres disciplinas verbales eran gramática, retórica y lógica, las cuales conformaban el *trivium* o triple camino, y las disciplinas del *quadrivium*, la cuádruple vía de las disciplinas, eran matemática de la aritmética, geometría, astronomía y música. Los cursos de artes de una universidad de mediados del siglo XIII ya no solo concentraban esas seis artes liberales, sino que impartían contenidos complementarios sobre filosofía natural, filosofía moral o metafísica. RELANCIO, Alberto. “Las

código de Justiniano. A él, se debe el resurgimiento del estudio del derecho romano, lo que le hizo llegar a ser un reconocido jurista de la época.⁸ Además, son tres razones por las que Irnerio conquistó el mérito de dar autonomía a la *universitas*. Primero, porque dio al estudio del derecho un carácter autónomo, es decir porque hace del estudio de esa disciplina un oficio. Segundo, porque propuso y logró estudiar el derecho Justiniano en los textos originales, lo que al día de hoy se podría entender como la libertad para establecer desde qué corriente de pensamiento se habría de abordar el conocimiento; y tercero, porque debido a que estableció el significado de la compilación justiniana, al llevar a la práctica un ordenado y completo cuerpo del derecho, impulsó la libre interpretación de las ideas. Con el paso del tiempo, esta triple tarea se convirtió en el objetivo primordial de la escuela boloñesa de los glosadores⁹. Fue un tipo de autonomía que en la época medieval no era bien vista por instancias ajenas a la *universitas*, como podría ser el grupo de clérigos que en aquel entonces se encargaban de brindar una educación elemental.

Desde sus orígenes, la Universidad dio muestras de contar con libertad para la discusión de las ideas y el libre examen. Las personas que deseaban manejar con maestría el derecho romano solicitaban los servicios de un maestro. Irnerio fue un profesor destacado y a él se unieron estudiantes y maestros de toda Europa. No se limitó a una simple discusión de los

universidades Medievales". **Ciencia y Cultura en la Edad Media. Actas VIII y X.** Fundación Canaria Orotava de Historia de la Ciencia. Noviembre, 2007. Canarias. Página 336.

⁸ Justiniano I "El Grande", fue emperador del imperio romano de oriente desde el 1 de agosto de 527 hasta su muerte. Pasó a la historia debido, entre otras cosas, a sus reformas legislativas, y en especial a raíz de que revisó y compiló todo el derecho romano. Partió de la premisa de que la existencia de una comunidad política se fundaba en las armas y las leyes. Trascendió por ser el inspirador del *Corpus iuris civilis*. Creó un código en el que recopiló una serie de leyes de la jurisdicción romana y la armonizó con la cristiandad, a fin de crear un imperio homogéneo. Su pensamiento circundó, durante toda su actividad como emperador, en la idea del poder imperial sustentado por la gracia divina, es decir, que el emperador era el representante de Dios sobre la tierra. El redescubrimiento de la Jurisprudencia de Justiniano en Italia fue la base para crear el material conceptual de la teoría jurídica de aquella época.

⁹ En el siglo X, en Italia, se retomó el derecho romano justiniano, que se encontraba en unos libros que el emperador de Oriente Justiniano mandó realizar en el siglo VI. Al ser el derecho romano justiniano muy vasto y complejo, y al constituir una nueva rama del saber en Occidente, se hizo necesario que alguien se encomendara a la tarea de aclarar el sentido de sus ideas para lograr su comprensión y posterior aplicación. A los juristas, también se les denominó glosadores por utilizar principalmente la glosa en sus análisis del derecho romano. La glosa consistía en analizar la totalidad de un texto, aclarando y explicando el significado de cada una de sus palabras o fragmentos, hasta llegar a hacer una interpretación total. Al principio la glosa era de significado y después lo fue de sentido. La importancia de los glosadores en la historia del derecho y de la Jurisprudencia de Occidente fue enorme, basta con decir que en el curso de sus trabajos la escuela de los glosadores o la escuela de Bolonia produjo una amplia doctrina a través de la cual el derecho justiniano fue progresivamente adaptándose a la actividad normal de los tribunales. TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Página 48.

principios legales, sino que los estudiaba a fondo. Después de la revisión del texto seguía su interpretación literaria y a continuación, el jurista se preocupaba por hacer un examen crítico de los contenidos. Después de los trabajos de Irnerio, los textos jurídicos romanos fueron utilizados para el estudio profesional del derecho.¹⁰

En un inicio, en las ciudades italianas, las autoridades eclesiásticas no se inmiscuían en asuntos educativos. Por mucho tiempo, más de cien años, las Universidades italianas gozaron de una total libertad al impartir la enseñanza y para seleccionar e implementar los métodos de instrucción que consideraban más pertinentes; aunque eso de que las autoridades eclesiásticas no intervenían en asuntos de la Universidad, se debe tomar con cierta reserva, pues el mismo Irnerio fue excomulgado debido a que producía conocimientos con los que se podía respaldar la causa imperial en contra del papado.¹¹

Un elemento característico de la Universidad de antaño que al día de hoy se conserva, claro con sus propias particularidades, es el hecho de que la figura de autoridad de la comunidad era la responsable de otorgar un documento que validara a un docente para el desempeño de su función. En 1219 el papa decretó que nadie podía enseñar en Bolonia sin su *licencia docendi* (licencia para ejercer la docencia), misma que era emitida por el *chancelier*, que era el representante del obispo en la ciudad. No obstante se trataba de una especie de control episcopal, las Universidades siguieron gozando de relativa libertad.¹²

Por otra parte está Graciano, quien fue monje camaldulense dedicado al estudio de las reglas del derecho canónico y logró autonomía para esa disciplina, liberándola del peso de la teología.¹³ Su obra maestra, a la que denominó *Decretum Gratianum* (Decreto de Graciano), constituyó una labor monumental a favor de los intereses papales.¹⁴ En 1234, ese decreto fue

¹⁰ **Ibid.** Página 16. TÜNNERMANN Bernheim, Carlos. **Op. Cit.** Página 27.

¹¹ TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Página 26.

¹² **Ibid.** Página 43.

¹³ **Ibid.** Página 45.

¹⁴ **Ibid.** Página 26.

enviado por el papa Gregorio IX a todas las Universidades afines a la Iglesia.¹⁵

Si bien es cierto que originalmente la Universidad en Bolonia fue un tanto laica, esta figura sólo duró hasta mediados del siglo XII, fecha en que aparición el derecho canónico. Un progreso similar al derecho civil que logró Irnerio, fue el que alcanzó Graciano para el derecho canónico.

El derecho canónico tuvo una rápida evolución como *curriculum* paralelo al derecho romano. El papa confiaba en la sólida preparación de los canonistas boloñeses, quienes habrían de contribuir directamente al desarrollo del derecho canónico. Muchos de ellos se volvieron excelentes exponentes del sistema hierocrático (tendencia de pensamiento que alude a aquellas formas de gobierno en las que el poder es ostentado por los sacerdotes). De hecho, en Bolonia, un alto número de papas fueron juristas, algunos fueron maestros en algún *studium generale*.¹⁶

El prestigio de Irnerio y de Graciano propició que cada vez fuera mayor el número de jóvenes que llegaba a Bolonia a estudiar derecho romano o derecho canónico. Los estudiantes deseaban llamar la atención del emperador o del pontífice, dado que ambas autoridades veían en el derecho romano y en el derecho canónico armas poderosas para usarse en los conflictos que una y otra instancia de poder protagonizaban.¹⁷

Actualmente, la Universidad tiene como una de sus tareas principales la docencia, es decir, la transmisión de saberes del profesor hacia el estudiante y fue esta actividad la que precisamente dio origen a la Universidad. La *universitas* en Bolonia surgió por iniciativa de quienes estaban ávidos de saberes. La Universidad nació, principalmente, debido a que un número considerable de jóvenes buscaron y contrataron los servicios de profesores que les enseñaran los tan anhelados conocimientos del área jurídica. Los estudiantes acudían a Bolonia de todas partes de Europa para escuchar las

¹⁵ BAYEN, Maurice. **Historia de las Universidades**. Oikos-tau. Primera Edición. 1978. España. Página 38.

¹⁶ V. Cobban, A. B. *The Medieval Universities; Their Development and Organization*, cit. p. 28 y otros, citado por TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Página 27.

¹⁷ **Ibid.** Página 48.

explicaciones de los profesionales renombrados, llamados doctores, que a la vez eran conferencistas, intérpretes, comentaristas, y críticos del derecho.¹⁸

En la Universidad había libertad para establecer los planes y programas de estudio, y sólo la comunidad universitaria participaba en la administración de la institución. Las *universitates* administraban el *studium*. Tenían derecho de designar maestros y disponían de un control absoluto sobre las lecciones, establecían horarios y determinaban la necesidad de extender o no ciertos cursos;¹⁹ de esta manera la primera Universidad poseía características autonómicas.

En la historia de la Universidad hay señales de un respeto hacia su autonomía por parte de las autoridades oficiales, en este caso se hace referencia a la libertad de la escuela para normarse. Entre 1252 y 1253 la comuna y el papa reconocieron oficialmente los estatutos de las *universitates*. Los estudiantes de Bolonia habían logrado enfrentar y frenar los diferentes actos de abuso en su contra, pero también habían logrado un control total sobre el *studium* y sobre el cuerpo magisterial; y consiguieron organizar los asuntos universitarios de conformidad con su propio criterio. Dadas las condiciones y la evolución de la situación, la obtención del poder por parte de la *universitas scholarium* fue una consecuencia inevitable.²⁰

Sin embargo, las diversas libertades que consiguió el gremio de estudiantes, con el paso del tiempo, las fue perdiendo, a la vez que el control sobre la Universidad lo fue ganando la autoridad responsable de ejercer el poder. La *comuna*, después de muchos intentos, logró inmiscuirse en los asuntos de la Universidad. En algún momento, el gobierno local convocó a los maestros y les hizo jurar que en dos años ninguno de ellos iría a enseñar a otra ciudad; los doctores boloñeses juraron. Más tarde, hacia 1189, les pidió que, mediante la firma de un contrato, se comprometieran a enseñar de forma

¹⁸ TÜNNERMANN Bernheim, Carlos. "La autonomía universitaria en el contexto actual". **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LVIII. Número 36. Enero-abril, 2008. México. Página 20.

¹⁹ TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Página 56.

²⁰ Los maestros estaban en completo desacuerdo por la casi total intervención de la *universitas scholarium* en los asuntos del *studium*. En los primeros años del siglo XII, "la situación de los maestros era incierta; no tenían una organización corporativa con la cual neutralizar las gildas de estudiantes. El hecho de que muchos doctores fueran ciudadanos boloñeses, beneficiaros de una adecuada protección jurídica por parte de las autoridades de la ciudad, presumiblemente funcionó como un lastre para la formación de una organización magisterial". **Ibid.** Página 36.

permanente en Bolonia, de tal modo que la agrupación de profesores sólo se quedó con la opción de movilidad local, aunque de fondo hay más que eso. El hecho de que el gobierno lograra hacer ese tipo de acuerdos con los maestros representaba que se volvía partícipe de asuntos que le competían a la *universitas* y que había tenido un resultado positivo su intento de involucrarse en asuntos de la institución, lo cual es un primer indicio de que entes ajenos a la Universidad, desde aquel entonces, se empeñaban en tomar partido en la vida institucional.

Los mejores momentos de la *universitas* de Bolonia llegaron a su fin. Con el paso del tiempo el gobierno de la ciudad arraigó a los profesores. Para 1350 ya casi todos los maestros eran designados y pagados por la *comuna*, con lo cual logró un control casi absoluto sobre los asuntos de la Universidad. Con el juramento impuesto a los doctores, los estudiantes perdían, indirectamente, su libertad de movimiento, pues si los profesores no podían salir de Bolonia, los estudiantes se veían obligados a permanecer en esa ciudad porque ahí estaban sus profesores.

Si actualmente hay una razón por la que se considera que la Universidad debe ser autónoma y que el Estado se debe mantener al margen de su funcionamiento, es porque se quiere evitar que este último pretenda imponer maestros y doctrinas a la comunidad universitaria, lo que podría propiciar la injerencia de intereses externos a la sola construcción y difusión del conocimiento, y con ello podría surgir la posibilidad de eliminar la libre discusión de las ideas, la libertad de pensamiento y de crítica permanente. De tal modo que en aquel entonces, el hecho de que los honorarios de los profesores fueran cubiertos por la comuna, daba paso a que se pusieran en juego ciertas libertades que hasta entonces tenían los doctores, como eran la libertad de pensamiento, libertad de crítica, libertad de cátedra, etcétera. Resulta muy difícil imaginar un escenario en el que los doctores pudieran oponerse a la política educativa de la comuna, cuando ellos sabían que sólo podían ejercer su oficio en Bolonia y su ingreso dependía de su labor docente,

lo cual hacía posible que los doctores no pudieran ejercer la enseñanza libre, ajenos a los principios e intereses de la comuna.²¹

En cuanto a la Universidad de París, antes de hablar de *universitas* hay que hablar de escuelas eclesiásticas, pues son éstas el antecedente inmediato de la *universitas* parisiense. Cada escuela estaba vinculada a una instancia eclesiástica, ya sea un monasterio o una catedral. La escuela estaba dirigida por un *magister scholarum* llamado, generalmente, *scholasticus* (cabeza de la escuela), quien dependía directamente del obispo o el abate.²²

A las escuelas eclesiásticas también se les denominó escuelas catedrales. Originalmente, estas instituciones educativas se concentraban en la preparación de los oblatos del monasterio o en la formación de los clérigos jóvenes adscritos al *capítulo*²³ del cual, más tarde formarían parte.²⁴ Se dice que el nivel de las escuelas era de regular a malo; sólo se pretendía que los estudiantes aprendieran a leer, escribir y contar; y su objetivo no iba más allá de preparar a los clérigos para realizar sus tareas litúrgicas. Eran pocas las escuelas que podían considerarse como verdaderos centros de educación superior, lo cual se debía, principalmente, a que eran instancias que contaban con uno o algunos maestros célebres, pero el día en que esos maestros se retiraban de la escuela, su prestigio decaía. En lo general, los obispos no ponían mucho empeño en mejorar y promover la escuela de su Iglesia catedral.²⁵

Posteriormente, la educación superior pasó de la escuela eclesiástica al *studium*. Al principio la educación se impartía en escuelas catedrales y con el pasar del tiempo los maestros enseñaron en el *studium*, el cual en un principio

²¹ De hecho, los doctores no veían con malos ojos el ser directamente contratados por la *comuna*, debido a que pensaban que era mejor enseñar en la ciudad que era el centro más famoso y frecuentado de estudios del derecho, lo cual les daba prestigio y estabilidad, sobre todo económica pues lo mismo impartían sus lecciones que brindaban consultas bien remuneradas a los representantes de las comunas. **Ibid.** Página 33.

²² V. Verger, Jacques. La università del Medioevo, página 40, citado por TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Página 22.

²³ El capítulo es un cuerpo eclesiástico en la Iglesia católica, dotados de personalidad jurídica y de autonomía en el ámbito de su jurisdicción. Puede ser una asociación de clérigos de una Iglesia determinada, que forman una persona moral cuyos miembros reciben el apelativo de "canónigos" e, instituidos por la autoridad eclesiástica, tienen como objetivo la promoción del culto divino en una Iglesia determinada, o bien su misión fundamental es la de asistir al obispo en el gobierno de su diócesis, a modo de senado y consejo diocesano, y para suplirlo en dicho gobierno en caso que la sede quede vacante.

²⁴ **Ibid.** Página 47.

²⁵ **Ibid.** Página 48.

no era más que un cuarto, una estancia, o un claustro, es decir se trataba de los espacios que componían la vieja escuela catedral que estaba bajo el control del arzobispado y de su *chancelier*, sin embargo, el *studium* llegó a conformarse por inmuebles que fueron hechos especialmente para la impartición de estudios superiores.

Los estudiantes invadieron París para escuchar a los representantes del clero regular. Si se desea pensar las escuelas de aquella época, debe venir a la mente no más que la imagen de un clérigo rodeado de un vasto número de estudiantes, que abordaban temas relacionados con teología, gramática y lógica. Al tiempo que aumentó el número de escolares extranjeros que acudían a las escuelas, también creció la reputación de estas instituciones educativas.

Al igual que en la Universidad de Bolonia, en la Universidad parisiense se abordaba el conocimiento dentro de un marco de la libre discusión de las ideas, la libertad y posibilidad de crítica permanente, la libertad de investigación, etcétera. En el siglo XII, las instituciones educativas de París se encontraban muy dispersas, algunas veces así como aparecían se esfumaban, pero una característica relevante de esas escuelas fue que poseían un espíritu de turbulencia anárquica, es decir los maestros y discípulos alteraban la tranquilidad de pensamiento, analizaban, cuestionaban, proponían, etcétera. Daban paso al caos o confusión de ideas, pues suponían que sólo así se propiciaba el avance intelectual del periodo.

Un momento para identificar la interacción que había entre las instancias legales de poder de la región y el *studium* que en ella se localizaba, a propósito de regir la función en materia de educación, puede ser la segunda mitad del siglo XII. Para que los maestros pudieran enseñar, era necesario que contaran con la autorización del poder eclesiástico, misma que se formalizaba con la expedición de la *licencia docendi* (licencia docente). Al principio, el *chancelier* era el encargado de emitir esa licencia y para el año 1200, Felipe Augusto, le concedió la jurisdicción civil sobre maestros y estudiantes. A partir de entonces, el *chancelier* gozó de un poder

extraordinariamente amplio y del cual algunos abusaron, pues muchas veces concedían la licencia en unas condiciones que no tenían relación alguna con la enseñanza.²⁶

Ahora bien, los conflictos y por consiguiente los enfrentamientos que se han dado entre el Estado y la Universidad debido a la inconformidad de esta última respecto a la forma en que el primero ejerce su autoridad en asuntos educativos, son tan antiguos como la Universidad misma. Basta con mencionar que en París, por ejemplo, las diferencias entre las autoridades locales y la *universitas magistrorum* se intensificaban debido a que las corporaciones de maestros no estaban de acuerdo con la forma en que se expedían las licencias para ejercer la docencia. De hecho, en algún momento, los profesores insistían en que el *chancelier* reconociera su existencia corporativa y otorgara la *licencia docendi* sólo a aquellos candidatos que la *universitas* aprobara, por considerar que sólo los maestros de la institución educativa poseía los conocimientos y la experiencia para determinar qué personas si estaban preparadas para la enseñanza y qué personas no. Lo anterior implícitamente representaba restarle autoridad al *chancelier*, por lo cual éste, por supuesto, se opuso.²⁷

El *chancelier* y el capítulo consideraban las pretensiones de la *universitas* como un levantamiento en contra de la autoridad legítima del arzobispo. La tensión explotó cuando los maestros de la facultad de Artes contraatacaron las decisiones de las autoridades locales con un *cessatio*; abandonaron Notre Dame y establecieron escuelas “rivales” dentro de la jurisdicción de Sainte Geneviève, obteniendo de esa ciudad la *licencia docendi*. El hecho de que Sainte Geneviève otorgara a los maestros su *licencia docendi* no fue una facultad fácil de obtener; en su momento fue motivo de una lucha contra la autoridad episcopal y de la cual los maestros salieron victoriosos.

Cuando los discípulos concluían sus estudios en el *studium*, obtenían su *licencia docendi*, y al contar con ella, podían establecer sus propias escuelas

²⁶ BAYEN, Maurice. **Op. Cit.** Página 23.

²⁷ TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Página 39.

o desempeñar la labor de enseñanza en alguna de ellas. En París no se estudiaba derecho, sino que la educación superior se concentraba, principalmente, en el estudio de la teología, misma que se volvió la rama del conocimiento más desarrollada en la Universidad parisiense, además se estudiaba lógica, dialéctica, entre otras.

Al igual que en la actualidad, en el pasado los profesores fungían como defensores de la libertad de pensamiento y la libertad de crítica. El más célebre de los maestros de la Universidad de París fue Pedro Abelardo, quien introdujo el método de enseñar “doctrinas contrarias”. Este personaje consideraba que la teología podía abordarse filosóficamente. Defendía la necesidad de examinar críticamente los saberes y consideraba que el cuestionarse constantemente llevaba a la sabiduría.²⁸

Una acción de los profesores de antaño que con el paso del tiempo ha ganado terreno, es el tratar de separar la construcción y difusión del conocimiento de la religión. Antes de 1175, los maestros de artes liberales formaron la *universitas magistrorum parisiensis* (hermandad de maestros parisienses). Conformados en fraternidad lograron un alto grado de laicización, tan es así que los maestros y escolares se distinguieron claramente de los monjes y sacerdotes. Desde entonces, se buscaba una libertad de pensamiento, pues los maestros definían los contenidos de los estudios y salvaguardaban los intereses de la *universitas*. Por sorprendente que parezca, la autoridad eclesiástica fue un aliado de la *universitas*, toda vez que el status clerical de maestros y estudiantes fue probablemente establecido (o confirmado) en 1194 por bula papal de Celestino III. Además, la *universitas* también obtuvo el reconocimiento de otra instancia de poder y autoridad como lo fue la monarquía.²⁹

Pese a todos los obstáculos, por un buen tiempo, la gilda académica fue una entidad autónoma, jurídicamente constituida, colocada fuera de la estructura eclesiástica. Sin embargo, en los siglos XIII y XIV la autoridad

²⁸ TÜNNERMANN, Bernheim Carlos. *La universidad Latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. Op. Cit. Página 27.

²⁹ TAMAYO y Salmorán, Rolando. Op. Cit. Página 40.

episcopal frecuentemente adoptaba políticas que iban en contra de las libertades de la *universitas*.

En el fondo, y pese al respeto que sentía por la *universitas*, la autoridad episcopal de rango medio se negaba a perder el control, y la autoridad sobre la institución educativa. La instancia de poder concebía a las Universidades del norte de Europa como “colonias” eclesiásticas pertenecientes a los obispos locales y a sus representantes. La *universitas* sólo podía ser vista y entendida como apéndice eclesiástico natural y como tal tenían que integrarse a la estructura eclesiástica existente y someterse a su control. Esta concepción era absolutamente opuesta a las aspiraciones de la *universitas magistrorum*.³⁰

La Universidad de París es el primero y más dramático ejemplo en la historia europea de la lucha por la autonomía universitaria frente al dominio eclesiástico. La primera barrera eclesiástica de la libertad universitaria la representaba el *chancelier* y el *capítulo* de la catedral de Notre Dame cuyas escuelas se remontan al siglo XI. Al principio las escuelas estaban sometidas a la jurisdicción del *chancelier*, el cual estaba investido de autoridad, delegada por el obispo de París. Sin embargo, tiempo más tarde, con la presencia del *studium*, las cosas cambiaron, pues la comunidad universitaria ganaba autoridad, misma que se le restaba al *chancelier*, lo que conllevó a una relación diferente entre los representantes de la escuela y los representantes del obispo. Las escuelas de educación superior tenían cierta autonomía, y al buscar una relación en donde se permitía una mayor injerencia del obispado en los asuntos universitarios, se generaban grandes discrepancias.³¹

Lo más trascendente de todo es que desde la Iglesia misma se permitió cierta laicidad a la Universidad. Como los miembros de la *universitas* tenían carácter de clérigos, el único árbitro en temas universitarios era el Santo Oficio. El papa, contrario a las pretensiones de poder de las Iglesias, brindó su protección a la *universitas magistrorum*. En 1212, el pontífice Inocencio III prohibió al *chancelier* pedir juramento de obediencia a los maestros y ordenó

³⁰ *Ibid.* Páginas 38 y 39.

³¹ TAMAYO y Salmorán, Rolando. *Op. Cit.* Página 48.

otorgar la *licencia docendi* sólo a aspirantes aprobados por las facultades, así como también prohibió que los *chancelieres* rechazaran entregar la *licencia* cuando, por su parte, los maestros decidían que el candidato la merecía. Además, el papa prohibió al *chancelier* apresar o encarcelar a estudiantes; ni siquiera debía multarlos.

De una u otra manera se presentaban situaciones que reflejaban una especie de mutuo respeto entre los altos mandos de la Iglesia y la Universidad. En última instancia la autoridad eclesiástica, promovía la no injerencia externa en asuntos de la *universitas*. En 1213 hubo un acuerdo entre los maestros y el *chancelier*. Tal acuerdo, fue formalizado hacia 1215 por el comisionado del papa Robert de Courçon, y consistió en que las hermandades de maestros y escolares asociados adquirieron los atributos esenciales de un ente corporativo. Podían elegir oficiales representantes y tenían la facultad de darse sus propios estatutos. Los estatutos confirmados a los maestros y escolares de París en 1215 por el cardenal Robert de Courçon constituían un franco reconocimiento del derecho de los maestros a actuar como Universidad: *universitas magistrorum et scholarium*. El apoyo pontificio (Gregorio IX) culminó con la expedición de la bula *Parens scientiarum* (Madre de las ciencias) de 1231, instrumento definitivo por el cual maestros y escolares aseguran su autonomía.³² Basta con citar que el papa otorgó a la Universidad el derecho de suspender las clases y los discursos en caso de conflicto con la autoridad civil.³³

Mientras que en Bolonia eran principalmente los estudiantes quienes conformaban y representaban a la *universitas*, por supuesto con la participación de algunos profesores; en París la *universitas* estaba representada, principalmente, por los maestros, con la participación de algunos escolares asociados, por esa razón se hablaba, sobre todo, de la *universitas magistrorum*, también denominada *guilda académica*. El gremio de maestros universitarios se reservaba el derecho de admisión y aprobación

³² *Ibid.* Página 42.

³³ BAYEN, Maurice. *Op. Cit.* Página 24.

de los aprendices, promoviéndolos a la maestría mediante el otorgamiento de una *licentia*, la cual le habilitaba para enseñar.

En 1231, la *universitas* de París se constituyó como una corporación dotada de una “carta de privilegios”, de reconocimiento papal. En esa carta se autorizaba a los maestros a otorgar el *ius ubique docendi* (licencia que habilitaba a los nuevos maestros para enseñar y era válida para poder ejercer su oficio en todo el orbe de la cristiandad romana). La *universitas* logró el absoluto reconocimiento de su existencia corporativa. Al final, es de reconocerse, que la autonomía de la corporación y el control que ésta ejerció sobre el *studium* se debieron al respaldo del papa y de la monarquía capeta.³⁴

Según sus intereses, la *universitas* podía acordar en muy buenos términos con la autoridad pontificia, con la autoridad imperial, e incluso con ambas, con la sola finalidad de que tales autoridades salvaguardaran los intereses de la Universidad. El juego de la doble protección, la pontificia y la regia, fue configurando las particularidades de una corporación de amplia proyección, con una cierta autonomía económica, administrativa y jurídica, con el latín como lengua predominante.

No obstante eran muchos los privilegios de los que gozaban los miembros de la comunidad universitaria, cabe destacar que esas prerrogativas no eran las mismos para todos. Sólo los maestros eran realmente miembros de pleno derecho, que podían ejercer cargos, pertenecer a los consejos, etcétera; mientras que los estudiantes únicamente se beneficiaban de la protección de la Universidad, al igual que los sirvientes de maestros o de estudiantes pudientes, bedeles, escribas, librereros, etcétera.³⁵

Desafortunadamente para la corporación de maestros, se fueron a la baja los rasgos autonómicos que poco a poco lograron para la Universidad. A finales del siglo XIII, los maestros dejaron de tener el control de la *universitas*, el cual pasó a manos de los reyes de Francia. En la medida en que la autoridad real lograba posicionarse en el poder debido a que consolidaba su carácter centralizado y teocrático, la influencia y el poder del papa sufrió un

³⁴ TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Páginas 41-44.

³⁵ RELANCIO, Alberto. **Op. Cit.** Página 329.

revés. En esas condiciones era natural que la *universitas* se dirigiera al monarca para hacer efectivos sus privilegios. Para el siglo XIV, la Universidad de París estaba totalmente envuelta en la política francesa, y con ello se dio cabida a una total intervención de la autoridad local en asuntos de la Universidad.³⁶

Así como la *universitas* de Bolonia, la *universitas* de París padeció irrupciones externas que le llevaron a vivir un revés en su vida como institución con ciertos derechos y libertades, aunque esto tuvo un lado positivo y es que, con todos los conflictos que vivió la *universitas* parisiense, ésta logró pensar ideas más audaces sobre la corporación universitaria y la libertad académica, mismas que resultaron fundamentales para el crecimiento de las *universitates* como cuerpos independientes de la comunidad medieval.³⁷

Después del nacimiento de la Universidad de Bolonia y de la de París, se dio paso a las Universidades de conformación migratoria. A causa de desacuerdos con las autoridades civiles o eclesiásticas, maestros y estudiantes emigraban a lugares donde se les garantizaba el cumplimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de su oficio, que consistía en enseñar y aprender el saber de la época.

Como se mencionó al principio de este capítulo, hay quien sostiene que la gloria de ser la primera Universidad se reserva a la Universidad de Bolonia. Suele aceptarse el año 1119 como la fecha de fundación de la Universidad; en tanto otros estudiosos citan que la fecha oficial del nacimiento de la Universidad es 1088, que es el momento exacto de la creación de la escuela de derecho. La siguiente Universidad en nacer fue la de París en 1150, de la cual surgió la Universidad de Oxford en 1167, la que a su vez, y por la vía del éxodo, dio origen a la Universidad de Cambridge en 1209. La Universidad de Palencia nació en 1208. Una secesión de la Universidad de Bolonia dio lugar a una Universidad importante y duradera que fue la de Padua, la cual nació

³⁶ TAMAYO y Salmorán, Rolando. **Op. Cit.** Página 42.

³⁷ **Ibid.** Página 40.

en 1222. Por su parte, la Universidad de Salamanca surgió en 1220 y retomó el modelo de Bolonia.

Otra forma de fundar una Universidad en esa época fue mediante la decisión directa de las autoridades civiles o eclesiásticas. Por ejemplo, para competir con la Universidad de Bolonia, el Emperador Federico II fundó en 1224 la Universidad de Nápoles.

Aunque en ese tiempo las Universidades eran pocas (antes del año 1300 había dieciocho Universidades), ya se habían convertido en instituciones importantes en la vida cultural europea; se trataba de lugares centrales de producción y difusión de ideas, centros de poder intelectual, donde se preparaban las elites eclesiásticas o civiles del momento.³⁸

1.2 La Universidad en México y sus primeros intentos para lograr su autonomía

El modelo de Bolonia fue imitado por la Universidad de Salamanca, y por la mayoría de las Universidades de Europa meridional; y varias de las Universidades coloniales de Hispanoamérica, creadas por la corona española, se establecieron bajo la influencia del esquema de Salamanca; mientras que las creadas por las órdenes religiosas generalmente siguieron el modelo de París.³⁹

Contrario a la Universidad de Bolonia, muchas Universidades en el momento de su nacimiento no buscaban precisamente su autonomía. Los antecedentes de la Universidad en América Latina muestran que, a diferencia de los orígenes de la Universidad en la época medieval, las Universidades latinoamericanas, en el momento en que surgieron, estaban muy lejos de buscar, y conseguir, llevar a cabo la enseñanza con plena libertad.

Es relevante tomar en cuenta que la Universidad en América Latina no nació, necesaria y únicamente, debido al interés de los jóvenes por el

³⁸ TÚNNERMANN Bernheim, Carlos. *La universidad Latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. Op. Cit. Página 26.

³⁹ TÚNNERMANN Bernheim, Carlos. "La autonomía universitaria en el contexto actual". Op. Cit. Página 36.

conocimiento, sino que fue fundada por la autoridad legal de la época y por intereses diferentes a los meramente educativos; además, debido a que la Universidad la fundó la monarquía, no es de sorprender que también estuviera bajo su control. La Universidad en América Latina desde su génesis ya tenía establecidas las diferentes funciones que debía cumplir. La Universidad colonial hispánica fue señorial y clasista, como la sociedad a la cual servía y de la que era expresión. La Universidad se creó dentro del contexto de la política cultural trazada por el imperio español y tuvo como misión atender los intereses de la colonia, la Iglesia y las clases altas de la sociedad.⁴⁰

Si bien es cierto que la naciente Universidad en este país no fue totalmente autónoma, también es cierto que desde sus inicios tuvo la fortuna de contar con algunas libertades, mismas que le darían cierto grado de movilidad para el cumplimiento de sus funciones. La primera Universidad en México no fue totalmente autónoma porque, al ser establecida por el rey, la institución debía cumplir con un cometido específico. La Universidad de México, se creó mediante Cédula Real de fecha 21 de septiembre de 1551, por concesión del monarca. Se le concedieron todos los privilegios y franquicias, libertades y exenciones que tenía la Universidad de Salamanca.

Entre las principales características con las que nació la Real Universidad de México, estaban las siguientes:

- Se fundó con seis cátedras, todas ellas destinadas a la preparación de religiosos.
- Los contenidos de sus cátedras coincidían con los de contenidos temáticos que se abordaron en las Universidades de Bolonia, París, Oxford y Salerno.
- Los estudiantes eran parte del gobierno de la Universidad.
- El rector de la Universidad era elegido por un año, admitiéndose una reelección.

⁴⁰ **Ibid.** Página 23.

- Anualmente, se le proporcionaba un presupuesto.
- Otorgaba el grado de bachiller, licenciado y doctor.

En un primer momento, se pueden destacar dos rasgos con los que nació la Real Universidad de México que son propios de una institución autónoma actual: los alumnos eran parte del ente universitario encargado de la toma de decisiones, y la Universidad recibía, por parte de la autoridad monárquica, un presupuesto anual para su debido funcionamiento.

Si bien es cierto que la Universidad de México comenzó sus funciones rigiéndose por los estatutos de la Universidad de Salamanca, también es cierto que con el paso del tiempo esos estatutos se fueron modificando, hasta que se aprobaron los estatutos definitivos de la Real Universidad de México. Fue alrededor de 1555 cuando la Universidad recibió el título de Pontificia.

A lo largo de la dominación española se establecieron otras instituciones de educación superior mismas que, en mayor o menor medida, son el antecedente de lo que hoy en día se conoce como Universidad. En el año de 1778 se creó la Real Escuela de Cirugía y a finales del siglo XVIII se fundó la Universidad Real de Guadalajara, específicamente fue en 1792, año en el que también se dio vida al Real Colegio de Minería.

Es de suma importancia destacar el hecho de que desde sus inicios, la Universidad ha vivido fuertes enfrentamientos con los entes de autoridad propios del momento. De tal forma que sin importar la tan relevante función con la que cumplía la Universidad en la Nueva España, dicha institución educativa, como le sucede a la gran mayoría de instituciones de educación superior, inicia una destacada lucha ya sea por su existencia o subsistencia.

De 1810 y hasta su deceso, la Real y Pontificia Universidad de México vivió en un ambiente de total incertidumbre. A principios del siglo XIX, a partir de 1810 para ser más exactos, las instalaciones de la Real y Pontificia Universidad de México fueron ocupadas militarmente debido a la lucha de

independencia.⁴¹ Posteriormente, mediante las constituciones de 1824 y 1857, ambas de orientación federalista, se consagró la libertad de enseñanza en todos los tipos de educación superior, aunque de ese privilegio no gozó Universidad de México, ya que después de que sobrevivió a la lucha de independencia le sucedió una primera clausura por parte del gobierno liberal de José María Valentín Gómez Farías, en 1833, bajo la expresión de que se trataba de una Universidad “inútil, irreformable y perniciosa”. Simultáneamente, mediante otro decreto, se creó una Dirección General de Instrucción Pública, misma que se hizo cargo de los establecimientos de educación superior de la época.⁴²

En los años siguientes, la Universidad vivió una serie de altibajos; de ser una instancia que cumplía cabalmente con su función, a la que, desde el exterior, se le valoraba y respetaba, pasaba a ser una institución a la cual se le señalaba como ineficiente e innecesaria. En 1834 Antonio López de Santa Anna reinstaló la Universidad y la reorganizó en 1854. En 1857 el presidente José Ignacio Comonfort de los Ríos, por decreto de 14 de septiembre de ese mismo año, volvió a extinguir la Universidad. El 5 de mayo de 1858 el presidente Félix María Zuloaga Trillo, derogó el decreto de 1858 y dio vida, una vez más, a la Universidad. El presidente Benito Juárez clausuró los trabajos de la Universidad mediante la emisión del decreto de fecha 23 de enero de 1861. Durante la intervención francesa la Universidad volvió a ser restablecida, sin embargo, el emperador Maximiliano I de México suprimió definitivamente la vida de la Universidad en septiembre de 1865,⁴³ con lo cual la Real y Pontificia Universidad de México llegó a su fin.

Debido a que en este apartado se intenta trazar una línea del tiempo que dé cuenta de los rasgos de autonomía de la Universidad en México desde sus orígenes, es importante destacar un acontecimiento que se suscitó en el año de 1875. En México, la autonomía universitaria se remonta al movimiento

⁴¹ PALLÁN Figueroa, Carlos. “La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México”. **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXXIII (I). Número 129. Enero-marzo 2004. México. Página 4.

⁴² **Ibid.** Página 4.

⁴³ HERZOG Silva, Jesús. **Una historia de la universidad de México y sus problemas**. Siglo Veintiuno. Primera Edición, 1974. México. Página 3.

estudiantil del año antes citado, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, que tuvo como protagonistas a los estudiantes de la Escuelas de Medicina y Minería, a los alumnos de los diversos planteles de educación profesional y de la Escuela Nacional Preparatoria. El movimiento, apoyado por Ignacio Manuel Altamirano, Vicente Riva Palacio y Juan de Dios Peza, desembocó en la demanda a favor de la Universidad libre. Esa demanda de independencia fue una expresión de toma de conciencia de educandos y profesores sobre la necesidad de desvincular la enseñanza superior de los dominios del poder clerical, el cual se ejercía con un alto nivel de autoritarismo. La comunidad universitaria estaba convencida de que sólo cumpliendo con esa condición, se podría dar cauce al estudio de los temas y producción de conocimientos que atendieran los intereses supremos de la sociedad.⁴⁴

Al principio, se pretendía impedir que el poder clerical se inmiscuyera en asuntos de la Universidad, pero con el paso del tiempo también se pugnó porque el Estado no interviniera en la función de la Universidad. Se trataba de una petición que ya no sólo hacían profesores y estudiantes, sino que era una solicitud que hicieron suya los propios integrantes del Congreso de la Unión.

Hay un importante personaje en la historia de este país al que se le reconocen grandes aportaciones en materia educativa, en este caso en materia de educación superior, se trata de Justo Sierra Méndez. En México, la primera concepción sobre la educación superior entendida plenamente como una actividad separada del Estado, la gestó precisamente Justo Sierra, quien en 1881 publicó en un periódico de la Ciudad de México un proyecto de creación de la Universidad Nacional, mismo que presentó ante la Cámara de Diputados.⁴⁵

En ese documento, el entonces diputado Sierra propuso crear la Universidad Nacional como una corporación independiente, subvencionada

⁴⁴ LABRA Manjarrez, Armando. "Legislación, política y autonomía". **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105-106. Año 2004. México. Página 188.

⁴⁵ ALCÁNTARA Santuario, Armando. "La autonomía en las universidades públicas mexicanas: vicisitudes de un concepto y una práctica institucional". MUÑOZ García, Humberto. (Coordinador). **La Universidad Pública en México**. UNAM-Seminario de Educación Superior- Porrúa. Primera Edición. 2009. México. Página 122.

por el Estado, constituida como “persona jurídica con plena capacidad legal para adquirir derechos y obligaciones en el orden civil” y con facultad para expedir títulos profesionales.⁴⁶

Sierra presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de creación de una Universidad libre de la tutela del Estado, pues consideraba que había llegado el momento de emancipar la educación secundaria y superior de la tutela del Estado en todo lo concerniente a la propagación de la ciencia, misma que únicamente debía estar sometida a la dirección de un cuerpo técnicamente competente.

El 26 de abril de 1910, veintinueve años después, Justo Sierra Méndez, desde otro contexto, el que da ser ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, pronunció un discurso ante la Cámara de Diputados en apoyo a la Iniciativa de Ley, para crear la Universidad Nacional de México. En ese discurso manifestó su interés por que naciera una Universidad con un cierto grado de autonomía. El ministro de Instrucción Pública expresó que la Universidad era una Universidad de Estado y que no se trataba de una Universidad independiente, sino que se trataba de un cuerpo suficientemente autónomo dentro del campo científico, pero que era, al mismo tiempo, un órgano de Estado.⁴⁷

Así que las primeras ideas que sustentan la necesidad de una Universidad autónoma las empezó a gestar Sierra, pues sostuvo que sólo si la Universidad tenía autonomía podría consagrarse totalmente a la adquisición de verdades científicas. Al mismo tiempo, fue pionero en tratar de demarcar la forma en que habría de intervenir el Estado, ya que estableció que éste sólo podría intervenir en casos verdaderamente excepcionales y oyendo el parecer del Consejo Superior de Educación.

En el discurso que pronunció el ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes destacó la necesidad de crear una Universidad laica, como lo exige todo

⁴⁶ *Ibid.* Página 123.

⁴⁷ PINTO Mazal, Jorge. **La autonomía universitaria. Antología.** Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. 1974. México. Página 14.

conocimiento científico, donde desapareciera el dogma y predominara la duda, donde hubiera libertad de cátedra y libertad académica.

Sin lugar a dudas el empeño, que desde hacía ya casi treinta años, había puesto Sierra para la creación de una Universidad nacional, habría surtido efectos, pues la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México fue publicada el 26 de mayo de 1910 y el 22 de septiembre del mismo año, mediante una ceremonia de inauguración, renació la Universidad, a la cual se le denominó Universidad Nacional de México.

El proyecto de creación de la Universidad, presentado por el maestro Justo Sierra desde 1881, se hizo realidad hasta el 26 de mayo de 1910, cuando el entonces presidente de la República, Porfirio Díaz, dictó la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, que en sus artículos la instituyó como un cuerpo docente cuyo objeto primordial sería realizar, en sus elementos superiores, la obra de la educación nacional. De igual manera, decretó que estaría constituida por la reunión de las Escuelas Nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes (en lo concerniente a la enseñanza de la arquitectura) y de Altos Estudios. El jefe de la institución sería el ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes; el gobierno de ésta quedaría a cargo de un rector y un Consejo Universitario y el rector de la Universidad sería nombrado por el presidente constitucional de México.⁴⁸

Si bien es cierto que en 1910 la Universidad no nació como una institución autónoma, también es cierto que la institución surgió con ciertas concesiones, algunas de las cuales representan ciertos rasgos de autonomía. Sólo por mencionar un ejemplo, el artículo 9 de ley antes mencionada, estableció que la Universidad quedaba constituida en persona jurídica capacitada para adquirir bienes de cualquier género que fueran, con tal de dedicarlos al objeto de la Institución.⁴⁹ Al otorgarle a la institución personalidad jurídica y capacidad para la adquisición de bienes que

⁴⁸ Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México de 1910. **Diario Oficial de la Federación**. 31 de mayo de 1910.

⁴⁹ **Ibid.** Sin número de página.

respondieran a las necesidades de la Universidad para el cumplimiento de su función, la Universidad nació con cierta libertad para decidir en el rubro financiero administrativo.

Ahora bien, desde el punto de vista estricto de la autonomía, fue más avanzado el proyecto de 1881, pues pretendía la presencia de representantes de profesores y dos alumnos por cada escuela en el consejo de la Universidad; este consejo sería el único órgano facultado para remover al rector; el profesorado universitario constituía una carrera a la cual se ingresaba por oposición; mientras que en el proyecto de 1910, en cambio, se propuso que sólo hubiera un representante alumno en el consejo, el cual debería ser de los últimos años y sólo tendría voz en asuntos relativos a métodos, programas y exámenes; el presidente de la República nombraría y removería al rector, al igual que a los profesores.⁵⁰

Después de la creación de la Universidad, desde ese mismo recinto educativo, se continuó con la ardua tarea de expresar la importancia de que la institución de educación superior en México debía ser autónoma. En 1912, Joaquín Eguía y Lis, primer rector de la Universidad Nacional de México, estableció que el ideal universitario era la autonomía.⁵¹

Sin lugar a dudas, después de la creación de la Universidad Nacional, se entretejieron un sin número de circunstancias, que de una u otra manera, permiten dar cuenta de cuál era el panorama previo al logro de su autonomía. Entre 1914 y 1923 se suscitaron tres escenarios distintos que dejan ver la existencia de acciones constantes para que la Universidad fuera autónoma, así como las dos formas de obtenerla: una mediante la vía del respeto y la cordialidad, y otra a través del conflicto y la lucha.

Un primer escenario tiene que ver con la elaboración de diversos proyectos de autonomía de la Universidad. Hacia 1914, se elaboró el primer proyecto de autonomía de la Universidad, por parte de un distinguido grupo de maestros universitarios. La redacción se encargó a don Ezequiel A.

⁵⁰PALLÁN Figueroa, Carlos. **Op. Cit.** Página 5.

⁵¹GARCÍA Stahl, Consuelo. **Síntesis histórica de la Universidad de México.** Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Orientación Vocacional. Segunda Edición. 1978. México. Página 167.

Chávez. El Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, José Vasconcelos, estudió tal posibilidad. La situación política impidió su realización.⁵² Tal proyecto desencadenó, entre 1914 y 1923, seis iniciativas de ley para otorgar autonomía a la Universidad. En los distintos proyectos permearon las ideas de autogobierno, autolegislación y autodeterminación; sin embargo, no todos los sectores sociales vieron esos proyectos de autonomía con buenos ojos, tal fue el caso del sector gubernamental.

De esos diversos proyectos que pretendían la libertad de la Universidad, bien vale la pena mencionar a dos de ellos, dada la trascendencia de su contenido en la búsqueda de la autonomía de la escuela de educación superior, se trata de los proyectos de 1917 y 1923.

El primer proyecto, el de 1917, estaba muy completo. Pretendía otorgar una amplia representación a los alumnos y a los profesores universitarios, además de contemplar un Consejo Universitario que nombraría al rector y al personal docente. El proyecto, expuesto durante el gobierno de Venustiano Carranza, intentaba que la Universidad cumpliera con los altos fines para los que fue creada, subsistiendo ajena a las fluctuaciones de la política, independiente del poder público, libre de toda intervención oficial, y sin limitaciones, sin la esclavitud burocrática y sin la tutela ministerial con que fue establecida en 1910. Dicho en pocas palabras, se pretendía que la Universidad existiera independiente del Estado, y sin la injerencia de éste en la vida de la Universidad.

El segundo proyecto fue una iniciativa de ley, de fecha 27 de agosto de 1923, misma que el día 6 de septiembre del mismo año presentó, ante la Cámara de Diputados, el Departamento Técnico de la Federación de Estudiantes de México. Algunos de los planteamientos que destacaba esa iniciativa fueron cruciales, pues serían los que, más adelante, darían forma a lo que se habría de entender por autonomía universitaria. Entre los principios de la iniciativa que propusieron los estudiantes, estaban los siguientes:

⁵² *Ibid.* Página 168.

- Autonomía de la Universidad Nacional de México en todo lo que se refería a su organización técnica.
- Libertad para nombrar y remover a su personal docente y administrativo.
- Autoridad para disponer libremente del presupuesto anual que le asignaba la SEP, obligándose a rendir cuentas de las inversiones hechas. Se propuso que sólo debían presentar un informe que mostrara en qué se habían invertido los recursos y que comprobará la correcta disposición de ellos.
- Cesión a la Universidad de los edificios que ocupaban las diferentes facultades y escuelas, y que los edificios que a partir de ese momento adquiriera la Universidad fueran de su propiedad.
- Facultad del Consejo Universitario, los maestros y los alumnos para proponer una terna al titular del Poder Ejecutivo, de la cual debía designar al rector.
- El Consejo Universitario estaría integrado por el rector, los directores de las facultades y escuelas, el jefe del departamento escolar de la SEP, (como consejero ex officio), cuatro maestros nombrados por la SEP, profesores ordinarios que serían tres por cada plantel (electos en votación secreta por las juntas respectivas), un representante de la Federación de Estudiantes y un alumno por cada escuela o facultad universitaria.⁵³

La iniciativa fue recibida favorablemente por la comunidad universitaria y el diario metropolitano “El Universal” informó que un gran número de integrantes de las Cámaras de diputados y senadores se comprometieron a sostenerla y darle completo apoyo. No obstante el entusiasmo de los estudiantes y lo bien vista que fue su iniciativa, ésta nunca pasó de ese estatus.⁵⁴

⁵³ **Ibid.** Página 172.

⁵⁴ **Ibid.** Página 172.

Por otro lado, un segundo escenario tiene que ver con la creación de Universidades autónomas en un ambiente de tranquilidad, cordialidad y por iniciativa de las autoridades de la localidad. Pensar que las Universidades en México sólo logran su autonomía después de pasar por un proceso de lucha es una idea equivocada, pues al tiempo que en el centro del país, entre los años de 1914 y 1923, se desencadenaron seis iniciativas de ley para otorgar autonomía a la Universidad, otras Universidades del interior de la República se volvían autónomas en medio de un ambiente de tranquilidad y respeto. Los estados de Morelia, Culiacán y San Luis Potosí crearon tres Universidades autónomas, sin que se haya presentado algún tipo de conflicto entre las autoridades representantes del Estado, y los maestros o estudiantes representantes de las escuelas públicas.

La Universidad autónoma de Morelia se creó en 1917, la Universidad de Culiacán en 1918 y la Universidad de San Luis Potosí se fundó en 1923. La característica común de estas instituciones de educación superior fue que las tres se crearon como Universidades autónomas, por voluntad gubernamental y no por luchas estudiantiles.

El gobernador de Michoacán, el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, propuso al Congreso Local la creación de la Universidad del Estado. El 15 de octubre de 1917, la propuesta se volvió realidad y nació la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en cuyo cuadro se agruparon el Colegio de San Nicolás de Hidalgo, las Escuelas de Artes y Oficios, la Industrial y Comercial para Señoritas, Superior de Comercio y Administración, Normal para profesores, Normal para profesoras, Medicina y Jurisprudencia, además de la Biblioteca Pública, el Museo Michoacano, el de la Independencia y el Observatorio Meteorológico del estado.

En el artículo 1º del decreto que se dio con motivo de la creación de la Universidad, se definió el carácter autonómico de la institución. Entre sus características estaban: el contar con patrimonio propio, confiar su gobierno a un Consejo Universitario formado por el rector, los directores de las distintas escuelas y un número igual de consejeros alumnos y maestros. El rector sería

nombrado por el consejo en pleno sin intervención del gobierno estatal, y el manejo de fondos sería facultad del consejo.⁵⁵

En 1917 llegó a la gubernatura del estado de Sinaloa el general Ramón Fuentes Iturbe, quien determinó convertir al Colegio Rosales en Universidad. En mayo de 1918, el gobernador expidió la “Ley que Organiza la Universidad de Occidente y le concede su Autonomía”.⁵⁶

Para llevar a cabo su administración y ejercer su gobierno, la institución tendría un rector, un vicerrector y un Consejo Universitario. Este último sería la máxima autoridad y estaría integrado por el rector, el vicerrector y los profesores, no así por los estudiantes.

El Consejo Universitario estaba facultado para dictar los planes de estudio, expedir sus propios reglamentos, nombrar y remover a los profesores, expedir certificados, títulos y grados, otorgar grados honoríficos, nombrar al rector y al vicerrector, así como aceptarles su renuncia u otorgarles licencia.

De este modo, la Universidad tomó la delicada y alta tarea de definir y dirigir su rumbo en todos los aspectos, sin injerencia del gobierno ni de otras instancias ajenas a ella y con varias vertientes que en la actualidad definen a la autonomía en el campo universitario.⁵⁷

El 10 de enero de 1923, el gobernador de San Luis Potosí, Rafael Nieto, logró que la legislatura local dictara el decreto número 106 que elevó al Instituto Científico y Literario a la categoría de Universidad de San Luis Potosí, otorgándole su autonomía. La nueva Universidad quedó constituida por la Escuela Preparatoria, la Facultad de Jurisprudencia, la de Medicina, la de Ingeniería, la Escuela Comercial y la de Estudios Químicos. También formaron parte de la Universidad, la parte técnica y docente del Hospital Civil

⁵⁵ DROMUNDO, Baltazar. Crónica de la autonomía universitaria. Citado por GARCÍA Stahl, Consuelo. **Op. Cit.** 171.

⁵⁶ BERRELLEZA Fonseca, Marco Antonio y Diana Beltrán López. “De Liceo Rosales a Universidad Autónoma de Sinaloa (1872-1972)”. PIÑERA Ramírez, David. (Coordinador). **La educación superior en el proceso histórico de México: Tomo IV Semblanza de instituciones.** Secretaría de Educación Pública (SEP). Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Primera Edición. 2002. México. Páginas 172 y 173.

⁵⁷ **Ibid.** Páginas 173 y 174.

Dr. Miguel Otero, la Biblioteca Pública del Estado, el Observatorio Meteorológico y la Dirección de Educación en su rama Normal.⁵⁸

La Universidad de San Luis Potosí fue una institución de educación superior que, desde su nacimiento, obtuvo la categoría de autonomía en un ambiente carente de conflictos y rencillas. Poseía personalidad jurídica, gozaba de plena autonomía en su organización científica y docente, pudiendo organizar y ejercer con toda libertad su presupuesto; además, en materia de representación, el rector sería nombrado por la Asamblea General, en la cual estarían representadas todas las dependencias de la Universidad en proporción a un trabajador y un estudiante por cada una de ellas.⁵⁹

El día 12 de enero se forma el primer consejo directivo universitario y elige como primer rector de la Universidad al doctor Juan H. Sánchez.

El tercer y último escenario, que se suscitó antes de que la Universidad Nacional lograra su autonomía, se dio a nivel internacional. Mientras que en 1918, en el plano nacional, existía un interés por lograr la autonomía de la Universidad federal, a nivel internacional se gestaban importantes acontecimientos que más adelante inspirarían a los jóvenes, tanto de México como de otros países de Latinoamérica, a seguir en su lucha por la libertad de sus Universidades.

En 1918, un acontecimiento internacional se volvería un bastión determinante en la lucha por la autonomía que habían emprendido ya varios países de América Latina. Se trata del Movimiento de la Reforma de Córdoba.

Ese movimiento de reforma iniciado en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, fue el más claro referente de la manera en que se replantearon las relaciones existentes entre tres instancias que fueron la Universidad, la sociedad y el Estado. Durante la época de la colonia y hasta el primer siglo de la República, la Universidad en Argentina respondió a los intereses de las clases dominantes de la sociedad. El movimiento de Córdoba fue la primera confrontación en una sociedad que comenzaba a experimentar cambios en su composición interna, se trataba de una

⁵⁸ GARCÍA Stahl, Consuelo. **Op. Cit.** Página 171.

⁵⁹ HERZOG Silva, Jesús. **Op. Cit.** Página 33.

Universidad que estaba inmersa en esquemas de acción que consideraban ya no eran los ideales. Al final, el movimiento pretendía separar la Universidad del control del Estado mediante un régimen de autonomía.

La juventud de Córdoba, a través de un manifiesto dirigido a Sudamérica proclamó su derecho a la autonomía universitaria. Dicho escrito fue redactado por Teodoro Roca, en el que se pidió, en medio de una crisis de gran tensión y aun violencia que afectaba al recinto universitario, que se hicieran modificaciones determinantes en materia de gobierno, libre pensamiento, libertad administrativa, etcétera.⁶⁰

El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista era muy amplio: implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad; la dirección y gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etcétera. Incluso se llegó a recomendar la búsqueda de un mecanismo que permitiera a la Universidad su autofinanciamiento (autarquía patrimonial), con el fin de evitar las presiones económicas por parte del Estado, o de las otras fuentes de ingresos, que en determinado momento podían hacer irrisoria la autonomía formal. Más tarde, y ante las constantes amenazas de parte de las fuerzas públicas, se incluyó la inviolabilidad de los recintos universitarios, de reconocido abolengo medieval. Seguramente, al movimiento reformista se debe el énfasis puesto en la autonomía de las instituciones latinoamericanas, cuya necesidad e importancia para el desarrollo universitario y social del continente ha quedado plenamente demostrada.⁶¹

La exigencia de autonomía, como ideal de los universitarios de Córdoba, se presentó en otros países de América. En México, durante el rectorado de José Vasconcelos y con su apoyo, se celebró el primer congreso internacional de estudiantes, con la participación de delegados pertenecientes a diversos

⁶⁰ GARCÍA Stahl, Consuelo. *Op. Cit.* Página 171.

⁶¹ TUNNERMANN Bernheim, Carlos. "La autonomía universitaria en el contexto actual". *Op. Cit.* Página 25.

países iberoamericanos. Una de sus conclusiones fue la necesidad de la participación estudiantil en el gobierno de la Universidad y la libre docencia.

Más adelante se celebraron varios congresos estudiantiles que tuvieron lugar en México, en Puebla, en Ciudad Victoria, en Oaxaca y en Culiacán, y el afán de autonomía, en mayor o menor grado, estuvo presente.⁶²

Bajo el auspicio de la Confederación Nacional de Estudiantes, se celebró el VI Congreso Estudiantil en la ciudad de Mérida, en enero de 1929, uno de cuyos temas fue el de la autonomía económica y administrativa de las escuelas oficiales en el país. Los congresistas demandaron además, la independencia de la Universidad Nacional de México respecto del Estado, de modo que el gobierno de aquella se integrara por el profesorado y por los alumnos.

La conciencia de la importancia de la autonomía universitaria se estaba gestando con mayor fuerza. La comunidad universitaria mexicana la veía como un objetivo que se debía alcanzar.

1.3 El logro de la autonomía universitaria en México: una realidad que sólo fue posible en medio de consensos y desavenencias

La Universidad Nacional se convirtió en una institución autónoma en 1929, con la promulgación de la Ley Orgánica del 10 de julio del mismo año, misma que asignó de manera expresa la autonomía a la Universidad.

Tal vez pueda parecer un poco raro, pero el evento que llevó a que la Universidad Nacional de México se volviera autónoma tuvo que ver con la inconformidad que externaron algunos estudiantes universitarios al informarles que para que pudieran aprobar las asignaturas debían presentar durante el año académico, tres exámenes parciales y escritos, en lugar de un solo examen oral.

Se dice que al principio, la forma en que los profesores determinaban el grado de aprendizaje de sus estudiantes era poco seria y escasa de

⁶²GARCÍA Stahl, Consuelo. **Op. Cit.** Página 178.

objetividad. Tan solo, al finalizar el año de 1928 el desconcierto y el desorden era tal que, en cuanto a la manera de estimar el aprovechamiento de los estudiantes, cada docente actuaba como mejor le pareciera. A los profesores se les concedió toda libertad para determinar la forma en que habrían de estimar el aprovechamiento de los alumnos, sin embargo se consideró que los maestros abusaron de esa libertad, pues llegaron al extremo de informar a los estudiantes el tema específico que se iba a evaluar, en vez de que en el momento de contestar el examen se informara a los alumnos el tema que habrían de desarrollar; había profesores que sólo aplicaban un examen oral final, había quienes sólo aplicaban un examen escrito final, o bien algunos profesores, incluso, llegaron a abolir los exámenes, con lo cual daban paso a las materias de “pase”.⁶³

El rector de la Universidad pretendió hacer cambios en la forma en que los profesores debían determinar el aprovechamiento de los estudiantes, y esto trajo como consecuencia un fuerte conflicto. El 27 de abril de 1929, Antonio Castro Leal, rector de la Universidad Nacional de México, expresó su interés por establecer un sistema más eficiente para determinar el aprendizaje de los alumnos de las diversas facultades. Tal interés nació del hecho de que se rendimiento sólo se estimaba por medio de una sola prueba escrita a fin de año o bien mediante un único examen oral al final del curso.

Las palabras del rector hicieron eco en una de las instituciones más importantes del momento. El director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Narciso Bassols García, en congruencia con lo que había establecido el rector, dispuso que para acreditar la materia, los estudiantes debían presentar durante el año académico tres exámenes parciales de manera escrita, en lugar de un solo examen oral.

La nueva forma que se proponía para estimar el aprovechamiento de los estudiantes era la más viable, ya que de acuerdo con la visión tanto de las autoridades universitarias como de la Secretaría de Educación Pública, la Universidad tenía la obligación de impartir enseñanzas eficaces y la única

⁶³ HERZOG Silva, Jesús. **Op. Cit.** Página 39.

manera de apreciar la eficacia de los saberes era la implantación de un sistema seguro para estimar el aprovechamiento de los estudiantes, motivo por el cual decidieron implantar el sistema de reconocimientos escritos por lo menos tres veces al año.

Las reacciones de inconformidad de los estudiantes, en contra de la nueva disposición del director, no tardaron mucho en hacerse presentes. Los estudiantes de la facultad desaprobaron las intenciones del rector y se declararon abiertamente en rebeldía para aceptar el sistema de reconocimientos, de tal manera que desde comienzos de mayo de 1929 se declararon en huelga. Al movimiento de los estudiantes de la facultad de derecho, poco a poco se les fueron sumando nuevas escuelas y lentamente los ánimos se fueron enconando entre estudiantes y autoridades universitarias. Fueron varios los enfrentamientos entre la policía y los estudiantes. Las instalaciones universitarias estuvieron resguardadas por la policía durante varios días.

De igual forma, contrario a lo que se pudiera pensar, el hecho de que la Universidad consiguiera su autonomía no fue propiamente el resultado de una lucha entre las autoridades de la primera y el Estado, sino más bien fue el resultado de los conflictos entre los estudiantes universitarios y las autoridades de esa institución, sumando a ello la intervención de un tercer agente que fue el Estado, pues en el momento que no se percibía una solución al conflicto, el Ejecutivo federal dio una muestra de disposición al diálogo, lo que le convirtió, al mismo tiempo, en una especie de mediador.

El 25 de mayo de 1929 el presidente Emilio Portes Gil, en un comunicado, señaló que retiraría la custodia de la fuerza pública para que los estudiantes pudieran utilizar las instalaciones de la Universidad y consiguieran deliberar las cuestiones que aquejaban a la Universidad.

El presidente de la República exhortó a los estudiantes para que le hicieran llegar, ya sea personalmente o por escrito, las peticiones que le quisieran hacer en beneficio de la comunidad universitaria. Tal petición se cumplió, el 27 de mayo de 1929, el Comité General de Huelga mandó al

presidente una carta en la que exponía los problemas que aquejaban a la Universidad y las peticiones que los universitarios hacían al jefe del Ejecutivo.

Los estudiantes solicitaron, entre otras cosas, las renunciaciones del licenciado Ezequiel Padilla, Secretario de Educación Pública, del profesor Moisés Sáenz, Subsecretario de Educación Pública y del licenciado Antonio Castro Leal, Rector de la Universidad Nacional de México. Además, los estudiantes pidieron que desde ese momento, el rector fuera electo por el Consejo Universitario, de una terna que enviara el presidente de la República; que el consejo estuviera integrado en forma paritaria por profesores y estudiantes; que en cada facultad y escuela se integrara un consejo técnico y que se integrara a la Universidad la educación secundaria.⁶⁴

De la revisión de las peticiones hechas por los jóvenes universitarios al jefe del Ejecutivo, se desprende que el Comité General de Huelga no propiamente solicitó al Estado que se mantuviera ajeno a la vida universitaria, tampoco solicitó que fuera la Universidad la que dictara sus propias normas, ni que ésta fuera la única responsable de nombrar a sus autoridades.⁶⁵

El presidente no aceptó las peticiones de los jóvenes huelguistas. Sin embargo, el 28 de mayo de 1929, el jefe del Ejecutivo envió una carta al Comité de Huelga, donde manifestó que enviaría al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica, para que la dirección de la Universidad quedara en manos de los propios universitarios.

El presidente provisional Emilio Portes Gil, consideró que en el movimiento estudiantil se había infiltrado la política de aquel momento⁶⁶, por lo que convocó a una sesión extraordinaria al Congreso de la Unión para someter a su consideración la aprobación de una ley que concediera la autonomía a la Universidad, bajo los siguientes términos:

⁶⁴ PINTO Mazal, Jorge. **Op. Cit.** Página 9.

⁶⁵ **Ibid.** Página 10.

⁶⁶ El presidente de la República declaró que el movimiento de huelga tenía finalidades políticas, toda vez que los estudiantes reconocían como directores a los señores Gómez Arias y Azuela, prominentes líderes de un partido político opositor, quienes con toda habilidad estaban abusando de la buena fe de los estudiantes para hacer labor de agitación en contra del gobierno. Fue la época en que el país estaba en plena lucha por la presidencia de la República, teniendo como candidatos a Pascual Ortiz Rubio y a José Vasconcelos, quien contaba con la simpatía de una gran parte de los jóvenes de la época. HERZOG Silva, Jesús. **Op. Cit.** Página 44.

- La Universidad libremente decidiría sobre sus programas de estudio, sobre sus métodos de enseñanza y sobre la aplicación de sus fondos y recursos.
- En el gobierno de la Universidad participarían los maestros, los alumnos y ex alumnos.
- Los nombramientos de rector serían hechos por el presidente de la República a propuesta, en terna, del Consejo Universitario.
- Formarían parte de la Universidad autónoma todas las facultades y dependencias que en ese momento constituían la Universidad, y se le podrían sumar otras instituciones ya fundadas por el Estado o nuevas instituciones.
- El Estado pasaría a la Universidad un subsidio global cada año.⁶⁷

De tal forma que en la historia de la educación superior mexicana el año conocido y reverenciado como determinante para los propósitos autonómicos de la Universidad, es el de 1929.

Aun y cuando esta ley orgánica establecía que la Universidad era autónoma, la realidad mostró que en ese momento aún faltaba mucho para llegar a concretar el principio autonómico que se conoce al día de hoy. Sin embargo, el año de 1929, es importante porque remite a un momento en el que se hacen presentes, de manera legal, algunos elementos que dan cuenta de lo que es la autonomía.

Por otra parte, se debe destacar que la decisión presidencial de conceder la autonomía a la Universidad Nacional nunca significó la renuncia del Estado mexicano a las potestades conferidas en la constitución acerca de su responsabilidad respecto de la política educativa. La Ley de 1929, estableció la forma en cómo debía estar organizado el gobierno de la Universidad, los requisitos y procedimientos para designar y remover autoridades, las atribuciones de éstas, dejando un margen muy estrecho para la reglamentación interna.

⁶⁷ **Ibid.** Páginas 52 y 53.

El contenido final de la Ley de Autonomía guardó diferencias muy grandes con las bases originalmente ofrecidas por Portes Gil. Principalmente por lo que toca a las facultades que se reservan al presidente de la República, entre otras: integrar la terna de la cual se elegiría al rector de la Universidad por parte del Consejo Universitario, designar profesores extraordinarios y conferenciantes; vetar resoluciones del Consejo Universitario en varias materias, técnico-pedagógicas algunas de ellas. La SEP contaría con un delegado en el Consejo Universitario. A su vez, la Universidad, a través del rector o del Consejo Universitario, se obligaba a: enviar un informe anual al presidente de la República y al secretario de educación pública; enviar los acuerdos del consejo al presidente de la República; aceptar a un miembro de la SEP dentro del Consejo Universitario, con derecho a voz; presentar la cuenta anual de la Universidad ante la contraloría de la federación, por mencionar algunas características.⁶⁸

Después de que fue sosegado el conflicto universitario de 1929, uno nuevo se presentó en el año de 1933, mismo que repercutió directamente en las condiciones de autonomía en que vivía la Universidad. De igual forma, parece que este conflicto tuvo su origen entre los mismos integrantes de la comunidad universitaria, y no necesariamente fue entre esta última y el Estado.

La institución de educación superior se encontró envuelta en la campaña que fuera realizada para establecer en el país la educación socialista. Un Primer Congreso de Universitarios, convocado y organizado por Vicente Lombardo Toledano, proclamó que la Universidad debía adoptar, como posición ideológica, la orientación marxista. Ante esa propuesta, grandes personajes del campo académico elevaron la voz para hacer saber su inconformidad, entre ellos Antonio Caso. Así también, Pablo González Casanova y Enrique González Aparicio, de afiliación izquierdista, y Manuel Gómez Morín, manifestaron su posición a favor de la libertad de cátedra.

⁶⁸ PALLÁN Figueroa, Carlos. *Op. Cit.* Página 6.

De tal modo que, en 1933 se llevó a cabo otra huelga por parte de los estudiantes de nivel superior y se hicieron presentes serias acusaciones hacia el gobierno federal por parte de sectores universitarios, lo cual dio como resultado que el presidente de México, Abelardo L. Rodríguez, solicitara la elaboración de un proyecto de ley mediante el cual se otorgara una total autonomía a la Universidad. Narciso Bassols, entonces secretario de educación pública, pidió a Jesús Silva Herzog y a Luis Enrique Erro la elaboración de dicho proyecto.⁶⁹

El 17 de octubre de 1933, el licenciado Narciso Bassols acudió a la Cámara de Diputados a sostener el proyecto de ley mediante el cual se pretendía modificar la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma, de 1929, y concederle a la Universidad Nacional de México su “total autonomía”.

El 19 de octubre de 1933 el presidente constitucional promulgó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, misma que entró en vigor en el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el día 23 de octubre de 1933. Con la aprobación de esa nueva ley, la Universidad logró el rango de autonomía, pero perdió su carácter de Nacional, por lo que en adelante sólo se le denominó Universidad Autónoma de México.

Por unanimidad de 118 votos se aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México. Los elementos fundamentales de la nueva ley, misma que sustituyó la de 1929, fueron los siguientes:

- La Universidad Autónoma de México se constituía como una corporación dotada de plena capacidad jurídica y que tenía por fines impartir educación superior y organizar investigaciones científicas principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

⁶⁹ GARCÍA Stahl, Consuelo. *Op. Cit.* Página 184.

- Se organizaría libremente dentro de los lineamientos generales señalados por esa misma ley que la creó.
- Las autoridades universitarias serían el Consejo Universitario, el rector, los directores de facultades, escuelas e institutos universitarios, y las academias de profesores y alumnos.
- El consejo sería la suprema autoridad universitaria y dictaría todas las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad, sin contravenir las prescripciones de la ley que creó la Universidad autónoma.
- El rector sería el jefe nato de la institución, su representante legal y presidente del consejo. Sería designado por el Consejo Universitario y duraría en su cargo cuatro años.
- Los directores de facultades, escuelas, institutos y otras instituciones universitarias serían designados por el consejo, en la forma y por el tiempo que señalen los reglamentos que expediría el mismo consejo. Estos reglamentos determinarían los requisitos y características técnicas que hayan de exigirse para cada puesto.
- Tratándose de las academias de profesores y alumnos, el Consejo Universitario, por medio de reglamentos, establecería las formas y condiciones de su integración, funcionamiento, facultades y renovación.
- Contaría con patrimonio propio, que estaría constituido por los edificios, muebles, equipos y útiles que ya poseía y los que en adelante adquiriera; con las cuotas que por sus servicios recaudara; con el presupuesto que le asignara el gobierno federal; con las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles.

La ley concedió plena autonomía a la Universidad, pero la dejó desprovista de apoyo financiero ya que por una sola ocasión, la institución recibió un subsidio de 10 millones de pesos, y una vez entregada esa

cantidad de dinero a la Universidad, en la forma que lo establecía el artículo 9° de la nueva ley, la institución educativa no recibiría mayor respaldo económico del gobierno federal. Con la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, el Estado renunció a toda intervención en la vida interna de la institución de educación superior, incluso renunció a financiar los gastos de la Universidad.⁷⁰

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México en 1933, no sólo no se logró erradicar los diversos problemas que en ese tiempo presentaba la Universidad, sino que con el pasar del tiempo se intensificarían y aparecerían otros más.

Once años después, terminó la vigencia de la ley de plena autonomía universitaria del 19 de octubre de 1933, momento en el que se suscitó otra huelga estudiantil, misma que se desató debido a que los estudiantes rechazaban al rector de la Universidad. Motivo por el cual, varios sectores universitarios solicitaron la intervención del presidente de la República.

Para el año de 1944 se suscitó una nueva, y muy agresiva, huelga universitaria. Rodolfo Brito Foucher, rector de la Universidad Autónoma de México, fue obligado a renunciar debido a la violenta huelga estudiantil que se presentó debido a que los jóvenes estaban en su contra. La situación fue tan grave que en la Universidad se produjo una separación de la institución en dos bandos, cada uno con su propio rector, pero ninguno de ellos fue reconocido por el presidente de la República.

Ante la inexistencia de un único rector en la Universidad, el entonces presidente constitucional, Manuel Ávila Camacho, llamó a seis ex rectores de la máxima casa de estudios, para pedirles que nombraran un nuevo rector, quién debía devolverle a la institución la tranquilidad y la paz que necesitaba para poder reestablecer las clases, convocar a un Consejo Universitario constituyente, el cual debía estudiar y proponer al Ejecutivo una nueva Ley Orgánica de la institución.⁷¹

⁷⁰ LABRA Manjarrez, Armando. **Op. Cit.** Página 189.

⁷¹ HERZOG Silva, Jesús. **Op. Cit.** Página 81.

Se propuso a Antonio Caso Andrade la rectoría de la Universidad, éste aceptó sólo con la condición de que ocuparía tal cargo sólo por un año. Antonio Caso encabezó la rectoría sin ninguna oposición de parte de los estudiantes y/o profesores.

En el consejo constituyente presidido por el doctor Alfonso Caso, el cual fue electo según las bases dictadas por la junta de ex-rectores de la Universidad Autónoma de México, se discutió y aprobó la Ley Orgánica de la Universidad, misma que al día de hoy está vigente.

El rector Caso presentó a ese consejo, formado por 33 miembros, el anteproyecto de Ley el 22 de noviembre de 1944 que, después de ser dictaminado por la comisión de estatutos, fue discutido y aprobado el 18 de diciembre del mismo año para enviarse a la presidencia de la República, para su consiguiente aprobación en el Congreso.

En la exposición de motivos, el doctor Caso expresó que la Ley Orgánica de 1933 impedía la reforma radical que se necesitaba para reorganizar a la Universidad sobre bases técnicas. Así, este nuevo ordenamiento se sustentó en el principio de organizar a la institución sobre bases técnicas (y no políticas), expresado en tres principios fundamentales:

1. El relativo a la naturaleza de la Universidad, que recupera su corporación pública, lo que se considera es el reconocimiento, por la ley, del carácter que siempre ha tenido la institución;
2. Reconocer a la Universidad como una institución técnica que tiene como fines impartir la educación superior y, organizar la investigación científica, así como extender los beneficios de la cultura y;
3. Definir a la Universidad como una comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos, que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios y, que se traducen en un fin fundamental, con dos puntos de vista distintos, pero no opuestos: enseñar y aprender.

El 30 de diciembre de 1944 el jefe del Ejecutivo expidió la Ley Orgánica de la UNAM, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de enero de 1945.

Esa nueva ley reintegró el carácter nacional a la Universidad, le ratificó su autonomía y destacó los siguientes principios:

- La Universidad sería una corporación pública –organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica, cuyo fin sería impartir educación superior, organizar la investigación y extender los beneficios de la cultura.
- Con pleno derecho para impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación.
- Con libertad para separar los aspectos políticos de los técnicos que deben estar presentes en las autoridades universitarias.
- Con plena libertad para nombrar a sus autoridades.
- Con libertad para expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.
- Con patrimonio propio.
- Con plena libertad para ejercer su presupuesto.

De acuerdo con dichos principios, se concluye que la autonomía consistió, esencialmente, en la libertad para organizarse académica, administrativa y financieramente. Con gobierno propio y con libertad para dictaminar sus normas y reglamentos.

En función de esta autonomía se crearon las siguientes seis autoridades universitarias:

1. La Junta de Gobierno: facultades de designación (rector, directores) y resolver conflictos que surjan entre autoridades universitarias.

2. El Consejo Universitario: expide normas para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.
3. El Patronato: administra el patrimonio universitario y formula el presupuesto anual de ingresos y egresos.
4. El Rector: representa a la Universidad y cuida del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y del Consejo Universitario.
5. Los Directores de facultades, escuelas e institutos.
6. Los Consejos Técnicos.

La Ley Orgánica de la UNAM de 1945, sentó las bases para su organización y funcionamiento en las siguientes décadas. El instrumento jurídico creado en aquel año mostró que era posible guiar a una institución enorme, compleja y diversificada, aun y cuando dicha operación no estuviese exenta de dificultades, tropiezos y contradicciones. No obstante esto último, la ley de 1945 tuvo una enorme influencia para el sistema nacional de educación superior, prácticamente todas las Universidades creadas entre finales de los años cuarenta y principios de los años setenta se orientaron por un esquema de organización similar. En muchos casos, las leyes de las nuevas Universidades públicas parecían sólo copiar o adaptar aquel ordenamiento.⁷²

Desde el grito de Córdoba, la autonomía ha estado en la primera línea de las reivindicaciones universitarias en América Latina. Consagrada en la mayoría de los textos legales y elevada en varios países a rango de precepto constitucional, como es el caso de México. La autonomía universitaria representa una aspiración permanente de los universitarios latinoamericanos y una de las condiciones que definen a su Universidad pública.

A mediados de los años setenta, en México se crearon nuevas Universidades públicas para hacer frente a la demanda de educación superior. Algunas aprovecharon el recurso para reconvertirse o adquirir su autonomía, como es el caso de la Universidad Autónoma de Chapingo. Otras se crean introduciendo innovaciones en sistemas antiguos de formación profesional, como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, cabeza

⁷² PALLÁN Figueroa, Carlos. *Op. Cit.* Página 9.

para la nueva educación normal. Pero el impulso se aprovecha para crear nuevos modelos de Universidades que, alejándose del modelo dominante de la Universidad Nacional y su ley de 1945, establecieron nuevas bases, todas ellas sobre una autonomía que ha sido desarrollada y afinada respecto a la primera. Tal es el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Baja California Sur.⁷³

Otro acontecimiento de total relevancia para la autonomía de la Universidad en México se suscitó treinta y cinco años después de la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En un momento de plena expansión y mejoramiento de la organización de la educación superior en su conjunto, el presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión la iniciativa que pretendía adicionar al artículo 3º constitucional, la garantía de autonomía para las Universidades públicas.

Sin lugar a dudas el año de 1980 resultó crucial para las Universidades autónomas de México, no sólo porque el jefe del Ejecutivo en turno respetaba y reconocía abiertamente la autonomía de la Universidad, sino porque ese reconocimiento se habría de plasmar en la ley, con lo cual se reforzaba la libertad con la que se conducía la Universidad desde 1945.

En 1980, el Poder Legislativo aprobó la iniciativa de ley que definió las funciones de la Universidad pública y estableció la autonomía como facultad para gobernarse a sí misma. Tal aprobación quedó plasmada en el artículo 3º, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que a la letra reza:

“VIII.- 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 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. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A

⁷³ *Ibid.* Página 10.

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".⁷⁴

Cabe destacar que justamente la revisión del contenido del artículo tercero, fracción VII, es el punto de inicio del siguiente capítulo. Llegar al período en que la Universidad sustenta su autonomía en un precepto constitucional es crucial para este trabajo, pues el contenido de tal artículo da la pauta para dar inicio al análisis del concepto autonomía universitaria.

De tal forma que no resta más que cerrar este capítulo haciendo las siguientes precisiones:

Si bien es cierto que la primera Universidad surgió con una total autonomía, misma que le permitió a los alumnos determinar hasta los contenidos que deseaban revisar, la duración de los cursos y contratar o despedir a los profesores, también es cierto que esa fuerza de la Universidad, misma que estaba representada por los alumnos, en parte se debió a que éstos pagaban por los servicios que recibían de los profesores.

En la Universidad de la Edad Media predominó la búsqueda de garantías, tanto por parte de profesores como por parte de los discípulos, que les permitieran transmitir y construir el conocimiento sin la intromisión de entes externos, como pudieron ser los que encabezaba ya sea el monarca, el emperador o el pontífice. A través de la historia de la Universidad, su autonomía se ha vuelto una garantía irremplazable que trata de impedir la intervención del Estado en los asuntos de la Universidad.

El movimiento estudiantil de Córdoba contribuyó en mucho para gestar una idea clara de lo que, en adelante, muchas Universidades habrían de entender por autonomía universitaria y además, representa un claro ejemplo de una actitud de defensa, a la vez que una lucha constante por parte de la comunidad universitaria, para lograr y mantener la autonomía de su institución.

⁷⁴ Adición con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**. 09 de junio de 1980.

La autonomía que en 1945 hizo realidad la UNAM, fue una tarea titánica que le llevó décadas de lucha contra el Estado, pero también fue el resultado de una lucha constante entre los propios integrantes de la comunidad universitaria. Con el paso del tiempo, la Universidad no sólo ha logrado conservar su autonomía, sino que hay un momento en su historia que da cuenta de cómo se afianzó a ella.

A partir de 1980, el Estado no sólo debe de respetar el estatus autonómico de la Universidad, sino que debe garantizarlo y resguardarlo. Sin embargo, la realidad muestra que esa garantía y ese resguardo aún se mueven más en el campo del deber que en el escenario del ser.

CAPÍTULO II

Hacia un concepto de autonomía universitaria

El haber realizado un breve recuento de la historia de la autonomía universitaria permite visualizar la legitimidad que el mismo paso del tiempo le ha dado al término. Se habla de legitimidad del concepto porque se considera que desde su nacimiento y hasta la fecha, ha mantenido, en mucho, un mismo posicionamiento en cuanto a su significado. Se trata, entre otras cosas, de un deseo, por parte de la comunidad universitaria, de poder llevar a cabo la construcción y difusión del conocimiento en un ambiente de total libertad.

Antes, con la libertad de la Universidad, tanto profesores como alumnos buscaban ser autónomos en cuanto a la realización de su labor. Deseaban ser los únicos que pudieran decidir en cuanto a los contenidos que habrían de revisar, la durabilidad de los cursos, y el tipo de cátedra. Dudaban de la realidad existente y peleaban porque esa duda pudiera conllevar el análisis y la crítica, y que eso no fuera motivo de sanción o represalia. Pretendían autonomía en cuanto a la designación de sus autoridades y el establecimiento de sus normas, entre otras cosas. Tal vez palabras más o palabras menos, pero al final se siguen pregonando esas libertades para la Universidad. De ahí que hoy en día se hable de la libertad de investigación, libertad de cátedra, el libre examen y la libre discusión de las ideas, además del autogobierno, la autonormación, etcétera.

En el capítulo anterior se logra un primer acercamiento al tema de investigación, ya que permite visualizar cómo, poco a poco, se fue gestando el término autonomía universitaria, se describen algunas razones por las cuales se demanda la libertad o autonomía de la Universidad, se citan a algunos actores que están a favor de ella, y se revela que el logro de la autonomía no ha sido una labor fácil para la Universidad, sino que en varios

casos ha sido un motivo de lucha y, por lo tanto, sólo se ha alcanzado después de haber pasado por intensos conflictos. No obstante lo mucho que se habló sobre el tema, aún quedan varias preguntas por plantearse e intentar darles una respuesta.

Si bien es cierto que con la historización de la autonomía universitaria es posible tener una idea del término, o bien intentar su interpretación, también es cierto que eso no es suficiente para construir un concepto amplio y claro de lo que se puede entender por ella. Debido a que la problemática que aquí se estudia se refiere al incumplimiento de la autonomía de la Universidad, se considera que uno de los puntos indispensables de estudio es una definición amplia y actual del término, siendo ésta la razón de ser del presente apartado.

Bajo una perspectiva en la que el Estado incumple con la autonomía de la Universidad, de entrada habría que plantearse las siguientes preguntas: ¿Qué se entiende por autonomía? ¿Actualmente qué significa autonomía universitaria?; ¿Desde qué instancia se retoma el término autonomía universitaria?, ¿Quiénes hablan sobre autonomía universitaria y qué dicen al respecto?, ¿Cuáles son las vertientes de la autonomía universitaria? De tal forma que son, precisamente, las respuestas a estas y otras preguntas las que le dan sentido a este capítulo.

El objetivo de este segundo apartado, es presentar una serie de ideas y posturas de pensamiento sobre la autonomía de la Universidad que permitan concretar una definición del término, mismo al que se hará referencia en el momento que se describa la problemática sobre el incumplimiento de la autonomía universitaria por parte de instancias externas a la institución educativa denominada Universidad.

De tal forma que, sin mayor preámbulo, a continuación se da paso al desarrollo de una serie de ideas y posturas que permitan conceptualizar el término autonomía universitaria, al cual se hará alusión en el momento de señalar que no se le está dando un cabal cumplimiento.

2.1 Definición de autonomía

El término “autonomía” tiene sus raíces en los vocablos griegos *autós*, que significa de uno mismo y, *nomos*, que connota norma o ley, es decir, es la facultad para darse leyes a sí mismo o dictarse sus propias normas y de actuar conforme a ellas. De igual manera, el concepto autonomía expresa libre albedrío y mando propio, alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno. Implica la no dependencia, ni subordinación ante otros.⁷⁵

Juliana González Valenzuela cita que la “auto-*nomía*”, así, indica la capacidad de las personas, las instituciones o los Estados de darse a sí mismos su propia ley y gobernarse por ella; es la posibilidad de ordenar su propio mundo y de configurar, en suma, su forma acostumbrada de ser. *Autós* quiere decir “ser sí mismo” y actuar por sí mismo como “autor”, en este caso, de su propio *nomos*, o sea de su propia norma. Por lo antes dicho, se puede decir que autonomía significa autoconciencia, autodeterminación, independencia y, en definitiva, libertad.⁷⁶

Autonomía es la capacidad interna auto reflexiva, a partir de lo más profundo del ser o del *ethos* individual, institucional y social; se trata de comprender la naturaleza y la esencia del rumbo que se quiere seguir para construir alternativas propias e innovadoras.⁷⁷

“La originalidad, e improbabilidad, de la autonomía consiste en la aparición de un ser que cuestiona su propia ley de existencia, de sociedades que cuestionan su propia institución, su representación del mundo, sus significaciones imaginarias sociales”.⁷⁸

⁷⁵ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. “Los órganos constitucionales autónomos en México”. SERNA de la Garza, José Ma. y José Antonio Caballero Juárez. (Editores). **Estado de derecho y transición jurídica**. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Número 95. Primera Edición. 2002. México. Página 173.

⁷⁶ GONZÁLEZ Valenzuela, Juliana. “Autonomía y humanismo”. **Revista de la Universidad de México**. Número 7. Septiembre, 2004. México. Página 72.

⁷⁷ CASTILLO Flores, Ma. de los Ángeles y otros. “Autonomía universitaria y educativa”. CASTAÑEDA Salgado, Adelina, Ma. del Carmen Jiménez Ortiz y Ma. Teresa de Sierra Neves (Compiladoras). **Foro análisis y reflexiones sobre el funcionamiento académico y normativo de los cuerpos académicos**. Universidad Pedagógica Nacional. Primera Edición Electrónica. 2010. México. Página 66.

⁷⁸ VERA, Juan Manuel. “Cornelius Castoriadis 1922-1997: la interrogación permanente”. **Iniciativa Socialista**. Número 48. Marzo, 1998. <http://www.inisoc.org/archivo.htm>

Si una persona, una institución y el propio Estado pueden poseer autonomía, resulta importante destacar algunas de las características de las instituciones, entes u órganos a quienes la constitución les otorga el carácter de autónomos, y toda vez que una institución autónoma, necesariamente tiene que ser descentralizada, también es importante exponer las características de los entes públicos descentralizados.

Las entidades autónomas adquieren tal carácter cuando así quedan establecidas en los textos constitucionales. Solamente el Poder Legislativo, ya sea federal o estatal, otorga el grado de autonomía a las instituciones u organismos públicos, mismos que deben ser descentralizados del Estado.

Los entes autónomos son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado. La existencia de los órganos constitucionales autónomos se debe, entre otras razones, a la determinación de encargarles funciones o competencias estatales específicas, con el fin de que tales organismos las desempeñen con el más alto nivel de especialización, agilización, control y transparencia. Al final, se busca que esos órganos públicos hagan más eficaz el desarrollo de las actividades confinadas al Estado y que, por lo tanto, sean esas instancias autónomas las que atiendan eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pues el que los organismos sean autónomos e independientes no significa que dejen de ser parte del Estado.⁷⁹

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1980 el Congreso de la Unión tuvo a bien aprobar la iniciativa de ley que adicionaba al artículo 3° constitucional, la garantía de autonomía para las Universidades públicas. En México, además de haber Instituciones de Educación Superior (IES) que gozan de autonomía, hay otros entes u órganos que, de igual manera, poseen esa categoría; tal es el caso del Banco de México, del Instituto Federal Electoral, del Órgano Superior de la Federación, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

⁷⁹ UGALDE Calderón, Filiberto Valentín. "Órganos constitucionales autónomos". **Revista del Instituto de la Judicatura Federal**. Número 29. Año 2010. México. Página 253.

Por el hecho de ser entes constitucionales autónomos, las instituciones antes mencionadas comparten determinados rasgos. Del análisis de las características que varios autores⁸⁰ adjudican a los órganos públicos autónomos, se elaboró el siguiente listado, mismo que trata de unificar la visión de los especialistas.

Los órganos públicos que gozan de autonomía, se caracterizan porque:

- 1) Están explícitamente establecidos y configurados por la constitución.
- 2) Crean sus normas jurídicas internas. Tienen el derecho de regirse por las normas que el mismo ente autónomo se impone. No hay cabida a la participación de otro órgano estatal. Cuentan con el derecho y la obligación de diseñar y aprobar, por ejemplo, sus leyes, políticas, lineamientos, estatutos, reglamentos y, en general, todo tipo de normas que regulan su organización y administración, y que internamente definen el desempeño de sus integrantes.
- 3) Su funcionamiento interno se debe apegar al Estado de derecho. Sus normas jurídicas tienen que establecerse con total apego al orden jurídico nacional. Implica que los funcionarios de dichos órganos, a quienes se les atribuyan procesos de responsabilidad, gozarán de las garantías constitucionales y procesales consagradas para todos los ciudadanos.
- 4) Elaboran, aprueban y ejercen libremente su presupuesto. Es la libertad para disponer de sus recursos económicos como mejor lo determinen y sin la intervención de entes externos a la Universidad. Es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, además de contar con total libertad para generar recursos propios.
- 5) Poseen personalidad jurídica. Es poder contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica, frente a sí mismos y frente a terceros. El ente autónomo es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, demandar y, en general, de realizar

⁸⁰ **Ibid.** Páginas 255 y 256. PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. **Op. Cit.** Páginas 179 y 180.

actos jurídicos frente a terceros, como puede ser promover controversias constitucionales.

- 6) Tienen funciones propias y exclusivas. Se les encomiendan una o varias funciones primordiales.
- 7) Poseen autonomía técnica. Es la capacidad de los organismos de decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con el personal calificado para atenderlos y con miras a hacer eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas inicialmente al Estado y en beneficio de la sociedad.
- 8) Construyen sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- 9) Mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado. Respecto a los demás órganos y poderes mantienen relaciones de coordinación y nunca de subordinación, a la vez que tienen la capacidad de funcionar con independencia de otros órganos y, además, se les reconoce el carácter de máxima autoridad en la materia.
- 10) Seleccionan a su personal. Contempla la libertad para la contratación, promoción y despido de su personal, así como para determinar los términos en los que se firman los contratos de trabajo.
- 11) Designan a sus autoridades. Es la facultad y responsabilidad de autogobernarse. Se refiere al deber exclusivo que tienen las instituciones autónomas para establecer libremente su forma de gobierno, los mecanismos y procedimientos de elección y remoción de sus autoridades.⁸¹
- 12) Mantienen una actitud de apoliticidad. Debido a su carácter técnico los integrantes del ente u órgano deben estar ajenos a influencia

⁸¹ En el caso de la universidad se habla de una autonomía especial, debido a esa facultad de autogobierno, con miras a lograr eficazmente la prestación del servicio que le ha sido atribuido. FERNÁNDEZ Fassnacht, Enrique. "La autonomía universitaria como prerrogativa y responsabilidad". **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 49. Abril-junio, 2011. México. Página 49.

proveniente de las fuerzas políticas. De hecho, sus miembros no deben militar en ningún partido político, y por consiguiente, su actuación se debe sustentar invariablemente en criterios técnicos y nunca políticos.

- 13) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial, mismo que se traduce en garantías de designación, inmovilidad, duración, remuneración, etcétera. En cuanto a la remoción de los titulares, ésta sólo se podrá llevar a cabo por el incumplimiento de sus responsabilidades como servidor público y en lo referente a su remuneración, ésta no puede reducirse durante su encargo.
- 14) Sus integrantes no pueden desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.
- 15) Toman de forma colegiada las decisiones más importantes.
- 16) Presentan informes y realizan comparecencias ante el órgano parlamentario.
- 17) Salvo casos “comprensibles”, sus actos y decisiones pueden ser consultados por cualquier ciudadano.
- 18) Se ubican fuera de la estructura orgánica de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Existen exentos de estar sujetos a las instrucciones de cualquiera de las tres fuentes tradicionales de poder; de hecho, no dependen de ningún poder o entidad gubernamental.

La autonomía es la asunción, por parte de una instancia especializada, de competencias sobre determinada materia, como puede ser salud, fiscalización, educación, etcétera, dentro del marco de las características antes descritas. Para que haya una asunción de funciones, tuvo que haber un deslinde de las mismas; de ese deslinde de funciones, por parte del Estado, y de la asunción de las mismas, por parte de un ente público, es posible dar paso a la interpretación de lo que es un ente descentralizado.

Toda vez que una institución autónoma, necesariamente tiene que ser descentralizada, es importante conocer las características de los entes

públicos descentralizados u organismos públicos descentralizados que gozan de autonomía.

Si el Estado delega ciertas facultades a otra entidad, la descentralización consiste en la transferencia, por parte del Estado, de algunas de sus facultades administrativas, a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central. Es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia organismos de menor tamaño, con un cierto grado de poder. Estos organismos menores son creados por el propio Estado como organismos públicos descentralizados, a los cuales también les puede otorgar autonomía y, por lo tanto, se les denomina organismos públicos descentralizados autónomos.

La descentralización es una forma de organización a través de la cual el Estado deja en manos de quienes considera más aptos, una parte de la función administrativa del Estado. Se le encomiendan tareas que pueden ir desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura, hasta la prestación de servicios de seguridad social.

De tal forma que la descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios.

Cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que confiere al ente creado personalidad jurídica, patrimonio propio y que se organiza con un régimen particular de derecho público, entonces se está en presencia de un instituto autónomo.

La autonomía es a la vez un proceso de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los Poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano público.

2.2. La autonomía universitaria

La palabra autonomía indica la facultad de las personas, las instituciones o los Estados de darse a sí mismos su propia ley y gobernarse por ella. En este caso se trata de la facultad que tiene el órgano público descentralizado denominado Universidad, para darse a sí misma sus leyes, gobernarse con base en ellas, tener mando propio y libre albedrío.⁸²

De acuerdo con Enrique Fernández Fassnacht, las Universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, son personas jurídicas cuyo objetivo es la prestación de un servicio público, que es cumplir con la función social educativa de tipo superior. Estas instituciones adoptan siempre, para su funcionamiento y cumplimiento de su objetivo, la forma administrativa de organismo descentralizado. La autonomía permite que las Universidades, entre otras cosas, desarrollen sus funciones con independencia técnica, administrativa y financiera; y las salvaguarda de injerencias externas a través del acto legislativo de su creación.⁸³

La autonomía universitaria es el principio establecido en la Carta Magna. Con el rango de autonomía se otorga una protección constitucional a la Universidad pública a fin de que cumpla con sus tres funciones principales, que son educar, investigar y difundir la cultura.

De la carta de exposición de motivos que defendió la intención del Ejecutivo federal de elevar, en 1980, a garantía constitucional la autonomía universitaria, se desprenden ideas que permiten visualizar un concepto amplio del término en cuestión.

En dicha carta de exposición de motivos se citan, entre muchas otras, las siguientes ideas:

“... se otorga la autonomía a las Universidades para darles garantías y libertades a los universitarios en el enseñar, investigar y difundir la cultura; dota a la

⁸² Cita Armando Alcántara Santuario que hay países en los que la denominación autonomía es casi inexistente porque se da por hecho que las universidades tienen la capacidad de autogobernarse y en ellas existe la libertad de cátedra e investigación para crear y transmitir conocimientos. ALCÁNTARA Santuario, Armando. **Op. Cit.** Página 114.

⁸³ FERNÁNDEZ Fassnacht, Enrique. **Op. Cit.** Página 47.

Universidad del derecho a organizarse, de funcionar y aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente; es decir, le da capacidad, libertad de administrarse, capacidad para dictar sus propios ordenamientos legales. Para el cumplimiento cabal de las funciones de la Universidad, es necesario que estas instituciones gocen de autonomía frente a las demás instituciones sociales, incluyendo entre éstas, al propio Estado, sólo así puede garantizarse a los universitarios la libertad en la discusión de todas las ideas, la libertad y la posibilidad de la crítica permanente, la libertad de cátedra, la libertad en la investigación y en la creación y transmisión de la cultura; sólo de este modo la educación superior contribuirá al desarrollo democrático del país. Con la autonomía se fortalece la posibilidad en la pluralidad de las corrientes del pensamiento universal, se aleja a los universitarios de prejuicios y fanatismos...”⁸⁴

Del contenido de esta carta, se puede discernir que la Universidad pública en México se caracteriza, entre otras cosas, por tener autonomía gubernamental, normativa, financiera y técnica; además de contar con libertad académica, libertad para elaborar planes y programas de estudio y total libertad a la hora de contratar a su personal docente; todo lo anterior con la fiel convicción de que sólo así, se garantiza a la comunidad universitaria el efectivo cumplimiento de sus funciones de educar, investigar y difundir la cultura, bajo los principios de la libertad de cátedra, libertad de investigación, y la libre expresión de las ideas y el libre examen.

Como se mencionó al final del capítulo anterior, hace 33 años, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la adición al artículo 3° de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; misma que quedó redactada de la siguiente manera:

“VIII.- 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 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. 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

⁸⁴ Adición con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**. 09 de junio de 1980.

cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.⁸⁵

Originalmente el estatus autonómico concedido a la Universidad se localizaba en la fracción VIII del artículo 3° constitucional, sin embargo, por diverso decreto del 5 de marzo de 1993 se trasladó el mismo texto a la fracción VII. Actualmente, el sustento constitucional que tiene la autonomía universitaria, aunque se ubica en una fracción diferente a la que originalmente tenía, está redactado en los mismos términos.

De tal modo que desde el 9 de junio de 1980, momento en el que se adicionó la fracción VIII al artículo 3° constitucional, toda Universidad, cuya ley de creación le otorga autonomía, posee las siguientes cinco características:

1. Tiene la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma. Esto significa que las autoridades de la Universidad serán designadas por sus propios órganos y en los términos de sus estatutos.
2. Debe realizar las funciones de educar, investigar y difundir la cultura, respetando la libertad de cátedra, la libertad de investigación, el libre examen y la libre discusión de las ideas.
3. Goza de libertad para determinar sus planes y programas de estudio.
4. Posee autoridad para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal docente; y
5. Tiene que asumir el encargo de administrar libremente su patrimonio.

Anteriormente se indicó que la descentralización es la transferencia de facultades, competencias y atribuciones administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central. En el caso del ente u órgano denominado Universidad, se puede decir que brindar educación superior es una facultad del Estado y que éste determinó transferir esa atribución a la Universidad. En el momento en que la Universidad asume la responsabilidad de cumplir con las funciones de educar, investigar y

⁸⁵ Adición con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**. 09 de junio de 1980.

difundir la cultura, se vuelve un organismo descentralizado que, además, es autónomo, porque la constitución le da la facultad de autonormarse, autogobernarse, auto administrarse, etcétera.

Las Universidades autónomas tienen un régimen jurídico que les otorga calidad de organismos descentralizados del Estado y personalidad jurídica propia. Con el régimen autónomo eligen sus órganos de gobierno, instituyen sus autoridades, elaboran y desarrollan sus planes de estudio, administran su patrimonio y ejercen su presupuesto, con el mandato de que su marco jurídico se debe apegar a lo establecido en la constitución, las leyes federales y las leyes estatales.⁸⁶

2.3 Siete vertientes de la autonomía universitaria

Se considera que lo más sustancial para comprender el significado de la autonomía en las Universidades mexicanas está en lo que determina la Carta Magna, en virtud de que es un mandato de ley.

Cita Rafael Velasco Fernández que cuando se expidió la nueva ley, misma que daba autonomía a la Universidad, “la respuesta de los universitarios del país fue, casi unánimemente, de aprobación total”. Asegura el autor: “El tiempo ha demostrado que se trata de una ley justa y muy exitosa”⁸⁷ y, a propósito del concepto autonomía, parafraseó lo siguiente: “Decía Voltaire a sus adversarios en la tribuna: “si va usted a discutir conmigo, le ruego defina primero los términos que usará”. Sócrates había expresado por su parte muchos años antes que: “la sabiduría empieza con la definición de los términos que usamos”; y Ortega y Gasset, quien escribió tanto sobre la misión de la Universidad, descubrió que a veces emitimos palabras que se comportan, dijo, como “cheques sin fondo”.⁸⁸

⁸⁶ VELASCO Fernández, Rafael. **Op. Cit.** Página 41.

⁸⁷ **Ibid.** Página 211.

⁸⁸ **Ibid.** Página 209.

Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de hacer, más adelante, una descripción clara del incumplimiento de la autonomía universitaria por parte del Estado, se ha de precisar que para los propósitos de esta investigación se debe entender por autonomía universitaria lo que engloban las siguientes siete vertientes:

1. Autogobierno:

Es la facultad reconocida a la Universidad pública para gobernarse a sí misma, es decir, de establecer su propio esquema de gobierno, mediante fórmulas democráticas, permitiendo la participación activa de su comunidad en los procesos de designación de sus autoridades. A partir de la Ley Orgánica que regula a cada Universidad, se reglamenta lo relativo a la elección, designación, remoción y los periodos de duración en el cargo de sus autoridades, entre las que están: el rector, el Consejo Universitario, la junta de gobierno, el patronato, los directores de las escuelas, facultades y/o institutos, etcétera.

2. Autonormación:

La Universidad tiene la libertad para expedir sus propias normas, dentro de los lineamientos que determine su Ley Orgánica.

3. Autoadministración Financiera y Presupuestal:

Se trata del libre manejo del presupuesto que le asigna a la Universidad el Poder Legislativo y de los ingresos que genera por sí misma; con la debida atención a las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución universitaria. Es la libertad para distribuir los fondos financieros tal y como lo determine la propia institución, incluyendo la libertad para determinar qué instancia de la Universidad paga, el monto de los fondos, criterios para el uso de los fondos, preparación, aprobación y ejercicio del presupuesto y rendición de cuentas.

4. Autonomía Técnica:

Se refiere al cumplimiento de sus tres funciones básicas que son educar, investigar y difundir la cultura.

5. Autonomía Académica:

También se le denomina libertad académica. Significa cumplir con la obligación de respetar y promover la libertad de cátedra, la libertad de investigación, el libre examen y la libre discusión de las ideas, durante el cumplimiento de las tres funciones principales de la Universidad que son educar, investigar y difundir la cultura.⁸⁹

La **libertad de cátedra** es el derecho de todo docente a enseñar con objetividad y honradez la materia que profesa, cubriendo todos los elementos esenciales del curso, según sean aprobadas por la autoridad correspondiente, pero con potestad para definir los contenidos. Es ejercer la docencia sin ningún tipo de presiones externas e independientemente de poderes externos. Es difundir los saberes sin límites, ni censuras. Con libertad para determinar las estrategias y metodologías de enseñanza y siempre identificados con la ética de la enseñanza y la búsqueda de la verdad. Es que el profesor pueda expresar sus ideas y debatirlas dentro y fuera del salón de clase, y sin verse limitado por doctrinas instituidas. Con libertad para inclinarse por la corriente de pensamiento que prefiera. Es cumplir la función docente con respeto al criterio discrepante.

La **libertad de investigación** alude a la búsqueda de la verdad sin límites. Es una indagación cuidadosa, crítica y disciplinaria, variando sus técnicas y métodos según el carácter y las condiciones de los problemas identificados y orientada hacia el esclarecimiento y/o la solución de los problemas y que, cuando se lleva a cabo con un marco institucional, cuenta con el respaldo de una infraestructura apropiada”.⁹⁰

⁸⁹ **Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior.** Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997. París. Página 5.

⁹⁰ **Ibid.** Página 2.

Es la libertad de los investigadores para incursionar en los temas de estudio, desde el fundamento teórico que deseen. Con independencia para adoptar los métodos de investigación que le parezcan más apropiados. Es el derecho de desarrollar un tema de investigación en cualquier forma razonable y por cualquier medio razonable que él considere más efectivo. La decisión final acerca de cómo será realizada la investigación y los alcances que tendrá debe ser tomada por el investigador mismo.

Ninguna persona, instancia o institución debe influir, entorpecer o limitar los métodos o el tema de investigación. Los centros e institutos de indagación tienen la libertad para definir, programar y realizar su agenda de investigación científica. Deben llevar a cabo investigaciones en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería, la medicina, la cultura, las ciencias sociales, las humanidades, la educación, etcétera. Las decisiones finales sobre los programas de investigación son un derecho de las Universidades.

Las posiciones dogmáticas no tienen cabida ni sentido entre la comunidad universitaria. Exime de penalización alguna a los estudiantes, los académicos, investigadores y/o a la propia institución para el caso que llegasen a transgredir cualquier forma de ortodoxia política, metodológica, religiosa o social.

Los docentes y estudiantes de la enseñanza superior deben publicar los resultados de sus investigaciones y su labor intelectual en libros, revistas y bases de datos de su propia elección y con su firma, siempre que sean autores o coautores de la producción intelectual publicada.

Sobre ***el libre examen y la discusión de las ideas*** es importante hacer una serie de precisiones. Las instituciones de enseñanza superior, en particular las Universidades, son comunidades de especialistas que preservan, difunden y expresan libremente su opinión sobre el saber y la cultura tradicionales y buscan nuevos conocimientos sin sentirse constreñidos por doctrinas prescritas. La búsqueda de nuevos conocimientos y su aplicación constituyen la esencia del cometido de esas instituciones.⁹¹

⁹¹ *Ibid.* Página 2.

El mundo del conocimiento es un mundo de consensos y disensos. En un marco de mutuo respeto de pensamiento y opinión, los estudiantes, docentes e investigadores cuentan con toda libertad para llevar a cabo discusiones abiertas de ideas que cuestionen planteamientos hechos por otros, incluso, cuando se trate de ideas ortodoxas.

Se acepta el intercambio racional de ideas, siempre y cuando su objetivo sea la búsqueda, en común, de la verdad. Se acepta la libertad para señalar debilidades o deficiencias que se hayan localizado en las diferentes formas de pensamiento o en la interpretación del conocimiento. Todos los investigadores, por ejemplo, son libres de discutir su investigación y la de los demás sin temor alguno, cuando muestre sin menoscabo la evidencia científica.

Antes de continuar con la descripción de las últimas dos vertientes de la autonomía universitaria, se considera pertinente hacer una aclaración sobre el uso indistinto que, en algunas ocasiones, se le da a los términos autonomía universitaria y autonomía o libertad académica, pues aunque ambos términos se relacionan fuertemente, no significan lo mismo. Hablar de autonomía académica o libertad académica se alude a la libertad de cátedra, libertad de investigación, el libre examen y la libertad de la discusión de las ideas, con base en las cuales la Universidad debe cumplir con sus tres funciones; mientras que al hablar de autonomía universitaria se alude a la existencia de las condiciones mínimas que permitan concretar esa libertad académica. Dicho en otras palabras, para que la Universidad cumpla con las multicitadas tres funciones que le han sido asignadas, respetando la libertad académica, es necesario que la Universidad se autogubierne, se autonorme, se autoadministre, etcétera, es decir, es indispensable que la Universidad sea autónoma.

La libertad académica concierne a cada uno de los profesores, investigadores y estudiantes, mientras que la autonomía concierne a la Universidad, en cuanto institución. Ambos conceptos constituyen derechos, pero a la vez implican deberes que pueden ser resumidos en la

responsabilidad social, que obliga tanto a la Universidad como a cada uno de sus miembros.⁹²

6. Autonomía laboral:

Con base en lo que establece la Ley Orgánica es que se legisla lo referente al tema laboral. Es su derecho de contratar, en la forma que indiquen los estatutos que la Universidad aprueba, a todo personal docente y a removerlo en la forma y por las razones fijadas en dichos estatutos. Tal contratación incluye el cumplimiento de ciertos requisitos y mecanismos para el ingreso del personal académico, así como para su promoción, permanencia y remoción del cargo. Incluye la selección y despido de directores, rectores y personal administrativo.

Finalmente, no es más que la libertad que tiene la Universidad sobre la contratación de académicos, personal administrativo y directivo, y para determinar sus condiciones de contratación, trabajo, promoción y despido.

7. Autonomía curricular:

Para el caso específico de la elaboración de planes y programas de estudio la Universidad, al determinar en qué disciplinas brindará formación integral, implícitamente decide acerca del contenido y orientación académica de sus planes y programas de docencia, de investigación y de difusión de la cultura; determinar esos planes y programas de estudio va desde su elaboración y aprobación, hasta su implementación por parte de profesores, alumnos e investigadores y demás personal que la Universidad determine.

⁹² MEDINA Guerra, Efraín. "Autonomía: valor fundamental de la institucionalidad universitaria". **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105-106. Año 2004. México. Página 171.

2.4 Un consenso sobre la idea de autonomía universitaria

Cuando se hace un análisis cuidadoso de lo que significa la autonomía universitaria para diversos autores o instituciones, llama la atención el ver que entre ellos hay más coincidencias que contraposiciones en cuanto a lo que entienden por el término; motivo por el cual se considera que el problema de la autonomía universitaria no está tanto en su definición como lo está en su práctica.

Así también, debido a que hay varios autores o instituciones cuyo concepto de autonomía se acerca mucho a lo que dicta la Carta Magna, se determinó hacer un pequeño repaso de la forma en que ha sido definida la autonomía por parte de quienes estudian a la Universidad y son parte de ella.

En 1966, Eric Ashby estableció que la autonomía universitaria descansa en la posibilidad de la institución de contar con:

- 1) Libertad frente a la interferencia de intereses no académicos en el gobierno institucional.
- 2) Libertad para distribuir los fondos financieros tal como lo determine la institución.
- 3) Libertad sobre la contratación de académicos y directivos y para determinar sus condiciones de trabajo
- 4) Libertad sobre la selección de alumnos.
- 5) Libertad para diseñar e impartir los planes y programas.
- 6) Libertad para definir criterios y métodos de evaluación.⁹³

Al revisar lo que Eric Ashby define como autonomía universitaria se identifica que resalta varios elementos que contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como son autoadministración financiera y

⁹³ ASHBY, Eric. *Universities: British, Indian, African*. Cambridge, Harvard University Press. Citado por CASANOVA Cardiel, Hugo. "Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional". **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105-106. Año 2004. México. Página 182.

presupuestal, autonomía laboral y autonomía curricular, de la cual forma parte la libertad para definir criterios y métodos de evaluación.

En 1983, Alfonso Rangel Guerra argumenta que se pueden considerar, al menos, cuatro características de la autonomía, mismas que dan cuenta de lo que en este trabajo se entiende por autogobierno, autonormación, autonomía académica y autoadministración financiera y presupuestal; tales características son las siguientes:

- a) *Gobierno de la Universidad*: La Universidad designa libremente a sus autoridades: rector, Consejo Universitario, junta de gobierno, patronato, directores de escuelas, facultades e institutos. Asimismo, la ley orgánica de cada Universidad también establece que puede organizarse como lo considere conveniente y expedir para dicho efecto sus propias normas, dentro de los lineamientos fijados por la misma ley.
- b) *Actividades académicas*: Éstas se llevan a cabo de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y libertad de investigación. La Universidad designa a su personal académico, expide certificados de estudios, grados y títulos. Otorga también, dentro de sus facultades, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos del país y del extranjero. Reconoce o incorpora, además, estudios de bachillerato o de licenciatura que se hacen en instituciones privadas.
- c) *Financiamiento*: La Universidad tiene la capacidad de administrar libremente su patrimonio y determinar su presupuesto. Los ingresos de las Universidades públicas autónomas provienen de los gobiernos federal y estatal.
- d) *Ámbito de la autonomía*: Las Universidades autónomas quedan comprendidas dentro del orden legal que regula la vida del país. En ese sentido, la autonomía significa libertad interna de la Universidad, y

sus límites quedan establecidos por las leyes que ordenan la vida nacional, por lo que autonomía no significa extraterritorialidad.⁹⁴

En 1987, Daniel Levy, apoyándose en el esquema de Eric Ashby, realizó un estudio sobre la autonomía en México. Para este autor la autonomía puede valorarse a partir de tres dimensiones y especialmente sobre quien decide acerca de ellas. No obstante las titula y distribuye con particularidad, cada una de esas dimensiones engloban, en mayor o menor medida, lo que anteriormente se definió como autonomía laboral, autonomía académica, autonomía curricular y autoadministración presupuestal y financiera.

I. Laboral:

- Contratación, promoción y despido de profesores.
- Selección y despido de directores, rectores, y personal administrativo.
- Términos del contrato de trabajo.

II. Académica

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

III. Económica

- Determinación de quien paga.
- Monto de los fondos.
- Criterios para el uso de los fondos.

⁹⁴ RANGEL Guerra, Alfonso. La educación superior en México. El Colegio de México. Colección Jornadas 86. Segunda Edición. 1983. México, citado por ALCÁNTARA Santuario, Armando. **Op. Cit.** Página 132.

- Preparación y distribución del presupuesto.
- Rendición de cuentas.⁹⁵

Aún y con el pasar del tiempo, el término autonomía universitaria conserva sus características básicas, pues tan solo hace cuatro años, el 26 de noviembre de 2010, en “La Declaración de Lima”, misma que fue aprobada por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), se estableció que los objetivos de la autonomía universitaria son los siguientes:

1. Gobierno de la Universidad por sí misma.
2. Realización de sus fines de educación, investigación y cultura.
3. Respeto de su libertad de cátedra.
4. Respeto de su libertad de investigación.
5. Respeto del libre examen.
6. Respeto de la libre discusión de las ideas.
7. Libertad universitaria para determinar sus planes y programas.
8. Libertad para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.
9. Libertad de administrarse a sí misma, considerado esto en términos económicos amplios.⁹⁶

Una institución de inigualable peso en México es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual debe defender el cumplimiento de lo que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha institución, como máximo tribunal de México y cabeza del Poder Judicial de la Federación, define que las Universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y

⁹⁵ LEVY, Daniel. Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario. 1978. México. Citado por CASANOVA Cardiel, Hugo. **Op. Cit.** Página 182.

⁹⁶ RUBIO Correa, Marcial Antonio. “La autonomía universitaria en el siglo XXI”. **Universidades.** (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen XXI. Número 49. Abril-junio, 2011. México. Página 41.

autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio público que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el mismo Estado. La cual está facultada para gobernarse a sí misma a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autorregularse; es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.⁹⁷

En otro orden de ideas, es de resaltar que aunado a la homologación de un pensamiento sobre el significado de la autonomía universitaria, también se ha gestado un discurso coincidente sobre la importancia de tener, conservar y defender la autonomía universitaria.

En 1972, en su Asamblea General, los rectores y directores de las 66 instituciones de educación superior asociadas a la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) suscribieron la “Declaración de Tepic”.

En ese evento, se hicieron importantes pronunciamientos respecto de la autonomía universitaria y las relaciones entre la Universidad y la sociedad.

Sobre los centros de educación superior, la ANUIES estableció lo siguiente:

“... son instituciones creadas por la sociedad para formar a las personas que requiere en su necesidad de desenvolvimiento integral. Para conservar, mejorar y transmitir el conocimiento que el hombre tiene de sí mismo y del medio que lo rodea, y para preservar, acrecentar y difundir el legado cultural. La realización de estos objetivos exige el cumplimiento de tres funciones básicas: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura. La cabal realización de estas tareas conlleva una actitud crítica del más alto nivel”.⁹⁸

⁹⁷ FERNÁNDEZ Fassnacht, Enrique. **Op. Cit.** Página 49.

⁹⁸ **Declaración de Tepic. Asamblea XIV.** Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES). 27 de octubre de 1972. Tepic, Nayarit. Página 1.

Así también, se estableció que:

“El cumplimiento de estas funciones supone la autonomía de los centros educativos superiores frente a las demás instituciones sociales, incluyendo entre éstas al propio Estado. Sólo así puede garantizarse la libertad de cátedra y de discusión de las ideas condiciones ambas inseparables de la enseñanza, la investigación y la creación y transmisión de la cultura. Sólo de este modo la educación superior contribuye al desarrollo democrático del país”.⁹⁹

En la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), reunida en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997, en su 29ª, se aprobó el documento titulado “Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior”.

En esa conferencia se mencionó que:

“... sólo se puede disfrutar del derecho a la educación, la enseñanza y la investigación en un ambiente de libertad y autonomía académicas de las instituciones de enseñanza superior y que la libre comunicación de las conclusiones, hipótesis y opiniones se sitúa en el centro mismo de la enseñanza superior y constituye la mejor garantía de la precisión y la objetividad de la formación académica y la investigación”.¹⁰⁰

Así también, se dijo que el ejercicio auténtico de la libertad académica y el cumplimiento de las funciones y atribuciones, requieren la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. A este respecto, se citó lo siguiente:

“La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos. No obstante, la índole de la autonomía puede variar en función del tipo de establecimiento de que se trate”.¹⁰¹

⁹⁹ **Ibid.** Página 1.

¹⁰⁰ Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior. **Op. Cit.** Página 1.

¹⁰¹ **Ibid.** Página 3.

El autogobierno, la colegialidad y una dirección académica apropiada son elementos esenciales de una verdadera autonomía de las instituciones de enseñanza superior.¹⁰²

En el debate temático “Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica”, redactado por Guy Neave, a propósito de la Conferencia Mundial Sobre Educación Superior, celebrada por la Asociación Internacional de Universidades (AIU), en París durante el mes de agosto de 1998; el autor parte del siguiente supuesto: “la libertad académica y la autonomía universitaria son condiciones previas para la búsqueda y difusión ilimitada del conocimiento. Se conceden a la comunidad académica no sólo por su propio bien, sino también a fin de permitir que la Universidad cumpla sus obligaciones para con la sociedad”.¹⁰³

En ese debate Guy Neave estableció que para que una institución de educación superior pueda asumir (y desempeñar) las funciones que le encomienda la sociedad, debe contar con autonomía, a este respecto, cita lo siguiente:

“... es necesario ofrecer a la Universidad como institución de saber y a su personal docente determinadas condiciones de trabajo que se consideran necesarias para cumplir de manera óptima estas obligaciones. Estas condiciones están contenidas en los dos conceptos de autonomía universitaria y libertad académica. La autonomía universitaria es el autogobierno institucional y la libertad académica se refiere a los distintos miembros del personal académico y, en lo que atañe a la libertad de elección de los estudios, también se amplía a los estudiantes”.¹⁰⁴

Del 5 al 9 de octubre de 1998, se celebró la “Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción”, en la sede de la UNESCO en París. Ahí fueron aprobados la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción” y el “Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”. Respecto de los establecimientos de enseñanza superior, el personal y los estudiantes

¹⁰² **Ibid.** Página 4.

¹⁰³ **Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica.** Conferencia General Sobre la Educación Superior. Asociación Internacional de Universidades (AIU). NEAVE, Guy. (Redactor). Agosto, 1998. París. Página 8.

¹⁰⁴ **Ibid.** Página 5.

universitarios se dijo que estos deberán “disfrutar plenamente de su libertad académica y autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas”.¹⁰⁵

En esa conferencia se determinó que los establecimientos de educación superior deberían “hacer uso de su autonomía y su gran competencia para contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad y a resolver los problemas más importantes a que ha de hacer frente la sociedad del futuro”. Además de que deberían “desarrollar su capacidad de predicción mediante el análisis de las tendencias sociales, económicas y políticas que vayan surgiendo, abordadas con un enfoque multidisciplinario y transdisciplinario”.¹⁰⁶

Por su parte, Filiberto Valentín Ugalde Calderón, menciona algunas razones por las que la Universidad debe ser autónoma. La primera, es por la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente; la segunda, es por la conveniencia de contar con un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política; un siguiente motivo es la necesidad de enfrentar los efectos dañinos de la partidocracia; y por último, está la importancia de contar con las máximas garantías del cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas.¹⁰⁷

De tal modo que, para el caso de las Universidades públicas en México, el porqué de su autonomía está, primero, en la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente en materia de educación superior; una siguiente razón es la conveniencia de contar con un órgano específico que ejecute las funciones de educar, investigar y difundir la cultura, independientemente de coyunturas políticas y de intereses partidistas; y, por último, está la necesidad de contar con las máximas garantías del cumplimiento de sus funciones, dentro del marco de la libertad académica.

¹⁰⁵ Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI: visión y acción. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Del 5 al 9 de octubre de 1998. París. Página 22.

¹⁰⁶ *Ibid.* Página 33.

¹⁰⁷ UGALDE Calderón, Filiberto Valentín. *Op. Cit.* Páginas 256 y 257.

José Narro Robles afirma que la autonomía universitaria implica fidelidad a la misión académica, pues la autonomía de la Universidad ha alentado la existencia de los más valiosos principios educativos, como son la libertad de cátedra e investigación, la pluralidad de posturas y creencias, ya sean éticas políticas o religiosas, y de manera destacada la tolerancia y el respeto a la discrepancia.¹⁰⁸

En lo concerniente a la autonomía de la universidad y los mecanismos para su ejercicio, el rector de la UNAM establece lo siguiente:

“... han sido un dique de contención para ambiciones malsanas e intereses particulares, así como un antídoto para la ignorancia y la cerrazón. La autonomía no es un problema de las Universidades públicas sino una de sus principales fortalezas. Esta condición permite a las Universidades mantener la independencia necesaria frente al gobierno y otros poderes públicos, pero también frente a otros actores, grupos, partidos políticos, Iglesias y organizaciones”.

“... autonomía es derecho y también obligación, norma constitucional que posibilita y estimula la creación, la formación y el servicio. La autonomía es libertad para pensar, decir y hacer en el marco de los fines de la institución. Por ello requiere de espacios para ejercer la crítica y para proponer, para conducirse con independencia en el decir y el hacer de orden académico, como también reclama respeto, comprensión y apoyo”.¹⁰⁹

Narro Robles establece que es necesario tener en cuenta que las funciones de educar, investigar y extender la cultura, no son fines en sí mismos. Constituyen medios para responder a la sociedad en la que se ubica e interactúa la Universidad. El servicio a la sociedad, en la perspectiva del desarrollo humano sustentable, es un fin último que debe impregnar y dar sentido a las actividades académicas de las Universidades principalmente las públicas. Cumplen su misión de servicio a la sociedad produciendo nuevos conocimientos, formando técnicos y profesionales, profesores e investigadores o expertos, extendiendo la cultura y el conocimiento.¹¹⁰

¹⁰⁸ NARRO Robles, José. “La autonomía universitaria en el bicentenario y sus perspectivas”. **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 48. Enero-marzo, 2011. México. Página 16.

¹⁰⁹ **Ibid.** Página 16.

¹¹⁰ **Ibid.** Página 18.

Así también, precisa que es primordial que, mediante la construcción de conocimientos, la Universidad contribuyan al bienestar social. Tal idea la expresa de la siguiente manera:

“La autonomía universitaria, implica no sólo un ejercicio permanente de análisis de las tareas propias, sino también de análisis de la realidad del país, de sus problemas y necesidades y, en especial, de sus agudas desigualdades, a las que las Universidades deben estar atentas para contribuir a resolverlas o aminorarlas desde sus saberes específicos. En particular, en tanto institución de carácter educativo, implica la reflexión sobre el proyecto educativo del Estado y, sobre todo, del proyecto de Universidad que se pretende.”¹¹¹ La autonomía es el principio que permite a la Universidad la crítica objetiva y la propuesta desinteresada, es la que posibilita a la Universidad ser conciencia de la nación.¹¹²

A la Universidad le corresponde cumplir con un papel de conciencia crítica de la sociedad. Desde la autonomía las instituciones universitarias han ofrecido a la sociedad, a sus gobiernos, a sus entidades conocimientos científicos, profesionales debidamente formados, cuestionamientos informados y sustentados, y propuestas de solución a los problemas que padece la sociedad mexicana.¹¹³ En última instancia, la autonomía es inherente al quehacer académico que implica y requiere de libertad de pensamiento y de expresión. La libre discusión de las ideas es parte esencial de la vida universitaria. Sin esa libertad no pueden darse con plenitud las actividades académicas. Por eso se afirma que los Poderes del Estado más que otorgar o conceder la autonomía lo que hacen es reconocerla.

Por su parte, Rafael Velasco Fernández dice que la Universidad debe ejercitar su autonomía en la crítica de las soluciones que el mundo se está planteando y en la defensa de un derecho original a cumplir su misión de cultura. La libertad de cátedra e investigación y el pluralismo ideológico son las salvaguardas sin las cuales no podría preservar su esencia. Eso es lo que se debe esperar de las Universidades, en particular las de los países en vías de desarrollo.

¹¹¹ **Ibid.** Página 19.

¹¹² NARRO Robles, José y otros. “Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria”. **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXXVIII (4). Número 152. Octubre-diciembre, 2009. México. Página 77.

¹¹³ NARRO Robles, José. “Los desafíos de la universidad y la autonomía”. **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 49. Abril-junio, 2011. México. Página 28.

En México, cita Velasco, la autonomía conferida ha dado buenos frutos. Con su ejercicio y correcto uso, hoy se puede decir que en el país las instituciones educativas del nivel superior:¹¹⁴

- Proporcionan a la nación los recursos humanos de más alto nivel en las más variadas disciplinas.
- Participan en el desarrollo de la comunidad, a través de programas que difunden y extienden a todo el ámbito social el conocimiento científico y el arte, así como múltiples servicios de carácter técnico y asistencial.
- Sirven como fuente de información multidisciplinaria y como medio donde se realiza investigación en todas las modalidades y campos del conocimiento.
- Refuerzan la educación en todos los niveles mediante la formación de profesores. Sin ellos, no podrían realizarse los esfuerzos dirigidos a elevar el nivel cultural tanto del profesional como del individuo común, que es el objeto y el agente del desarrollo.
- Finalmente, las Universidades preservan, desarrollan y difunden la herencia de la cultura nacional y universal.¹¹⁵

El cumplimiento cabal de sus funciones tradicionales, continúa el autor, y bajo el amparo de su autonomía, éstos son logros en los cuales se piensa poco. Cabe decir también que la Universidad mexicana ha sido y es impulsadora de la vida democrática, mediante su función crítica, su pluralismo ideológico, la apertura a la demanda social de ingreso, su casi gratuidad, su estructura y su gobierno.¹¹⁶

Cuando hay quienes ven en la autonomía de la Universidad, el derecho a no informar sobre el ejercicio de los recursos públicos, también hay quienes consideran que autonomía y responsabilidad van de la mano. Cuando una persona actúa y decide con total libertad, ésta es responsable de dar la cara,

¹¹⁴ VELASCO Fernández, Rafael. **Op. Cit.** Página 218.

¹¹⁵ **Ibid.** Página 218.

¹¹⁶ **Ibid.** Página 218.

primero, por él mismo y después por las consecuencias o efectos de las decisiones y acciones que haya tomado; implica la capacidad de discernir y verificar la bondad o la eficacia de sus decisiones y acciones, con el objetivo de ratificarlas o, de ser el caso, rectificarlas. La autonomía implica a la vez, dar cuenta a la sociedad de las decisiones y acciones propias, así como responder ante otras personas, grupos sociales o entidades diversas.¹¹⁷

En ese sentido, cita el autor:

“la autonomía implica responsabilidades con la sociedad y con el propio Estado, entre ellas la transparencia y la escrupulosa rendición de cuentas de los recursos económicos. Durante muchos años se interpretó que la autonomía universitaria en la vertiente administrativa no implicaba informar a los Poderes del Estado. Esto ha cambiado. Se debe entender que hay que manejar de forma responsable los recursos económicos y rendir cuenta pública de su uso a la sociedad y las estructuras correspondientes del Estado”.¹¹⁸

La posibilidad de que desde la Universidad misma se puedan tomar decisiones con respecto a cuestiones de índole técnico, administrativo, normativo, gubernamental y financiero, sin presiones políticas ni económicas, es decir, el acto de que la Universidad ejerza su derecho a la autonomía pasa por conseguir, de parte del Estado, un financiamiento adecuado y sostenible, un fondo que haga posible el acceso y la participación de los mejores estudiantes a la Universidad sin ninguna discriminación por condición socioeconómica. La autonomía es la primera condición para poder garantizar la libertad de pensar, de decir, diferir, comunicar, criticar y proponer un diálogo social, pero también implica, rendir cuentas a la sociedad.¹¹⁹

Como se puede observar, hay infinidad de razones por las cuales la Universidad pública debe ser autónoma, sin embargo, en la actualidad y desde hace más o menos tres décadas, se empezó a gestar un discurso que describe una realidad muy distinta de la que líneas arriba se habló.

¹¹⁷ NARRO Robles, José. . “La autonomía universitaria en el bicentenario y sus perspectivas”. **Op. Cit.** Página 18.

¹¹⁸ **Ibid.** Páginas 19.

¹¹⁹ GONZÁLEZ García, Yamileth. “El reto de la autonomía universitaria”. **Universidades.** (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 49. Abril-junio 2011. México. Página 32.

Actualmente, existe todo un discurso que sostiene que no se está dando un cabal cumplimiento a lo que dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de autonomía universitaria, aún y cuando se trata de un mandato de ley. Se exponen argumentos que dan cuenta del incumplimiento de la autonomía de la Universidad por parte de agentes externos a ella, como es el caso del Estado. Se deja ver una preocupación porque parecería que sin un respeto a la autonomía de la institución, ésta puede estar respondiendo a intereses particulares que no son los intereses de la sociedad en general. Hoy día, está latente un discurso que manifiesta una clara preocupación porque la Universidad, siendo autónoma, se está conduciendo de acuerdo con políticas educativas que implementa el jefe del Ejecutivo mediante programas federales que parecen estar alejando a la institución de la libertad que tiene para cumplir con sus tres funciones básicas que son libertad de cátedra, de investigación y de difusión, bajo los principios de autogobierno, autonormatividad, autofinanciamiento, etcétera.

Son varios autores y diversas instancias que tratan temas sobre la Universidad, que se han sumado al estudio de la autonomía universitaria y que en torno de ella vislumbran una problemática cuyo análisis no se debe soslayar.

CAPÍTULO III

El incumplimiento de la autonomía universitaria por parte del Estado

La relevancia de haber realizado un breve recuento de los antecedentes de la autonomía universitaria y la importancia de haber hecho una conceptualización del término está en que se han presentado los conocimientos mínimos necesarios que permiten adentrarse al estudio de una de las tantas problemáticas que aquejan a la Universidad.

Así pues, la línea de esta investigación inicia con los antecedentes de la autonomía universitaria, mismos que dan una idea de las condiciones de su gestación. Después, y dado el paso del tiempo, es necesario dar forma a la conceptualización actual del término, con la finalidad de encuadrarla y, en torno de ella, presentar un escenario en el que el Estado no cumple con la autonomía de la Universidad; siendo la presentación de ese escenario, la razón de ser de este capítulo.

Al estudiar sobre el incumplimiento de la autonomía universitaria, no sólo se pretende dar cuenta de en qué consiste la problemática, sino que también se pretende propiciar, con base en los antecedentes y una conceptualización del término, el análisis, la reflexión y la valoración respecto de algunas posturas que actualmente existen en torno de este tema.

En líneas anteriores se aseveró que la información más sustancial para comprender el significado de la autonomía en las Universidades mexicanas está en lo que determina la Carta Magna, en virtud de que es un mandato de ley. Así también, se identificó que los estudiosos del tema, no se detienen tanto en la discusión del concepto, como lo hacen con su puesta en práctica. De hecho, se percibe un ambiente de consenso en cuanto a lo que teóricamente significa la autonomía de la Universidad. El mismo Rafael Velasco Fernández cita que cuando se expidió la nueva ley, misma que daba autonomía a la Universidad, “la respuesta de los universitarios del país fue,

casi unánimemente, de aprobación total”; además, el autor asegura que el tiempo ha demostrado que se trata de una ley justa y muy exitosa.¹²⁰

De tal modo, que el problema sobre el tema “autonomía” no está tanto en su concepto como lo está en su incumplimiento a la hora de llevarla a la praxis. Por tal motivo, en el presente capítulo se hace una descripción de cómo, a decir de varios especialistas sobre el tema, el Estado actúa en contra de esa jerarquía constitucional, aún y cuando el propio Poder Legislativo le concedió autonomía a la Universidad pública.¹²¹

En primera instancia, se podría entender que si efectivamente el Estado está interviniendo en el quehacer básico de la Universidad (ya sea en su vertiente autogobierno, autonormación, autoadministración financiera y presupuestal, autonomía técnica, autonomía académica, autonomía laboral y/o autonomía curricular) entonces está incumpliendo con los lineamientos autonómicos y, por lo tanto, actúa en contra de un principio constitucional.

3.1 La autonomía universitaria desde una visión política

Para que la autonomía universitaria se elevara a garantía constitucional fue necesaria la coordinación entre representantes del ámbito gubernamental federal y del universitario, a fin de llevar a cabo las acciones correspondientes para el logro de ese objetivo. Tal coordinación se dio en buenos términos, en las mejores condiciones y en un ambiente de mutuo respeto entre una y otra autoridad.

Desde el principio, el presidente de la República Mexicana, José López Portillo, mostró disposición para hacer una adhesión al artículo 3º constitucional, en materia de autonomía; algo que entonces era considerado

¹²⁰ VELASCO Fernández, Rafael. **Op. Cit.** Página 211.

¹²¹ Sólo como referente, es interesante destacar lo que dicen Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López. Ellos aseguran que, al hablar en términos netamente jurídicos, se podría decir que cualquier acto de autoridad de gobierno que sea intromisorio en el quehacer universitario, debe ser calificado por los tribunales como inconstitucional; así también, sostienen que cualquier acto legislativo que pretenda modificar el alcance de las vertientes de la autonomía universitaria, puede ser calificado también como anticonstitucional. GONZÁLEZ Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique. **Autonomía universitaria y universidad pública: el autogobierno universitario.** Oficina del Abogado General. Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria. UNAM. Primera Edición. 2009. México. Página 27.

tabú”.¹²² En cuanto a la decisión del gobierno federal de consolidar la autonomía universitaria en la constitución, el jefe del Ejecutivo retomó un conjunto de propuestas que habían elaborado la UNAM y la ANUIES.

El presidente de la República aceptó otorgar a las Universidades una autonomía legal, sustantiva y procedimental muy amplia.¹²³ De hecho, la ANUIES fue la institución que creó y propuso la iniciativa de ley que el gobierno federal debía presentar al Congreso para su aprobación. Una vez que el gobierno tuvo que hacer lo correspondiente, fueron mínimas las adecuaciones que se le hicieron a la propuesta original, respetándola casi en su totalidad.

La consagración jurídica de la autonomía implicó una dinámica de negociación entre el poder del gobierno federal y el poder de la Universidad, y los trabajos previos necesarios para el afianzamiento de la autonomía universitaria en la Carta Magna muestran que las relaciones de trabajo entre la administración federal y la Universidad no siempre se dan en medio de desacuerdos y conflictos, sino que también puede ser en un marco de respeto en el que se logran negociaciones con las que se pretende, tanto solucionar los problemas de la Universidad como mejorar sus condiciones de existencia.

En tanto Humberto Muñoz García asegura que políticamente, la autonomía es un atributo reconocido por el Estado, adquiere significado en la Carta Magna y dota a la Universidad de poder para instituirse y relacionarse con los Poderes del Estado, además de que le permite hacer frente a otros poderes políticos y económicos que busquen poner a la Universidad al servicio de intereses particulares o disputarse el ejercicio de la autonomía, para sujetarla o restringirla;¹²⁴ es posible entender la importancia de estudiar a la autonomía desde una postura política, misma que se entiende como la lucha que ha emprendido la Universidad para que se le permita ejercer su

¹²² VELASCO Fernández, Rafael. **Op. Cit.** Página 210.

¹²³ HUERTA Cuervo, Ma. Rocío. “La autonomía y su significado para las instituciones de educación superior”. **Revista Innovación Educativa**. Volumen 11. Número 54. Enero-marzo, 2011. México. Página 47.

¹²⁴ MUÑOZ García, Humberto. “La autonomía universitaria. Una perspectiva política”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXXII. Número Especial. Año 2010. México. Página 95.

autonomía sin la intervención de aquellos entes externos que pretenden alienar esa libertad.

Por otra parte, es interesante hacer notar que el tema de la autonomía se puede enfocar desde dos ángulos. Uno que describe que la Universidad ejerce su autonomía con total plenitud y que su interacción con otras entidades se da en condiciones de respeto e igualdad; mientras que desde otro punto de vista, se describe una Universidad que si bien es cierto en términos legales es autónoma, también lo es que en la práctica esa autonomía no se hace del todo presente.

Hay quienes aseguran que las Universidades han decidido, por una parte, mantener un vínculo estrecho con el Estado, colaborando con este último, especialmente en la investigación y en la formación de recursos humanos, y orientando su actividad académica en función de los diversos planes nacionales de educación superior y, de forma paralela, han determinado ejercer cotidianamente la autonomía en los términos en que lo establece la constitución política;¹²⁵ pero también están los estudiosos del tema que sostienen que la interacción entre la Universidad y el Estado, no siempre se ha dado en un marco de respeto del primero hacia la autonomía de la Universidad o, peor aún, investigadores sobre la temática sustentan que el Estado se empeña en incrustarse autoritariamente en los asuntos de la Universidad, con lo cual embiste la autonomía de esa institución de educación superior. No está por demás citar que en este trabajo se estudia sólo el ángulo desde el cual se observa que no se está dando una cabal observancia a un mandato constitucional y lo que ello desata.

En años recientes, es frecuente encontrar documentos que hablan sobre el Estado evaluador. Al respecto, Didriksson asegura que el papel del Estado evaluador es el de un interventor en las tareas de la Universidad que ha de asegurar, a decir del mismo Estado, la elevación de la calidad de los productos de investigación y docencia.¹²⁶

¹²⁵ VELASCO Fernández, Rafael. **Op. Cit.** Página 50.

¹²⁶ **Ibid.** Página 20.

Algo muy parecido señala Humberto Muñoz García, quien asevera que por conducto del gobierno “se han dado cambios en la visión y orientación de las políticas educativas instalando mecanismos de competencia entre instituciones y académicos por medio de la evaluación y la asignación y distribución de los recursos económicos, esto es, por medio del manejo del subsidio, para acercar a las Universidades públicas a las lógicas del mercado”¹²⁷ Dirección que no traza la Universidad y que, sin embargo, ha seguido. De hecho, Armando Alcántara Santuario hace una pregunta que cuestiona la situación anterior, misma que muestra una preocupación por la autonomía universitaria y que planteó de la siguiente manera: ¿hasta qué punto los programas de evaluación de académicos e instituciones han limitado o acotado la autonomía universitaria? Al respecto este mismo autor cita que el control y la injerencia de las políticas gubernamentales para encauzar los derroteros de las Universidades (condicionando, por ejemplo, algunos recursos financieros al desempeño institucional), es un tema que no se debe eludir.¹²⁸

Bajo el escenario en el que el Estado se vale de nuevas políticas educativas, para evaluar la educación superior, argumentando que desea contribuir a elevar la calidad de la educación y manifestando, además, la necesidad de direccionarla hacia su inmersión en el mercado para contribuir al desarrollo económico del país; se han gestado dos de los principales temas sobre la Universidad pública en México: uno es el que se refiere al incumplimiento, por parte del Estado, con la autonomía de esa institución de educación superior y otro es el que tiene que ver con la defensa de la autonomía universitaria.

No obstante su consagración jurídica como una instancia con libertad, la Universidad, de acuerdo con varios investigadores, ha tenido que luchar por defender su autonomía porque instancias externas a ella no respeten su estatus; entre ellos está el propio Estado, toda vez que éste busca interferir en la Universidad y mantener así formas de control.

¹²⁷ MUÑOZ García, Humberto. “La autonomía universitaria. Una perspectiva política”. **Op. Cit.** Páginas 96 y 97.

¹²⁸ ALCÁNTARA Santuario, Armando. **Op. Cit.** Páginas 115 y 142.

A nivel internacional se reconoce que la autonomía de la Universidad se encuentra en peligro, pues en la Conferencia General de la UNESCO, reunida en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997, se aprobó el documento titulado “Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior”, en el que se estableció que la autonomía es la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior; y que los países miembros de la UNESCO tenían la obligación de proteger a las instituciones de enseñanza superior de las amenazas que se presenten contra su autonomía, sea cual fuera su origen.¹²⁹

Por su parte, Yamileth González García percibe que la autonomía está en riesgo y por lo tanto habla sobre la necesidad de defenderla para garantizar que pueda construir creativamente; para poder crear sin censura y transformar en conjunto lo que se considera necesario y benéfico para la Universidad. La autonomía, dice la investigadora, es el mecanismo que posibilita el funcionar libremente y organizarse sin condicionamientos. La filosofía que permite investigar e incidir con la acción social en los ámbitos que se consideren pertinentes. La práctica que hace posible darse el gobierno que se juzgue conveniente sin intromisiones políticas, económicas o culturales del entorno.¹³⁰

Continúa la autora, la autonomía está en la esencia de la constitución política y en la naturaleza misma de la Universidad pública, pues es ella la que permite cumplir con su importante misión en la sociedad. La autonomía constitucional da un derecho y marca una responsabilidad. Esta idea la debe tener muy clara la comunidad universitaria y nacional para poder debatir,

¹²⁹ Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior. **Op. Cit.** Página 4. DIDRIKSSON Axel. **La universidad de la innovación. Una estrategia de transformación para la construcción de universidades del futuro.** Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU). Plaza y Valdés. Segunda Edición. 2005. México. Página 64.

¹²⁹ **Ibid.** Página 20.

¹²⁹ Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior. **Op. Cit.** Página 4.

¹³⁰ GONZÁLEZ García, Yamileth. **Op. Cit.** Página 31.

combatir o resistir cuando -a veces por ignorancia- algunos grupos amenazan con romper el pacto o lo rompen.¹³¹

A decir de Humberto Muñoz García, existen poderes políticos y económicos que amenazan a la autonomía. Cita el autor que esta última es un atributo esencial para la Universidad pública ya que le permite ser crítica consigo misma y respecto de sus productos, así como establecer vínculos respetuosos y responsables con la sociedad y con los poderes políticos y económicos, que si bien a veces la apoyan y reconocen su valía, también suelen amenazarla, escamotearle recursos y tratar de ponerla al servicio de proyectos e intereses particulares. Por ello, la defensa de la autonomía constituye un elemento de identidad y de convocatoria a la unidad de los universitarios.¹³²

Ante lo anteriormente dicho, no está por demás destacar que como instituciones públicas al servicio del bien común y con el claro mandato de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida del país, es deber de las Universidades actuar en defensa del derecho y responsabilidad constitucional que es la autonomía, cuando ésta se vea amenazada.

Desde la década de los noventa, existe todo un discurso que problematiza el hecho de que el Estado, dicen algunos, o bien el gobierno federal, citan otros, está interviniendo en el quehacer de la Universidad pública y, por lo tanto, está incumpliendo con la autonomía universitaria.

En virtud de que, como se mencionó anteriormente, el propósito de este capítulo es adentrarse en la descripción de una realidad que da cuenta de que el Estado no le está dando un cabal cumplimiento al precepto constitucional denominado autonomía universitaria, a continuación se hace una presentación de la problemática con base en lo que diversos conocedores del tema han dicho al respecto, tanto desde una visión internacional como desde una postura nacional.

¹³¹ **Ibid.** Página 32.

¹³² MUÑOZ García, Humberto. Presentación. "80 años de autonomía universitaria". **Perfiles Educativos**. Volumen XXXII. Número Especial. Año 2010. México. Página 8.

3.2 El incumplimiento de la autonomía universitaria desde un enfoque internacional.

En 1997, Edward. R. Tapper y Brian G. Salter en su *artículo “El concepto cambiante de autonomía universitaria”*, tienen como propósito analizar los cambios esenciales concernientes a la interpretación de la autonomía de las Universidades británicas, sostener que en años recientes a 1997, la autonomía no había desaparecido sino, más bien, había sido reformulada, y presentar un análisis de las variables políticas y contextuales vinculadas con esos procesos de cambio.

En la década de los noventa los autores afirman que el tema de la autonomía universitaria se halla en el centro de los debates. Al respecto se preguntan si las Universidades pueden conservar su autonomía o si los procedimientos de la rendición de cuentas han llegado a ser tan amplios, detallados y exigentes, que en casos extremos la autonomía se está volviendo letra muerta.¹³³

En 1997 Henry Wasser en su artículo denominado *“Redefinición de la autonomía de las Universidades”* expresó, al referirse a algunos países de la Unión Europea, que en la década de los setenta se desarrolló un elevado grado de autonomía en las Universidades, en tanto que en la década de los ochenta el Estado comenzó a ejercer un papel más dominante, con una autonomía condicionada por el desempeño.

En la década de los ochenta, dice el autor, pudo observarse una interesante paradoja que consistió en que el Estado otorgaba autonomía, aun cierta forma de autonomía fiscal, pero sólo cuando términos preceptivos tales como indicadores del desempeño, productividad, medición y evaluación se hacían realidades. La autonomía se amplió sólo a condición de que la

¹³³ TAPPER, Edward y Brian G. Salter. “El concepto cambiante de autonomía universitaria”. Carlos María de Allende (Traducción). *Revista de la Educación Superior*. Volumen XXVI (4). Número 104. Octubre-diciembre, 1997. México. Página 1.

Universidad cumpliera con normas nacionales (que se negociaban continuamente de acuerdo con la política pública).¹³⁴

En 1998, Daniel Schugurensky en su ensayo denominado “*La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?*”, señala que los cambios ocurridos en los establecimientos universitarios son expresiones de la gran influencia del mercado y del gobierno en los asuntos universitarios. La drástica reestructuración de los sistemas de educación superior tiene como eje fundamental la redefinición de la relación entre la Universidad, el Estado y el mercado, y una drástica disminución de la autonomía institucional.¹³⁵

Schugurensky, refiere que la vinculación del presupuesto a las evaluaciones del desempeño basadas en criterios de rendimiento, la influencia que ejerce el Estado en la definición de la rendición del sistema como un todo, y en el de cada institución en particular, aumentan considerablemente. Más aún, en el modelo conocido como evaluación a distancia, las Universidades mantienen su autonomía para decidir los asuntos internos y en los medios para alcanzar las metas establecidas (control del proceso), mientras que el Estado mantiene el poder de decisión sobre dichas metas (control del producto). Dicho en otros términos, la autonomía en los procedimientos aumenta, en tanto que la autonomía sustantiva disminuye.

En el año 1998, se llevó a cabo el debate temático “*Autonomía, responsabilidad social y libertad académica*”, bajo la dirección de la AIU; de la redacción del documento se encargó Guy Neave, quien resalta la siguiente idea: “Actualmente las nociones de rendición de cuentas y de “receptividad a los intereses externos” limitan cada vez más la libertad académica y la autonomía universitaria. A medida que se configura este nuevo contrato social entre la Universidad y la sociedad, la noción de autonomía universitaria (pero

¹³⁴ WASSER, Henry. “Redefinición de la autonomía de las universidades”. Carlos María de Allende (Traducción). *Revista de la Educación Superior*. Volumen XXVI (4). Número 104. Octubre-diciembre, 1997. México. Páginas 1-7 o 97-108.

¹³⁵ SCHUGURENSKY, Daniel. “La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?”. ALCÁNTARA Santuario, Armando, Ricardo Pozas Horcasitas y Carlos Alberto Torres (Coordinadores). *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. Siglo XXI Editores. Primera Edición. 1998. México. Página 56.

no necesariamente la libertad académica) está sujeta a una condicionalidad creciente”.¹³⁶

En el año 2001, Carlos Alberto Torres y Daniel Schugurensky en su artículo titulado *“La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista”*, se proponen describir el contexto en el que se dan los cambios en la Universidad, centrándose en aspectos relacionados con la globalización y el neoliberalismo; y examinan las características principales de las reestructuraciones universitarias desde una perspectiva comparatista, con especial énfasis en el caso de América Latina.

Los autores refieren que durante las décadas de los ochenta y los noventa, las Universidades latinoamericanas han sufrido presiones para abandonar los principios fundamentales establecidos por la Reforma de Córdoba de 1918. Además, describen que mientras los fondos destinados a financiar la educación superior han disminuido de manera constante, las Universidades han sufrido presiones para renunciar a gran parte de su autonomía institucional, con el propósito de responder a las demandas del mercado y a la nueva serie de estrategias de control que emanan del Estado.¹³⁷

El financiamiento se vuelve cada vez más dependiente de la evaluación hecha según criterios de performatividad definidos por el gobierno y las fuerzas del mercado. Además, comentan los autores, las Universidades se ven obligadas a aplicar procesos de autoevaluación que deben ser complementados con evaluaciones externas.

Torres y Schugurensky, retoman la visión de Neave y Van Vught, cuando señalan que las Universidades son autónomas para decidir cuestiones internas y elegir los medios necesarios para lograr las metas establecidas, lo que se conoce como control del proceso, pero el gobierno es el que tiene el poder de fijar dichas metas, lo cual significa tener el control del

¹³⁶ Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica. **Op. Cit.** Página 8.

¹³⁷ TORRES, Carlos Alberto y Schugurensky Daniel. “La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXIII. Número 92. Año 2001. México. Página 7.

producto; siendo este un sistema al que se le conoce como “evaluación a distancia”.¹³⁸

En el año 2005 José Dias Sobrinho, en su texto *denominado “Evaluación y reformas de la educación superior en América Latina”*, se propone esbozar un panorama latinoamericano de las funciones de la evaluación respecto de las formas más comunes en la región, en cuyo escenario se perfilan los problemas que tienen que ver con la propia evaluación, con la autonomía, con el control, entre otros.

En lo concerniente a la autonomía universitaria, el autor comenta lo siguiente:

“... los procesos de acreditación, en algunos casos operados por agencias supranacionales, tienden a ocupar el lugar de las autoevaluaciones, así como de las evaluaciones de calidad en general, convirtiéndose en procesos cada vez más globalizados, estandarizados, cuantitativos y objetivos, para ampliar las posibilidades de fáciles reconocimientos externos, comparaciones y jerarquizaciones o *rankings*”.¹³⁹

Dias Sobrinho refiere que:

“... las evaluaciones educativas significan mucho más que aquello que aparentan ser, pues producen efectos importantes en las políticas que los gobiernos pretenden instrumentar y en la sociedad en general. Así, se juntan en estas políticas dos marcas esenciales de estos tiempos. El neoconservadurismo, que valora la sociedad bien regulada y jerarquizada por un Estado fuerte en poder de intervención, y el neoliberalismo, que pone énfasis en la liberación de los medios o procesos, y que permite la libertad de escoger a los clientes y más facilidades para alcanzar la eficiencia. Esta fórmula combinada redundante, por un lado, en mayor autonomía en cuanto a los procesos y, por otro, en restricción de la autonomía, cuando no una completa supresión, pues se da un control rígido de los resultados y los fines mediante la evaluación”.¹⁴⁰

Esta idea coincide con la que plantean Torres y Schugurensky, en cuanto a la autonomía entendida como control del proceso y autonomía entendida como control del producto, misma que estos autores retoman de Neave y Van Vught.

¹³⁸ **Ibid.** Página 24.

¹³⁹ DIAS Sobrinho, José. “Evaluación y reformas de la educación superior en América Latina”. Tatiana Sule (Traducción). **Perfiles Educativos**. Volumen XXVII. Número 108. Año 2005. México. Página 35.

¹⁴⁰ **Ibid.** Página 36.

Dias Sobrinho en su análisis va un poco más allá que Torres y Schugurensky, pues menciona que la mayor autonomía respecto de los procesos tiene que ver con la libertad para la creación de cursos, la ampliación de matrículas, la diversificación de fuentes de financiamiento, en fin, con los aspectos operativos y gerenciales en busca de mayor eficiencia y productividad; y sin embargo, dice el autor, la autonomía se controla en función de los resultados y productos, con lo cual se podría entender que no es la Universidad quién determina los resultados o productos y que por lo tanto la Universidad está siendo controlada.

En la parte final del texto, el autor señala:

“... la lógica de la evaluación tecnocrática es el control, la regulación y la fiscalización. No sólo no propicia las reflexiones para la comprensión global de una institución y para mejorar la enseñanza y la investigación, sino que también cierra los espacios públicos de los debates y críticas, que son elementos importantes de la dimensión profesional y política de los docentes, al otorgar los esfuerzos voluntarios de autoevaluación. Al restringir la autonomía profesional e institucional, dificulta el cumplimiento de las responsabilidades sociales de la Universidad, en especial en lo que se refiere al ejercicio de la crítica, a la formación de pensamiento autónomo, a la producción del conocimiento de interés social.”¹⁴¹

En 2008, Jaime Ornelas Delgado, en su artículo *“Reflexiones en torno a la autonomía universitaria”*, afirma, en cuanto a la autonomía Universitaria en América Latina, que actualmente “la lucha por la autonomía de la Universidad pública está cada vez más vinculada a la lucha contra la privatización, la desnacionalización y la usurpación de las instituciones públicas y nacionales para convertirlas en empresas mercantiles”.¹⁴²

En 2011, en la Universidad de Guadalajara, México, la UDUAL, organizó el Foro Latinoamericano sobre Autonomía, cuyo tema central fue *“La Autonomía Universitaria Hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina y el Caribe”*, con el fin de discutir los problemas, desafíos y perspectivas que enfrenta la autonomía en el mundo contemporáneo.

¹⁴¹ **Ibid.** Página 43.

¹⁴² ORNELAS Delgado, Jaime. “Reflexiones en torno a la autonomía universitaria”. SADER, Emir, Pablo Gentili y Hugo Aboites. (Coordinadores). **La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Primera Edición. 2008. Buenos Aires. Página 33.

Entre las conclusiones a las que se llegaron en ese foro latinoamericano está la que dice que: “los gobiernos de la región, están tendiendo a tener cada vez más un excesivo control sobre las instituciones de educación superior autónomas”.¹⁴³

En el año 2011 Marcial Antonio Rubio Correa, Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú, mediante su ensayo denominado “*La autonomía universitaria en el siglo XXI*”, en cuanto a la acreditación universitaria establece que es un proceso que bien llevado engrandece a la Universidad. Pero, si la acreditación se tuerce por presiones políticas o intereses burocráticos puede ser un instrumento de sojuzgamiento de las Universidades. Cita que “no se está en la alternativa de aceptar o no aceptar los procesos de acreditación, sino que se debe entrar en ellos pero, al mismo tiempo, hay que perfilarlos y discutirlos creativamente. Durante el siglo XXI una acreditación mal llevada puede conducir a la eliminación de la autonomía universitaria y afectar todos los aspectos de la vida institucional”.¹⁴⁴

3.3 El incumplimiento de la autonomía universitaria: una visión nacional.

Después de presentar una visión internacional sobre la injerencia del Estado, mediante procesos de evaluación, en la vida universitaria con lo cual infringe su autonomía, es indispensable complementar el panorama describiendo el escenario nacional, mismo que en mucho comparte los planteamientos internacionales ya descritos.

En 2001, Eduardo Ibarra Colado y Norma Rondero López en su ensayo “*La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la Universidad*” establecieron que:

¹⁴³ Foro “La autonomía universitaria hoy: experiencias y desafíos en América Latina y el Caribe”. **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 49. Abril-junio, 2011. México. Página 52.

¹⁴⁴ RUBIO Correa, Marcial Antonio. **Op. Cit.** Página 43.

“... a partir de los años ochenta, y sobre todo en la década de los noventa, la Universidad inicia una etapa de reordenamiento institucional conducido decididamente por el Estado. Las agencias gubernamentales, y otros organismos de carácter autónomo creados ex profeso, se han encargado de diseñar, poner en operación y supervisar nuevos mecanismos de conducción a distancia, que funcionan mediante la evaluación periódica de los productos de cada institución, programa o individuo. La competencia por recursos limitados funciona como herramienta de regulación de las conductas, pues garantiza la movilización de los agentes para cumplir adecuadamente las finalidades establecidas. Las Universidades, y cada uno de sus integrantes en los ámbitos de actuación que les corresponden, serán responsables de decidir cómo cumplir con tales finalidades, a fin de atender adecuadamente las exigencias que les plantean los mercados en los que participan. Estos nuevos modos de operar basados en la contabilidad escrupulosa del desempeño, permiten eliminar las consideraciones de orden político, evitando excepciones o tratos preferenciales que se aparten de la norma”.¹⁴⁵

En 2004, María Herlinda Suárez Zozaya y Humberto Muñoz García, en el documento denominado “*Ruptura de la institucionalidad universitaria*”, aseguran que las políticas de evaluación establecieron nuevas reglas y debilitaron a las instituciones al alterar las normas y mecanismos legales que regulaban el comportamiento académico de los actores universitarios.¹⁴⁶

En el año 2004, en su escrito llamado “*Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional*”, Hugo Casanova Cardiel ofrece una breve concepción acerca de la autonomía y presenta una interpretación panorámica de ella en el caso particular de la UNAM, de 1970 a 2002.

El autor plantea algunos de los rasgos generales de la autonomía, a partir de las sucesivas gestiones de quienes ocuparon la rectoría de la UNAM, en el periodo antes citado.

Una de las ideas principales que sostiene Casanova Cardiel es que del año 1970 al año 2002, los márgenes de la autonomía universitaria se desplazaron abriendo mayores dosis de intervención externa en los asuntos institucionales; cita que las políticas definidas en el marco gubernamental

¹⁴⁵ IBARRA Colado, Eduardo y Norma Rondero López. “La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad”. **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXX (2). Número 118. Abril-junio, 2001. México. Página 85.

¹⁴⁶ ORDORIKA, Sacristán Imanol. (Coordinador). **La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México**. Conocer para decidir. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinaria. Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición. 2004. México. Página 167.

significan una disminución de la autonomía, conforme a tres aspectos que tienen que ver con los campos laboral, académico y económico.¹⁴⁷

El autor precisa que en “la década de los ochenta y los noventa se verificaron importantes acercamientos entre las posiciones institucionales y las gubernamentales”. Tal hecho, “bien podría ser visto como el sometimiento de la autonomía universitaria frente al poder político”. A este respecto, lo que dice el autor es que ante un conjunto de reformas institucionales emprendidas por la UNAM, habría una resistencia y una oposición por parte de diversos sectores universitarios.

Carlos Pallán Figueroa, en el año 2004, mediante el documento de nombre “*La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México*”, menciona que a partir de 1988 se da una especie de reorientación del papel que hasta entonces había jugado el Estado mexicano en la educación superior. “No obstante que la ANUIES había planteado tempranamente las necesidades de evaluación, es hasta varios años después cuando empieza a darse una preocupación semejante por parte del gobierno federal, coincidiendo con el ciclo que en América Latina se conoce con el nombre del *Nuevo papel de un Estado evaluador*”.¹⁴⁸

Bajo el impulso de la ANUIES, menciona Pallán:

“...los programas gubernamentales incluyeron, desde 1989, una política clara en esa dirección, misma que incluía procesos de autoevaluación institucional, evaluación de programas y de carreras por pares académicos, evaluación de programas de posgrado y evaluaciones externas de alumnos. Tales acciones fueron refrendadas en 1995 por un nuevo gobierno, en el plan sectorial, avanzándose a la parte correspondiente de acreditación de programas e instituciones, así como de certificación de profesionales. Las nuevas políticas en la materia, dadas a conocer en 2001, profundizan acciones orientadas al desarrollo de dichas políticas. Aunque su avance parece todavía limitado, comparado con el que se da en otros países de América Latina, la tradicional autonomía de las universidades ha empezado ya a experimentar condicionantes en las esferas institucionales respectivas”.¹⁴⁹

¹⁴⁷ CASANOVA Cardiel, Hugo. **Op. Cit.** Páginas 182-183.

¹⁴⁸ PALLÁN Figueroa, Carlos. **Op. Cit.** Página 84.

¹⁴⁹ **Ibid.** Página 84.

En el año 2004, Efraín Medina Guerra, entonces Secretario General del Consejo Superior Universitario Centroamericano¹⁵⁰, en un discurso titulado “*Autonomía: valor fundamental de la institucionalidad universitaria*”, con motivo de la felicitación que brindara a la UNAM, por sus 75 años de autonomía, expresó que:

“En los últimos veinticinco años, el Estado se ha atribuido la nueva función de la evaluación de las Universidades en cuanto a la formación de los estudiantes, a la producción de conocimiento y, sobre todo, en cuanto al uso de los recursos, pudiendo resultar de ello un aumento en la asignación de tales recursos o, como usualmente ocurre, una reducción de los mismos, a pesar de que cada vez los presupuestos universitarios son menos suficientes para desarrollar las funciones académicas fundamentales”.¹⁵¹

En 2004 Guillermo Jiménez Fernández, de la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior, en su artículo “*Autonomía y rendición de cuentas*” estableció que en diversas circunstancias, los gobiernos federal y locales se han valido de la autonomía para desentenderse de las necesidades de las Universidades y en muchos otros momentos, a través del subsidio, presionan hacia tendencias o proyectos con intereses específicos, que de alguna forma menoscaban la libertad de las instituciones.¹⁵²

En 2008 Mónica Aparecida Da Rocha Silva, en su escrito de nombre “*Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México*”, habla un poco sobre autonomía universitaria y cita que “cuando se comienza a discutir la evaluación, existían varias posiciones, algunas muy politizadas, otras menos, pero algunas de ellas con mucha resistencia a cualquier tipo de evaluación externa, principalmente de las grandes instituciones públicas, argumentando la violación a la autonomía y

¹⁵⁰ El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), tiene como objetivo promover la integración centroamericana, y particularmente la integración y el fortalecimiento de la educación superior en las sociedades de América Central y es el organismo rector de la Confederación Universitaria Centroamericana, que es una organización regional abierta a la interacción permanente con toda la sociedad centroamericana y con las sociedades de distintas regiones del planeta.

¹⁵¹ MEDINA Guerra, Efraín. **Op. Cit.** Página 170.

¹⁵² JIMÉNEZ Fernández, Guillermo. “Autonomía y rendición de cuentas”. **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXXIII. Número 129. Enero-marzo, 2004. México. Página 50.

la necesidad de preservar la independencia académica, didáctica y pedagógica”.¹⁵³

En el año 2009, Humberto Muñoz García, en su trabajo denominado “*La autonomía universitaria. Una perspectiva política*” precisa que en las relaciones de la Universidad con el Estado lo que se pone en disputa es la práctica de la autonomía.

Mientras que la Universidad, al ser autónoma busca o lucha por tener la posibilidad de crear, transmitir y difundir conocimiento para determinados fines, de tener un proyecto educativo propio definido por la capacidad de autogobernarse en materia académica; el Estado, por su parte, busca poseer cierto grado de control que pueda ejercer sobre la conducción académica y política de las Universidades públicas. Al final, dice el autor, la disputa por el ejercicio de la autonomía es, a fin de cuentas, una disputa por la hegemonía del proyecto educativo, sostén del modelo de desarrollo de la sociedad.¹⁵⁴

Mantener la disputa por ampliar el ejercicio de la autonomía vale lo suficiente porque dota de poder a la Universidad para operar como entidad independiente frente al sistema político. Al hablar de operar como una entidad independiente significaría, entre otras cosas, que los académicos sean libres de enseñar su materia sin tener que conciliar con nadie, guiándose a sí mismos por el solo interés en la verdad.¹⁵⁵

En 2009, con motivo de la conmemoración de los 80 años de la autonomía de la UNAM, el rector de esta casa de estudios, José Narro Robles, sólo expresó que es evidente que se corre el riesgo de que con los procesos de evaluación y de control de los recursos públicos contenidos en los programas federales, se puedan generar nuevas tensiones y problemas relacionados con la autonomía de las Universidades públicas.¹⁵⁶

¹⁵³ En 2008 Mónica Aparecida Da Rocha Silva habla un poco sobre autonomía universitaria y la autora retoma posturas de Orlando Pilati y Javier Mendoza. DA ROCHA Silva, Mónica Aparecida. “Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXX. Número 122. Año 2008. México. Página 15.

¹⁵⁴ MUÑOZ García, Humberto. “La autonomía universitaria. Una perspectiva política”. **Op. Cit.** Página 98.

¹⁵⁵ **Ibid.** Página 100.

¹⁵⁶ NARRO Robles, José y otros. “Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria”. **Op. Cit.** Página 82.

En el año 2009 Armando Alcántara Santuario, mediante su trabajo de nombre *“La autonomía universitaria en las Universidades públicas mexicanas: las vicisitudes de un concepto y una práctica institucional”*, afirma que durante el largo periodo que abarca más de la mitad del siglo XX, las Universidades públicas mexicanas gozaron de autonomía muy amplia. “Sin embargo, en la década de los ochenta, comenzaron a introducirse en las IES diversos programas de evaluación, tanto del rendimiento de las instituciones como de los individuos (personal académico y estudiantes)”.¹⁵⁷

El autor plantea, entre otras, las siguientes dos preguntas: ¿hasta qué punto los programas de evaluación de académicos e instituciones han limitado o acotado la autonomía universitaria y sus principios de autogobierno y libertad académica? y la segunda pregunta que se hace es, si ¿podrá recuperarse el sentido “clásico” de la autonomía, tal como se entendía en las primeras décadas del siglo XX o habrá que reconceptualizarla ante las nuevas realidades de las políticas gubernamentales, la globalización de la economía y la generación del conocimiento? .¹⁵⁸

En 2010 Adrián Acosta Silva, en *“Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las Universidades públicas en México”* expresa que es a partir de los años ochenta cuando el concepto y la práctica de la autonomía comenzaron a experimentar un lento proceso de resignificación. Además, precisa que:

“Durante la “década perdida” la crisis económica comenzó a jugar un papel crucial en esta resignificación, al modificarse radicalmente los patrones de financiamiento benigno y negligente y al introducirse lentamente criterios diferenciadores del desempeño de las instituciones de educación superior. Pero es sobre todo en la década siguiente, la de los noventa, con la configuración del entorno de políticas de educación superior basadas en la evaluación, la diferenciación y los incentivos al desempeño de las instituciones y de los individuos, cuando la autonomía sufre un desvanecimiento irreversible de sus componentes tradicionales”.¹⁵⁹

¹⁵⁷ ALCÁNTARA Santuario, Armando. **Op. Cit.** Página 114.

¹⁵⁸ **Ibid.** Página 115.

¹⁵⁹ ACOSTA Silva, Adrián. **Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México.** ANUIES. Biblioteca de la Educación Superior. UDUAL. Segunda Edición. 2010. México. Página 73.

En 2010 Ma. de los Ángeles Castillo Flores en el artículo de nombre “*Autonomía universitaria y educativa*”, establece que las políticas educativas establecidas por el Estado, han minado el carácter autónomo de las Universidades, redefiniendo su carácter y función social, mercantilizando el conocimiento y estableciendo directrices autoritarias tendientes a homogenizar las pautas institucionales en detrimento de su autonomía.¹⁶⁰

Para el año 2011, Humberto Muñoz García en su trabajo denominado “*La Universidad mexicana en el escenario global*” comenta que “la conexión a las lógicas de mercado ha significado que el gobierno federal maneje instrumentos financieros para controlar la vida académica de las Universidades, con las consecuentes limitaciones a la autonomía”.¹⁶¹

Humberto Muñoz García, quien es uno de los autores que más ha escrito sobre la problemática que aquí se aborda; dice que las relaciones de la Universidad con el Estado se han venido tejiendo en los intentos de este último para, mediante la evaluación, restringir el ejercicio de la autonomía, y en la defensa de la misma, por parte de las Universidades públicas, por lo cual se habla de una relación de tensión entre ambas instancias.¹⁶²

En la cronología anterior, se logra plasmar un escenario, un tanto homogéneo, en cuanto al hecho de que, mediante la implementación de procesos de evaluación, el Estado incumple con la autonomía de la Universidad; sin embargo, aún quedan muchas ideas por esclarecer.

De una u otra manera, Henry Wasser, Carlos Alberto Torres y Daniel Schugurensky, Eduardo Ibarra Colado y Norma Rondero López, Carlos Pallán Figueroa, etcétera, coinciden en que el Estado atenta contra la autonomía de la Universidad, sin embargo, estos autores no dirimen lo que el lector ha de entender por Estado.

Se sabe que al Estado lo conforman un conjunto de instituciones que le dan sentido y orden a la vida en sociedad. Entre dichas instituciones están el gobierno, la administración, los institutos armados, las asambleas

¹⁶⁰ CASTILLO Flores, Ma. de los Ángeles y otros. **Op. Cit.** Página 63.

¹⁶¹ MUÑOZ García, Humberto. “La universidad mexicana en el escenario global”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXXIII. Número Especial. Año 2011. México. Página 29.

¹⁶² **Ibid.** Página 98.

representativas y el Poder Judicial.¹⁶³ En virtud de lo anterior, resultaría muy enriquecedor que al momento de hacer referencia al Estado, de ser posible, se exprese de qué institución específicamente se está hablando. Sin lugar a dudas, eso ayudaría a tener una idea más clara de la problemática.

Se podría inferir que entre las instituciones del Estado que podrían infringir la autonomía de la Universidad podrían estar el gobierno, las asambleas representativas o el Poder Judicial.

Por ejemplo, de acuerdo con Luis Raúl González Pérez y con Enrique Guadarrama López cualquier acto legislativo que pretenda modificar o disminuir el alcance de las vertientes de la autonomía universitaria puede ser calificado como inconstitucional, por lo tanto se podría decir que quien infringe la autonomía universitaria es el Estado mediante una de las instituciones que lo componen, que son las asambleas representativas.

Ha habido casos en que miembros de las comunidades universitarias, a título individual, han acudido a las instancias de justicia para ampararse contra decisiones institucionales, sustentadas en su propia normatividad, que les afectan. Para el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera, por ejemplo, que los procesos para elegir rector en las Universidades públicas pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo, entonces se podría pensar que el Estado está quebrantando la autonomía universitaria a través del Poder Judicial que es una de sus instituciones.

Ahora bien, investigadores como Humberto Muñoz García sostiene que la conexión a las lógicas del mercado ha significado que el gobierno federal maneje instrumentos financieros para controlar la vida académica de las Universidades. Toda vez que el gobierno federal recae en el presidente de la República y, por consiguiente, en los secretarios de Estado y en el procurador general de la República¹⁶⁴, se considera que para poder tener una idea más clara de la problemática se debería precisar, específicamente, cuál de estas tres instancias del Poder Ejecutivo federal, está manejando instrumentos

¹⁶³ PUGA Espinosa, María Cristina y otros. **Hacia la Sociología**. Pearson. Prentice Hall. Cuarta Edición. 2007. México. Página 194.

¹⁶⁴ **Ibid.** Página 196.

financieros para controlar la vida académica de las Universidades y, por lo tanto, está faltando a la autonomía de la Universidad.

Cuando Eric Ashby, Daniel Levy, la UDUAL y la Suprema Corte de Justicia de la Nación hablan de autonomía, parten de una definición del término. Al analizar sus diversas interpretaciones se llega a dos conclusiones. La primera, tienen que ver con el hecho de que el término autonomía universitaria no se compone de una sola idea, postura o acción, sino de un variado número de ellas; y de esta primera conclusión se desprende otra más, y es que el principio autonómico universitario se compone de varias vertientes, entre las cuales están el autogobierno, la autonormación, la autoadministración financiera y presupuestal, la autonomía técnica, etcétera.

Por su parte, Carlos Alberto Torres y Daniel Schugurensky hablan de que las Universidades han sufrido presiones para renunciar a gran parte de su autonomía; José Dias Sobrinho escribe sobre la restricción de la autonomía; Hugo Casanova Cardiel expone sobre la disminución de la autonomía; y Jaime Ornelas Delgado se refiere a la lucha por la autonomía; sin embargo al revisar los planteamientos de estos autores se identifica una constante en todos ellos y es que omiten definir qué se ha de entender por autonomía y a cuál vertiente de ella se estaría renunciando, restringiendo, disminuyendo, o bien por qué vertiente de la autonomía universitaria se debería luchar. Seguramente en la medida que especifiquen a que vertiente se refieren en su interpretación, será más completa y enriquecedora su aportación. Sólo por mencionar un ejemplo, anteriormente se expuso sobre si es procedente o improcedente ampararse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra una decisión institucional que tiene que ver con la elección de un rector, de ser el caso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara que es procedente un juicio de amparo, entonces se podría estudiar si el Poder Judicial está infringiendo la vertiente autogobierno.

Hay quien dice que el problema está en que el Estado trastoca la autonomía universitaria, ya sea mediante la asignación presupuestal a la

Universidad, a través de la solicitud que se le hace de rendición de cuentas, a través de los procesos de evaluación a los que se somete a Universidades autónomas, etcétera; aunque no se encontró suficiente información que permita interpretar detalladamente cómo es que de la implementación de esos medios se pueda tener como resultado que el Estado trastoque la autonomía.

De lo antes dicho, es importante destacar, por ejemplo, el caso de los procesos de evaluación. Daniel Schugurensky y Carlos Alberto Torres, Eduardo Ibarra Colado y Norma Rondero, María Herlinda Suárez Zozoya y Humberto Muñoz García, Efraín Medina Guerra, Armando Alcántara Santuario, Adrián Acosta Silva, entre otros, aluden, de una u otra manera, a los procesos externos de evaluación a los que se someten las Universidades y el impacto que estos tienen en la autonomía. Sin embargo, no dan indicios de cuales pudieran ser los instrumentos de evaluación, los parámetros y las directrices. No citan qué o a quiénes se evalúa, ni tampoco refieren nada en cuanto a los alcances y consecuencias específicas de la evaluación. Se entiende la idea de que con los procesos de evaluación implementados desde instancias ajenas a la Universidad, hay un alto grado de posibilidad de que se incumpla con la autonomía, pero tal afirmación no alcanza para explicar de qué forma se podría suscitar o de qué manera está sucediendo.

En otro orden de ideas, es importante destacar que hay quienes se ocupan de estudiar el tema sobre la intervención del Estado en las tareas propias de la Universidad y, por lo tanto, en la falta de sujeción a la autonomía, y tratan o citan la idea de diversas formas. Algunos lúcidos sobre la temática que aquí se aborda utilizan el término intervención, pero también expresan la idea con otras palabras para referirse al hecho de que el Estado actúa en contra de la autonomía de la Universidad. Hay quien dice que “la autonomía universitaria está siendo sometida o controlada”; “la autonomía universitaria está siendo limitada, disminuida, restringida, reducida o acotada”; o bien “está siendo afectada o vulnerada”; “la autonomía universitaria se está debilitando o desvaneciendo”; “está siendo interferida, modificada o

resignificada”; “está siendo violada”; o simple y sencillamente “no existe la autonomía universitaria”, etcétera.

Por las diferentes maneras en que unos y otros autores enuncian la problemática, se considera que resulta indispensable precisar cuál es el término que, en este trabajo, se habrá de utilizar al hacer referencia a las acciones del Estado que, se considera, van en contra de lo que dicta la constitución sobre autonomía universitaria; con ello se pretende, además, que las ideas que se emitan sean lo suficientemente claras.

Toda vez que en México la autonomía universitaria está legislada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tomando en cuenta que todo lo que dicta la constitución es un mandato al que se debe dar cabal cumplimiento; en este trabajo se optó por no hablar de transgredir, lastimar, vulnerar, trastocar o disminuir la autonomía, sino que se hablará del cumplimiento o incumplimiento de la autonomía universitaria.

Ahora bien, después de presentar un panorama, tanto a nivel nacional como internacional, bajo el cual se sostiene que la autonomía de la Universidad está siendo quebrantada, disminuida, aniquilada, etcétera; o mejor aún, después de haber hecho una descripción de lo que algunos estudiosos de la Universidad enuncian referente a que el Estado está incumpliendo con el principio autonómico, sin especificar detalladamente la forma en cómo sucede, es importante destacar que la finalidad de este trabajo es, precisamente, dar cuenta de la manera en que opera ese incumplimiento.

Se considera que así como es importante identificar y citar un problema, también es indispensable su minuciosa descripción. En la medida en que el tema sobre el incumplimiento de la autonomía se comprenda detalladamente será posible dimensionar su impacto en la misma Universidad, deslindar responsabilidades, darle al problema el peso correspondiente, estudiar alternativas de solución y, lo más importante, tomar una postura con conocimiento de causa.

Sin lugar a dudas, la problemática antes descrita es muy completa en el sentido de que permite entender una de las tantas formas en qué,

actualmente, se piensa la interacción Estado - Universidad. Se trata de una interacción indisoluble y por lo tanto, no se puede dejar de producir información que permita comprender, cada vez mejor, si una instancia infringe los derechos de la otra y, de ser ese el caso, es importante producir información que permita dar cuenta de las vertientes de la autonomía que se están incumpliendo y de cómo se suscita ese incumplimiento. De tal modo que es precisamente a esas dos preguntas a las que se les pretende dar respuesta en el cuarto y último capítulo.

En virtud de que Axel Didriksson señala que actualmente las directrices de la política educativa del gobierno federal se concentran en impulsar un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, mismo que se ha relacionado directamente con la evaluación externa de la Universidad, mediante la implementación de programas federales y que con ello se ha desencadenado una implacable competitividad entre las instituciones de educación superior y entre sus individuos por conseguir fondos extraordinarios, mismos que provienen de los programas federales; es posible visualizar que hoy día existe un fuerte nexo entre el gobierno federal y la Universidad.

Por una parte está un gobierno federal que implementa programas federales mediante los cuales pretende evaluar a las instituciones autónomas y a algunos de sus integrantes, y dependiendo de los resultados de esa evaluación determina entregarles fondos extraordinarios; mientras que por otro lado están las instituciones educativas y su personal que acceden a someterse a procesos de evaluación y que en muchos casos resultan beneficiarios de los fondos extraordinarios, toda vez que los resultados de la evaluación muestran que han cumplido con una serie de lineamientos previamente establecidos en los programas.

Por lo anterior, bien vale la pena precisar que con la finalidad de ensayar una descripción de cómo opera el incumplimiento de la autonomía de la Universidad, por parte del gobierno federal, a través de la SEP, se determinó estudiar y analizar un programa federal.

Mediante el estudio y el análisis del PROMEP se busca hacer una descripción detallada de la forma en que el Ejecutivo federal incumple con algunas vertientes autonómicas, especificando de qué manera se suscita y algunas posibles consecuencias de ello.

En un primer intento por expresar, de manera breve y clara cuál es la problemática que se pretende abordar, ésta se podría enunciar de la siguiente manera: En México, las relaciones entre el jefe del Ejecutivo y la Universidad se han venido tejiendo en el incumplimiento, por parte del primero, de la autonomía universitaria, especialmente, por medio de la implementación de programas federales, mismos que someten a la Universidad a procesos de evaluación.

De tal modo que, sin mayor preámbulo, es prudente dar paso a la presentación de una problemática que actualmente inquieta a la Universidad y que consiste en que el presidente de la República, mediante la implementación del PROMEP, incumple con algunas vertientes de la autonomía universitaria, aún y cuando el Poder Legislativo le otorgó a la Universidad pública el carácter de autónoma en el año de 1980.

CAPÍTULO IV

Indicios sobre el incumplimiento de la autonomía universitaria a través del PROMEP

Hasta este momento, se ha hecho alusión a la relación que existe entre el Estado y la Universidad, y se ha podido visualizar que se trata de una interacción entre dos instancias que hacen uso del poder. No obstante, el Estado crea y financia a la Universidad autónoma, una y otra instancia posee legalmente soberanía y autonomía, respectivamente, razón por la cual el Estado debe limitarse a la hora de pretender injerir en temas universitarios y la Universidad tiene la facultad para decidir la forma en que habrá de conducirse frente a otros entes de poder.

Antes que otra cosa, y para una mayor claridad de las ideas, se considera pertinente establecer qué se ha de entender en este trabajo por Estado y qué se ha de concebir por gobierno federal, toda vez que en muchas ocasiones se les toma por igual, sin pretender que sea este el caso.

De acuerdo con María Cristina Puga Espinosa, el Estado es el poder nacido de la sociedad. Es un organismo que gobierna a la sociedad; responsable de establecer o fijar reglas generales y obligatorias para todos los miembros de una colectividad; toma decisiones sobre las políticas que debe impulsar en los diferentes campos de la vida social; es la arena donde se dirimen los conflictos sociales, a fin de moderar los intereses diversos y mantener un orden que permita el desenvolvimiento de las variadas actividades y relaciones sociales. Se encarga de determinar el tipo de castigos o sanciones que deban imponerse a quienes violenten las normas, establece los procedimientos para determinar si hubo infracción e imponer el castigo correspondiente.¹⁶⁵

¹⁶⁵ PUGA Espinosa, María Cristina y otros. **Hacia la Sociología**. Pearson. Prentice Hall. Cuarta Edición. 2007. México. Páginas 180-181.

En última instancia, el Estado tiene encomendadas una serie de tareas cuyo objetivo último es garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del ser humano.

En las sociedades contemporáneas, el Estado cumple con las diversas funciones y tareas que tiene encomendadas, mediante un conjunto de aparatos o instituciones denominadas gobierno, administración, institutos armados, asambleas representativas y Poder Judicial.

Como se puede notar, el gobierno es una institución del Estado. Ahora bien, en virtud de que en esta investigación se ha aludido al hecho de que el Estado incumple con la autonomía de la universidad, resulta indispensable precisar que, a partir de este momento, se hará alusión específicamente al incumplimiento de la autonomía universitaria por parte de uno de los aparatos del Estado, como lo es el gobierno, específicamente el de nivel federal.

Mientras que, por otro lado, es fundamental establecer que el gobierno federal es el órgano formalmente investido del poder estatal, que habla en nombre del Estado y es, en última instancia, el responsable de las acciones de éste. Le están confiados el ejercicio del poder y la definición de la orientación política de la sociedad; en otras palabras, le han sido conferidos la toma de decisiones políticas, su ejecución y cumplimiento.¹⁶⁶

Ahora bien, debido a que en este trabajo se analiza de qué forma el gobierno federal, como una entidad externa a la Universidad, incumple con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º, fracción VII, se considera que es posible, además, intentar una interpretación del ejercicio de la autonomía, por parte de la Universidad, frente a los lineamientos de evaluación que establece el jefe del Ejecutivo, específicamente en el tenor de un programa federal.

Toda vez que se considera que para modificar de forma eficaz una situación que es vista como una problemática, resulta indispensable llegar a la raíz de esa situación para entenderla de la manera más clara posible, es decir, toda vez que el incumplimiento de la autonomía es visto como un

¹⁶⁶ PUGA Espinosa, María Cristina y otros. **Hacia la Sociología**. Pearson. Prentice Hall. Cuarta Edición. 2007. México. Páginas 194-195.

problema que en el mejor de los casos se esperaría solucionar, es indispensable ir más allá de un estudio que llegue a la conclusión de que a la autonomía universitaria la está infringiendo el gobierno federal, mediante la creación de programas federales que después de evaluar a las instituciones les otorga recursos económicos extraordinarios; por lo que en este trabajo se pretende estudiar específicamente y de forma detallada, un programa federal a partir del cual se logre dar cuenta de qué vertientes de la autonomía universitaria se están incumpliendo, de qué manera, por qué razones y las consecuencias, pues se considera que sólo así es posible avanzar hacia el terreno del estudio de las posibles alternativas de solución.

Se determinó estudiar el programa federal PROMEP, a efecto de recabar información que, después de analizarse, permita ensayar la construcción de argumentos que sustenten el incumplimiento, por parte del gobierno federal, de un mandato constitucional como lo es la autonomía universitaria (misma que en esta investigación se interpreta a partir de siete vertientes), y se busca ensayar una interpretación de si, a la vez, la Universidad hace alarde, o no, de su autonomía.

El PROMEP proporciona apoyos y/o becas a los PTC de instituciones de educación superior, entre las cuales están las Universidades autónomas.

Debido a que en las Reglas de Operación se establecen todas las disposiciones a las que deben sujetarse determinados programas federales, con el objetivo de hacer eficiente y transparente la aplicación de los recursos públicos; se analizarán específicamente las Reglas de Operación del PROMEP 2013, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el jueves 28 de febrero del mismo año.

Tales reglas de operación puntualizan detalladamente los objetivos que persigue el PROMEP, las becas o apoyos que proporciona, quiénes pueden aspirar a ellos, con qué requisitos se ha de cumplir para ser beneficiario PROMEP, cuál es el proceso que se debe seguir, los derechos y obligaciones que se adquieren, en fin, se hace una amplia descripción de cómo debe marchar el programa y es en esa descripción precisamente, en donde se

desmenuza la interacción que se da entre el jefe del Ejecutivo y la Universidad, de la cual se desprenden señales que dan cuenta de que no se está cumpliendo cabalmente con la autonomía de la institución educativa.

Es necesario aclarar que cuando se habla de la interacción entre el gobierno federal y la Universidad, específicamente se hace referencia a la SEP, por parte del primero y a los PTC por parte de la segunda.

La SEP separa a las instituciones de educación superior en nueve subsistemas, de los cuales sólo se estudiara uno. Se trata del subsistema de nombre Universidades Públicas Estatales, mismo al que el PROMEP le denomina Universidades Públicas Estatales y Afines.¹⁶⁷ Se determinó lo anterior, porque en ese subsistema se concentran las Universidades públicas autónomas del país, cuyas funciones son la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo y la fracción antes citados.

Este capítulo se compone de tres etapas. En la primera etapa se expone, de forma general, en qué consiste el PROMEP, al que también se le denomina el programa. En una segunda etapa, se mencionan los once apartados que conforman las Reglas de Operación del PROMEP 2013 y, de forma breve, se describen cada uno de ellos. La tercera etapa de este capítulo es crucial, pues en ella se presenta un estudio detallado de lo que dictan las Reglas de Operación en su apartado cuatro titulado “Lineamientos Generales”.

En este último capítulo, se hace un análisis sobre las becas o los apoyos que entrega el gobierno federal, a efecto de determinar si con la entrega de los subsidios diferenciados, y todo lo que ello implica, el gobierno federal cumple, o no, con las vertientes de la autonomía universitaria y las razones de ello.

¹⁶⁷ El programa apoya a los PTC y CA de las IES que son parte de alguno de los siguientes seis subsistemas de educación superior: Universidades Públicas Estatales y Afines, Universidades Politécnicas, Universidades Tecnológicas, Universidades Interculturales, Institutos Tecnológicos y Escuelas Normales Públicas.

4.1 El Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)

De acuerdo con la SEP, en la década de los noventa un alto porcentaje de profesores de carrera de las Universidades Públicas Estatales, no contaba con el nivel académico adecuado (doctorado); los profesores, además, no estaban articulados en las tareas de investigación, es decir, no estaban conformados como Cuerpos Académicos (CA)¹⁶⁸, por lo que en 1996 fue articulado el PROMEP. En ese arduo trabajo participaron representantes de la ANUIES, del CONACyT, de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) y de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC).¹⁶⁹

Así también, se dice que previo a su aprobación, el programa fue llevado a diversas mesas de discusión en las que participaron académicos y autoridades educativas y universitarias, quienes hicieron propuestas que fueron tomadas en cuenta y que yacieron en el proyecto definitivo del PROMEP.¹⁷⁰

A finales de 1996, el gobierno federal, representado por la SEP, implementó el PROMEP, el cual fue diseñado para mejorar el nivel de habilitación del personal docente¹⁷¹, específicamente para mejorar el nivel de

¹⁶⁸ En el Anexo 5, denominado Abreviaturas, de las Reglas de Operación 2013 del PROMEP, se establece, con relación a los CA, que la investigación colegiada o en equipo fomenta la capacidad institucional para generar o aplicar el conocimiento; identificar, integrar y coordinar los recursos intelectuales de las instituciones en beneficio de los programas educativos y articular esta actividad con las necesidades del desarrollo social, la ciencia y la tecnología en el país. Se precisa, además, que los CA constituyen un sustento indispensable para la formación de profesionales y expertos. Dada la investigación que realizan, son un instrumento de profesionalización del profesorado y de su permanente actualización, por lo tanto, favorecen una plataforma sólida para enfrentar el futuro cada vez más exigente en la formación de capital humano; situación que les permite erigirse como las células de la academia y representar a las masas críticas en las diferentes áreas del conocimiento que regulan la vida académica de las IES.

¹⁶⁹ ZOGAIB Achcar, Elena. "El Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) y sus críticas. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen XLIV. Número 178. Septiembre-Abril, 2000. México. Página 137.

¹⁷⁰ Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior. Documento correspondiente a la versión fechada el 13 de noviembre de 1996, sujeta a revisión, presentada al pleno de la Asamblea General de la ANUIES.

¹⁷¹ En el Anexo 5 Abreviaturas, de las Reglas de Operación 2013 del PROMEP, se establece lo que se debe entender por habilitación del personal docente. Se trata de que los PTC de las distintas instituciones educativas de nivel superior cuenten con una formación completa capaz de realizar con calidad sus funciones, permitiéndoles comprender y comunicar conocimientos en niveles superiores a los que imparten con experiencia apropiada, esto es actividades docentes y de generación o aplicación innovadora del conocimiento, distribución equilibrada del tiempo entre las tareas académicas con base en la diversidad de requerimientos de los diferentes subsistemas y programas educativos que se ofrecen en las Instituciones Públicas de Educación Superior (IES), de tal suerte que el perfil del profesorado sea de acuerdo a la tipología de los programas y subsistemas en los que se desempeñan, lo cual, desde la visión de la SEP, es fundamental para la transformación de la educación superior que se requiere en el país.

habilitación de los PTC¹⁷², y para fomentar el desarrollo y la consolidación de los CA. Es por ello que en las Reglas de Operación se asegura que, a partir de ese momento, la SEP ha coadyuvado, a través del PROMEP, con el fortalecimiento de las plantas académicas de las instituciones de educación superior, entre las cuales se encuentran las Universidades públicas autónomas.¹⁷³

Los recursos para la operación e implementación del PROMEP corresponden al presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2013, de los cuales el 98% (noventa y ocho por ciento) debe ser destinado para los apoyos que brinde el programa, y el 2% (dos por ciento) restante debe ser destinado a gastos de operación que permitan su adecuado funcionamiento.

El gobierno federal pretende que mediante el PROMEP, los PTC realicen con calidad sus actividades docentes y que lleven a cabo actividades de generación o aplicación innovadora del conocimiento; el programa busca que el perfil del profesorado sea acorde a la tipología de los programas y subsistemas en los que labora el cuerpo docente. De acuerdo con la SEP, lo anterior es fundamental para la transformación de la educación superior que se requiere en el país.

En apego a lo que se establece en las Reglas de Operación 2013, el programa atiende a 646 IES, con un registro de 58,040 PTC.

¹⁷² En el Anexo 5, titulado Abreviaturas, de las Reglas de Operación del PROMEP, se define al PTC como el personal docente que desarrolla de manera profesional una carrera de carácter académico, y que sus actividades incluyen invariablemente las funciones de docencia, tutoría de estudiantes y la generación o aplicación innovadora del conocimiento. Debe además contar con el nombramiento que acredite su dedicación de tiempo completo a la IES a la que pertenece.

El ejercicio de estas actividades tiene por objeto ampliar las fronteras del conocimiento y la búsqueda de nuevas aplicaciones para su perfeccionamiento, generando conocimiento, desarrollo o formas innovadoras de aplicar el conocimiento, la asimilación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Este concepto excluye a: técnicos, ayudantes o auxiliares del personal académico dedicado a la extensión o difusión y aquellos que tienen 35 horas/semana de dedicación docente por acumulación de contratos horas.

¹⁷³ Cabe destacar que la Universidad Nacional Autónoma de México no participa por ninguna de las modalidades de apoyo que brinda el PROMEP.

4.2 Once apartados de las Reglas de Operación del PROMEP 2013.

El jueves 28 de febrero de 2013 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo número 678 por el que se emitieron las Reglas de Operación del PROMEP 2013, mismas que se componen de los siguientes once apartados:

1. Presentación:

En este apartado se define qué es el PROMEP, además se describen, de forma breve, los motivos por los cuales el gobierno federal diseñó el programa, a quiénes va dirigido y los alcances que pretende tener. De hecho, este apartado fue el referente directo para la presentación que, líneas arriba, se hizo del PROMEP.

2. Antecedentes:

En los antecedentes se establece que desde el año de 1996 y hasta septiembre del año 2012, el PROMEP ha otorgado 8,129 becas a profesores de carrera de las IES para realizar estudios de posgrado de alta calidad. Refiere además que la eficiencia de obtención de grado del programa es del 82.8%.

Se hace referencia a la relación directa que hay entre los exbecarios PROMEP que se han graduado y que han pasado a formar parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Del total de exbecarios PROMEP graduados que alcanzaron el grado de doctor el 31.37% se encuentran en el SNI, es decir se está hablando de 1,012 profesores.

Se da el número de nuevas plazas que se han otorgado a Universidades Públicas Estatales para la contratación de PTC, que es de 12,867 en el periodo 1996-2012.

Se establece que el programa ha logrado que el número de PTC en las Universidades Públicas Estatales se haya incrementado de 14,270 en 1996 a 31,548 en septiembre de 2012.

Al año 2012, el programa atiende a 646 instituciones con un registro de 58,040 profesores de tiempo completo que corresponden a 31,548 profesores de Universidades Públicas Estatales, 5,312 de Universidades Públicas Estales y Afines, 971 de Universidades Politécnicas, 3,626 de Universidades Tecnológicas, 10,131 de Institutos Tecnológicos Federales, 1,594 de Institutos Tecnológicos Descentralizados, 4,617 de Escuelas Normales Públicas y 241 de Universidades Interculturales.

Finalmente, se presenta el número de reconocimientos, 26,958, que ha otorgado el programa a profesores que, a criterio del propio PROMEP, cumplen con eficacia y equilibradamente las funciones académicas de un PTC, es decir que atienden a la labor de generación o aplicación innovadora del conocimiento, ejercen la docencia y participan en actividades de tutorías y gestión académica-vinculación.

3. Objetivos:

El programa tiene un objetivo general y un objetivo específico, mismos que en las Reglas de Operación están redactados de la siguiente manera:

Objetivo general:

Contribuir a elevar la calidad de la educación mediante el desarrollo de profesionistas competentes a través de un profesorado de tiempo completo que eleva permanentemente su nivel de habilitación con base en los perfiles adecuados para cada subsistema de educación superior.

Objetivo específico:

Los PTC de instituciones públicas de educación superior con capacidades para realizar investigación-docencia se profesionalizan, se articulan y se consolidan en cuerpos académicos.

4. Lineamientos generales:

Cobertura:

La cobertura de atención del programa es a nivel nacional y se refiere a los PTC y grupos disciplinarios de investigación de las 671 IES adscritas (Población Potencial) cuyos profesores requieran habilitación y el fortalecimiento de sus cuerpos académicos.

Población objetivo:

Son los PTC y CA adscritos a cualquiera de las IES que formen parte de alguno de los seis subsistemas de educación superior arriba mencionados, y que son coordinados a nivel central por Direcciones o Coordinaciones. **ANEXO 1**

En las Reglas de Operación del PROMEP se hace referencia al subsistema de educación superior denominado Universidades Públicas Estatales y Afines, al cual pertenecen las Universidades públicas autónomas estatales y las Universidades públicas autónomas federales. **ANEXO 2**

Características de los apoyos y becas.

Los apoyos se congregan, de forma general, en cuatro tipos, y cada uno posee características propias.

- I. Becas para estudios de posgrado de alta calidad; y Becas para redacción de tesis.
- II. Apoyo de implementos básicos para el trabajo académico a los profesores de tiempo completo reconocidos con perfil deseable.
- III. Apoyo para el fortalecimiento de los cuerpos académicos

Apoyo para la integración de redes temáticas de colaboración de Cuerpos Académicos

Apoyo para gastos de publicidad

Apoyo para gastos de registro de patentes; y

Apoyo para becas post – doctorales.

- IV. Apoyo para la contratación de nuevos profesores de tiempo completo que ostentan el grado de maestría o doctorado; y apoyo para la reincorporación de ex becarios PROMEP a sus IES después de haber terminado sus estudios en tiempo.

Beneficiarios:

Las precisiones sobre los beneficiarios se dejan para más adelante, toda vez que este subapartado es uno de los elementos de análisis de la presente investigación.

5. Lineamientos específicos:

Se refieren a tres instancias:

Instancia ejecutora:

En este subapartado de las Reglas de Operación se hace alusión a las funciones que debe cumplir la Coordinación Académica del PROMEP, también denominada La Coordinación, la cual está adscrita a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) y es la instancia responsable de la operación o ejecución del programa.

Instancias normativas:

Se refiera a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), a la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT), a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST), a la Coordinación de Universidades Politécnicas (CUP), a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) y a la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), que, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como instancias normativas del programa.

Instancia de control y vigilancia:

Al respecto sólo se establece que la SEP podrá aplicar mecanismos de control y vigilancia del programa cuando lo considere necesario.

6. Mecánica de Operación:

En este apartado se dicta lo concerniente a la difusión, la promoción y la ejecución del programa.

7. Informes Programático-Presupuestarios:

En cuanto a los avances físico-financieros, se estipula que la SEP debe reportar trimestralmente los avances del programa a la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública o instancia correspondiente que para tal efecto se determine.

Referente al cierre del ejercicio, se establece la temporalidad de los montos para cada uno de los apoyos del programa.

8. Evaluación:

Este apartado trata sobre la evaluación interna y la evaluación externa.

En cuanto a la primera, establece que la unidad administrativa responsable de operar el programa podrá instrumentar algún procedimiento de evaluación interna con el fin de monitorear el desempeño del programa construyendo, para tal efecto, indicadores relacionados con sus objetivos específicos y vinculados con los indicadores y metas establecidos en los niveles de Propósito y Componentes de la Matriz de Indicadores. El procedimiento se operará considerando la disponibilidad de los recursos humanos y presupuestarios de las instancias que intervienen.

De la evaluación externa refiere que la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, en su calidad de unidad administrativa ajena a la operación del programa, en coordinación con las unidades administrativas responsables de operar los programas, instrumentarán lo establecido para la evaluación externa de programas federales, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, los lineamientos generales para la evaluación, de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Programa Anual de Evaluación 2013.

En tal sentido, y una vez concluida la evaluación del programa, la unidad responsable habrá de dar atención y seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora.

9. Indicadores de Resultados:

En este apartado se refiere que las Reglas de Operación fueron elaboradas bajo el enfoque de la Metodología del Marco Lógico, conforme a los criterios emitidos conjuntamente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la SHCP mediante oficio números 307-A-2009 y VQZ.SE.284/08 de fecha 24 de octubre del año 2008.

10. Seguimiento, Control y Auditoría:

En el segmento titulado atribuciones, se menciona que los subsidios mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos

de fiscalización y transparencia. Por lo tanto, son objeto de seguimiento, control y auditoría de la Secretaría de la Función Pública o instancia correspondiente que para tal efecto se determine, por sí o a través del Órgano Interno de Control.

La Auditoría Superior de la Federación es la instancia competente para la fiscalización de los subsidios. Los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrán participar en dicho proceso en los términos establecidos por el título tercero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Además, es atribución de las instancias de la Contraloría de cada IES participante realizar acciones de seguimiento, control y auditoría interna de la ejecución y desarrollo de cada uno de los apoyos brindados en el marco del PROMEP. Estos apoyos son sujetos de auditoría externa por la SEP utilizando esquemas.

11. Quejas y Denuncias:

En este último apartado de las Reglas de Operación del PROMEP, se cita que es competencia del PROMEP, de la DGE SU, de la CGUT, de la DGEST, de la CUP, la CGEIB y la DGE SPE, en sus respectivos ámbitos de competencia, la interpretación y la resolución de lo no dispuesto en las Reglas de Operación, lo cual debe ser de común acuerdo entre las partes involucradas.¹⁷⁴

4.3. Condiciones en las que el PROMEP otorga apoyos y becas a los PTC que conllevan al incumplimiento de la autonomía universitaria

Se piensa que lo más sustancial de los apoyos y becas, a los cuales en adelante simplemente se les denominará los apoyos, que otorga el programa, está en el apartado número cuatro titulado “Lineamientos Generales”, de las

¹⁷⁴ Si se requiere mayor información al respecto véase Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 28 de febrero de 2013.

Reglas de Operación del PROMEP 2013; motivo por el cual se determinó enfocar el estudio casi exclusivamente en ese apartado, ya que en su contenido está la eventualidad de argumentar sobre el incumplimiento de la autonomía.

Cabe destacar que independientemente de la forma en que se presentan los lineamientos generales en las Reglas de Operación, en este trabajo se determinó reordenarlos, lo que no significa que se hayan alterado en su contenido. Con dicho reordenamiento se pretende, únicamente, que se puedan ubicar fácilmente los puntos de análisis y que las ideas se plasmen con la mayor claridad posible.

De tal forma que de los lineamientos generales, a los que sólo se les denominará los lineamientos, se estudiarán los siguientes puntos:

- Características de los apoyos
- Beneficiarios
- Elegibilidad (requisitos y restricciones)
- Transparencia (métodos y procesos)
- Derechos y obligaciones; y
- Causas de incumplimiento.¹⁷⁵

En este trabajo se hace un análisis de cómo se entretajan tres factores. Primero se habla de cuatro tipos de apoyos que otorga el PROMEP, después se analiza bajo qué lineamientos se otorgan esos apoyos; para, a partir de ello, poder notar algunos aspectos que den cuenta de si el gobierno federal incumple con la autonomía de la Universidad, misma que para los fines de este trabajo se presenta en siete vertientes. Finalmente, lo que se pretende es ensayar algunas descripciones sobre la forma en que se incumple con la autonomía de las Universidades. Cabe destacar que en los cuatro tipos de apoyos no necesariamente se destacan todos los lineamientos, sino

¹⁷⁵ No obstante en las Reglas de Operación se habla del lineamiento "Causas de Incumplimiento, Retención, Suspensión de Recursos y, en su caso, Reducción de la Ministración de Recursos", en este trabajo, para referirse a ese lineamiento, simple y sencillamente, se cita el término "Causas de Incumplimiento".

únicamente aquellos que permiten dar cuenta de la problemática que se estudia.

Sin más precisiones por hacer, no resta más que dar paso a la presentación de la forma en cómo interactúan esos tres factores (los tipos de apoyo que otorga el PROMEP, los lineamientos que dictan las condiciones bajo las cuales se otorgan los apoyos y la injerencia de estos, en las vertientes de la autonomía), que pueden coadyuvar en la interpretación de si el gobierno federal cumple, o no, con un principio constitucional y de qué manera, probablemente, sucede eso.

APOYO I

Becas para Realizar Estudios de Posgrado de Alta Calidad; y

Becas para Redacción de Tesis

Características de los Apoyos

Las Becas para Realizar Estudios de Posgrado de Alta Calidad y las Becas para Redacción de Tesis, tienen el propósito de cubrir los gastos de los siguientes rubros:

- a) Cuota de manutención. Cubre los gastos de un PTC mientras estudie un doctorado, una maestría o una especialidad médica o tecnológica¹⁷⁶ y se aloje de manera permanente fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea en el país o en el extranjero.

¹⁷⁶ Sin ahondar en el tema, es necesario aclarar que el PROMEP excepcionalmente apoyará la implementación y/o desarrollo de programas de posgrado especiales. Se trata de un posgrado de alta calidad que está inscrito en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad SEP-CONACyT (PNPC); puede ser un programa de algún país que hace pública su clasificación o bien puede ser un programa que cumple con los requisitos establecidos en el Marco de referencia para la evaluación y seguimiento de programas de posgrado (indicadores que debe cumplir para ingresar al PNPC), contratado por alguna IES adscrita al PROMEP para que se imparta en su entidad por una sola ocasión y dirigido, preferentemente, a profesores de tiempo completo. Para conocer más sobre los programas especiales se pueden consultar las Reglas de Operación del PROMEP 2013.

- b) Cuota compensatoria de Estímulo al Desempeño del Personal Docente (ESDEPED)¹⁷⁷ o beca a la docencia. Es un apoyo económico que se otorga a los becarios PROMEP debido a que durante la realización de sus estudios no reciben el ESDEPED, ni pueden concursar para obtenerlo.
- c) Apoyos adicionales. Se refiere a costos de inscripción, colegiatura y graduación, según los periodos lectivos y montos autorizados por la institución que otorga el grado, y apoyos únicos para viáticos y compra de libros.¹⁷⁸
- d) Viáticos. Debido a que no se les apoya con cuotas de manutención a quienes realizan estudios de posgrado de estancia reducida¹⁷⁹ y a quienes están en el proceso de redacción de tesis, el programa determinó apoyarles con viáticos.
- e) Becas para redacción de tesis de doctorado y de maestría. Consisten en los mismos apoyos que se estipulan para los programas de estancia reducida. Es un apoyo económico que reciben los profesores durante un año para redacción de tesis doctoral y seis meses para redacción de tesis de maestría.¹⁸⁰

De la revisión de los apoyos que se otorgan a los PTC de las Universidades autónomas mediante el PROMEP, surgen las siguientes consideraciones:

¹⁷⁷ Para estimular la educación superior y fortalecer los valores inherentes a la enseñanza, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Secretaría de Educación Pública, estableció el Programa de Estímulo al Desempeño del Personal Docente ESDEPED, cuyo objetivo fundamental es valorar y estimular el desarrollo del personal docente en las categorías de tiempo completo, medio tiempo y tiempo parcial que realicen con calidad, dedicación y permanencia las actividades de docencia, investigación, tutorías y participación en cuerpos colegiados. Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior Universitaria. Dirección de Fortalecimiento Institucional. Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente (ESDEPED) <http://ses2.sep.gob.mx/dg/dges/dfi/ESDEPED.htm>

¹⁷⁸ Los apoyos adicionales no son aplicables para Becas para Redacción de Tesis, sólo aplican para doctorados y maestrías convencionales. Las Becas para doctorados y maestrías convencionales se otorgan para programas educativos de alta calidad que ofrecen actualmente instituciones de educación superior de México y del extranjero y que requieren la presencia continua del estudiante en la sede del programa educativo durante la realización de los estudios, siendo necesario el cambio de su lugar de residencia. No es aplicable para Becas para Redacción de Tesis.

¹⁷⁹ Las becas para doctorados y maestrías de estancia reducida se otorgan para programas educativos de alta calidad que ofrecen instituciones de México o del extranjero y que no son fuertemente escolarizados, es decir, no requieren la presencia continua del estudiante en la sede del programa educativo por la duración del plan de estudios, por lo cual no se requiere el cambio de residencia durante la realización de sus estudios. En algunos casos, sobre todo en las maestrías, la parte escolarizada de estos programas se ofrece mediante cursos intensivos.

¹⁸⁰ Para conocer a detalle los montos que se otorgan por cada una de las becas, se recomienda revisar las Reglas de Operación del PROMEP 2013.

Si bien es cierto que el gobierno federal busca coadyuvar con la Universidad autónoma en el fortalecimiento de su planta académica, mediante la entrega de apoyos para que los docentes cursen estudios de posgrado, lo cual es una intención que no se demerita, no se debe perder de vista el motivo principal por el que en 1980 se elevó a rango constitucional la autonomía de la Universidad. Al final, se buscaba garantizar a la institución que ningún ente externo, así sea el propio Estado, interviniera en los asuntos que sólo le competen a esa entidad educativa. Con la participación de PTC en el PROMEP, se hace posible el trabajo colaborativo entre la Universidad y el PROMEP en cuanto a la formación de docentes en grados académicos posteriores a la licenciatura, y con ello, de manera automática, se hace real una injerencia directa y precisa del gobierno federal en tareas de la Universidad. En última instancia, no se puede negar que coadyuvar es una forma de intervenir.

Otra de las razones por las que se otorgó autonomía a la Universidad fue porque, desde el mismo Estado, se pensaba a esa institución como un organismo capaz de decidir en asuntos propios de educación superior, mediante procedimientos especializados. En su momento se consideró que la Universidad contaba con la experiencia necesaria que le permita captar al personal calificado y con miras a hacer eficaz el desarrollo de las actividades que se le encomendaron y en beneficio de la sociedad. Dicho en otras palabras, a la Universidad se le confirió autonomía técnica, pues desde el propio Estado se reconoció que no había una institución mejor y más preparada que la propia Universidad para cumplir con las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, concediéndole, además, una absoluta libertad para determinar cómo hacerlo, y sin la participación de entes externos.

Se considera que la Universidad, al ser capaz de decidir sobre la forma en que ha de cumplir con sus tareas básicas que son la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, implícitamente es capaz de decidir sobre las acciones que habrá de implementar para “habilitar” a su personal

docente. Con el término habilitar, de acuerdo con las Reglas de Operación del PROMEP, se quiere decir que la Universidad es capaz de implementar las acciones necesarias para que su personal académico obtenga el grado de maestro o doctor, y forme cuerpos académicos.

El hecho de que cualquier instancia externa a la Universidad tenga la libertad para emitir su opinión respecto a las características, el funcionamiento y hasta los problemas de la institución, no significa que pueda determinar e implementar las medidas de solución. De tal modo que resulta complicado entender por qué el gobierno federal, no sólo delimita los problemas actuales que tienen la Universidad autónoma, como el hecho de citar que un alto porcentaje de profesores de carrera no cuenta con el “nivel académico adecuado”, sino que, además, participa en el establecimiento y la implementación de las acciones de solución.

En esa medida, es el jefe del Ejecutivo quien determina que para mejorar el “nivel de habilitación” del profesorado, sólo los PTC deben cursar programas de posgrado, los cuales deben de ser de alta calidad, siendo estos únicamente los que están inscritos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Además, el programa estipula que los PTC, a la vez que cursan sus estudios de posgrado, deben suspender sus labores docentes.

Resulta complicado entender por qué el gobierno federal dicta a la Universidad las acciones que debe implementar para mejorar las características de su profesorado, aún y cuando la institución tiene el derecho y la obligación de hacerlo de forma autónoma.

Con anterioridad se citó que los organismos autónomos necesariamente tienen que ser descentralizados. También se citó que la descentralización implica la transferencia, por parte del Estado, de algunas de sus facultades administrativas a organismos desvinculados de la administración central. De igual forma, se dijo que cuando nace un ente descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, con la facultad para gobernarse a sí mismo, dictar sus propias normas, autoadministrarse, etcétera, se está ante un organismo que goza de autonomía.

En virtud de la idea anterior sobre la descentralización y la autonomía surge el siguiente análisis. Por una parte, el Estado crea organismos públicos descentralizados que gozan de autonomía, denominados Universidad. En ese momento el Estado, en este caso el jefe del Ejecutivo en particular, transfiere a esos organismos descentralizados todas las competencias y atribuciones que en materia de educación superior le correspondían. Al mismo tiempo el Estado, el Poder Legislativo en particular, otorga a ese organismo descentralizado autonomía para garantizarle que nadie intervenga en el cumplimiento de su función técnica, en este caso para que ninguna instancia externa a la Universidad lleve a cabo ningún tipo de acciones en materia de educación superior. Lo sorprendente del proceso antes descrito es que tanto el gobierno federal como la Universidad, al implementar y ser parte del PROMEP respectivamente, le dan un revés a los procesos de descentralización y autonomía.

En todo caso, ante el posible problema de que sus PTC no cuentan con el grado necesario de habilitación, no es la Universidad la que estudia, determina, establece medidas de solución y las implementa con la finalidad de que haya más PTC con especialidades, maestrías y doctorados, sino que esa tarea la hace el gobierno federal, específicamente la Secretaría de Educación Pública, aún y cuando se parte de un escenario en el que se reconoce que no hay un ente mejor que la misma Universidad para estudiar, determinar y solucionar sus problemas. Al final, en gran medida, es el gobierno federal quien demarca los problemas actuales que tienen la Universidad autónoma y quien participa en el establecimiento y la implementación de las acciones de solución.

En última instancia, lo que parece que está haciendo la Universidad es devolver al Estado su carácter de institución descentralizada para volverse dependiente del órgano de gobierno central en el cumplimiento de su función técnica, y ya ni que decir de su condición de autonomía.

La autonomía técnica implica que la Universidad cumpla con sus tres tareas básicas, de la manera que mejor lo considere y, sin embargo, en el

programa se determina que el profesor deje de ejercer la docencia y se dedique exclusivamente a las tareas de investigación, mediante estudios de posgrado. Esto sin mencionar que, desde las acciones que se proponen en las Reglas de Operación del PROMEP, no se vislumbra algún tipo de margen o cabida para la difusión de la cultura.

El PROMEP propicia que las relaciones y condiciones de trabajo entre la Universidad y su personal académico cambien. Si bien es cierto que el PTC fue contratado por la Universidad para ejercer la función docente, también es cierto que a partir de que el profesor obtiene una beca PROMEP, esa relación de trabajo se suspende. Al tiempo que adquiere nuevas funciones pues durante el tiempo que dure la beca, el PTC únicamente se concentrará en estudiar e investigar.

El gobierno federal, al otorgar una beca al personal académico de una Universidad autónoma, adquiere autoridad para determinar la dirección que habrá de seguir la formación de sus profesores.

No es el PTC, o bien la propia institución educativa, quien decide libremente la disciplina del conocimiento a investigar, sino que esa decisión se toma, implícitamente, desde el PROMEP. Al determinar que los PTC deben cursar estudios de posgrado acorde con el subsistema de educación superior en el que laboran, tácitamente se está direccionando la línea de investigación que debe seguir el PTC, y con ello se está incumpliendo con la libertad de investigación. De tal forma que los PTC, habrán de hacer investigación no necesariamente poseen la libertad para incursionar en los temas de investigación que sean de su interés, sino en los que dicte el programa.

Las Reglas de Operación del PROMEP, dictan que el PTC no puede cursar sus estudios de posgrado en la misma institución educativa en la que labora, con lo cual se cierra la posibilidad de que el PTC decida libremente sobre la institución educativa en donde estudiará. A lo más, podrá elegir de entre las IES que brindan el posgrado que está acorde con el subsistema de

educación superior en el que trabaja, y que sea parte del PNPC o su equivalente.

Si la Beca para Realizar Estudios de Posgrado de Alta Calidad incluye la cuota compensatoria de ESDEPED y se otorga debido a que durante la realización de sus estudios el profesor no recibe el estímulo, lo que se logra es mantener la idea en el docente de que en su momento ha de tener que realizar lo que, desde el gobierno federal, se define como “calidad, dedicación y permanencia de las actividades de docencia, investigación, tutorías y participación en cuerpos colegiados”.

Beneficiarios

En este apartado se establece que el programa es el encargado de publicar anualmente la convocatoria Becas para Estudios de Posgrado de Alta Calidad¹⁸¹ y también se determina que cada IES es la encargada de difundirla.

Así que le corresponde a cada Universidad pública autónoma, difundir la convocatoria entre sus profesores, publicarlas en los órganos informativos oficiales y hacerlas llegar a los directores de las Dependencias de Educación Superior (DES) y unidades académicas.

La Universidad no establece quienes han de ser los PTC que pueden aspirar a una Beca para Realizar Estudios de Posgrado de Alta Calidad, eso lo determina el programa, y se trata de los siguientes docentes:

- a) Los Profesores de Tiempo Completo (PTC).

¹⁸¹ De hecho, el programa , además de publicar la convocatoria para participar por una Beca para Realizar Estudios de Posgrado de Alta Calidad, también publica las convocatorias Reconocimiento a Profesores de Tiempo Completo con Perfil Deseable, Apoyo a Profesores de Tiempo Completo con Perfil Deseable, Apoyo a la Reincorporación de Exbecarios PROMEP, Apoyo a la Incorporación de Nuevos Profesores de Tiempo Completo, Apoyo para el Fortalecimiento de los Cuerpos Académicos, la Integración de Redes Temáticas de Colaboración de Cuerpos Académicos, Gastos de Publicación, Registro de Patentes y Becas Posdoctorales.

- b) Preferentemente, los que requieren la habilitación mediante un grado superior para realizar las funciones académicas plenas.
- c) Cuya área y disciplina de los estudios sea congruente con la dependencia de adscripción del profesor.
- d) No se otorgará beca para realizar estudios del mismo grado o equivalentes con el que ya cuente el profesor.
- e) No se otorgará beca para programas de posgrado ofertados por la misma institución de adscripción.
- f) Sólo en los casos donde el Programa de la propia institución sea el único de la disciplina reconocida en el PNPB, se otorgará beca para cursar estudios de posgrado ofertados por la misma institución de adscripción del beneficiario.
- g) Pueden aspirar a una beca, sólo a condición de que hayan sido contratados antes del 31 de diciembre de 1996.

Se infiere que personal de las Universidades autónomas, además de cumplir con las funciones que directamente le son asignadas por la institución en la que labora, también debe cumplir con las actividades que el programa le está delegando a la Universidad y, por lo tanto, a su personal, probablemente al de tipo administrativo. Ante este panorama resulta complejo hablar de autonomía laboral, pues si bien es cierto que la Universidad cuenta con su personal, éste cumple con funciones que se le asignan desde afuera, y de una figura de autoridad que no es parte de la Universidad.

Debe quedar claro que no sólo se hace referencia a la difusión de las convocatorias, sino a todo el nuevo trabajo que habrá de hacer el personal universitario.

Destaca, por ejemplo, el Representante Institucional ante el PROMEP (RIP), que es una persona de la propia IES designada por el rector, cuya función es ser el enlace entre la institución y el PROMEP.¹⁸²

¹⁸² Esta figura puede recaer en los titulares de áreas preexistentes que están familiarizados con la operación de programas vinculados a la SEP o a otras instancias de fomento a la educación superior, la ciencia y la tecnología.

Algunas de las funciones que realiza el RIP son registrar (altas y bajas) y modifica los datos personales y laborales de los profesores en el Sistema Unificado PROMEP; promueve las convocatorias dentro de su institución; otorga claves a los profesores para ingresar al sistema de solicitudes en línea; asesora a los profesores al momento de llevar a cabo la captura de solicitudes; coteja y valida la documentación comprobatoria contra información capturada en el sistema por el profesor; valida las solicitudes de apoyo presentadas por los profesores en el sistema de captura, entre otras.

Elegibilidad (Requisitos y restricciones)

Para el caso de la Beca para Estudios de Posgrado de Alta Calidad se requiere llenar una solicitud y entregarla en la coordinación académica del PROMEP, junto con una serie de documentos. Dada la cantidad tan extensa de documentación requerida,¹⁸³ se optó por hacer referencia sólo a un documento que, se considera, resultan de suma importancia para describir el tema que ocupa a este trabajo. Se trata de una Carta Compromiso única firmada por el Rector de la Institución, Unidad o Campus y por el Profesor.

Esa carta compromiso es un escrito dirigido al rector de la Universidad en la que está adscrito el PTC, mediante el cual este último, al resultar beneficiario de la beca PROMEP, asume que conoce y acepta el funcionamiento de las Reglas de Operación del PROMEP 2013 y se compromete, ante la autoridad de su IES, a cumplir cabalmente en tiempo y forma con lo establecido en dichas Reglas y en los reglamentos que de ella emanen.

BOBADILLA Martínez, Jorge. "La experiencia del PROMEP en la UAM-Azcapotzalco: Una mirada desde la oficina de la representación institucional ante PROMEP". CASTAÑEDA Salgado, Adelina, Ma. del Carmen Jiménez Ortiz y Ma. Teresa de Sierra Neves (Compiladoras). **Foro análisis y reflexiones sobre el funcionamiento académico y normativo de los cuerpos académicos**. Universidad Pedagógica Nacional. Primera Edición Electrónica. 2010. México. Página 35.

¹⁸³ Debido a que son varios los documentos que se deben presentar en las instalaciones de la coordinación del programa, se sugiere que, de requerir más información al respecto, se consulten las Reglas de Operación del PROMEP 2013.

Lo interesante de esa carta compromiso, es que el profesor reconoce ante el rector de la institución unas Reglas de Operación que no dictaminaron las autoridades de la Universidad sino autoridades externas a ella. Por otro lado, no obstante las Reglas fueron determinadas por autoridades de la SEP, el compromiso de cabal cumplimiento a esas reglas no lo asume el profesor ante la SEP, sino ante una autoridad universitaria. Independientemente de todo esto, lo que sí es un hecho es que tanto el rector de la Universidad como el PTC asumen y se comprometen a conducirse de acuerdo con lo que se establece en las Reglas de Operación, pues ambos plasman su firma en dicha carta compromiso.

Al final, se percibe una conducta de obediencia, tanto del profesor como del rector de la Universidad, respecto a una serie de lineamientos estipulados por el gobierno federal que determinan la dirección que habrá de tomar la formación del profesorado de tiempo completo de la Universidad autónoma y que, muy probablemente, son totalmente ajenos a la normatividad de la institución de educación superior.

Transparencia (Métodos y Procesos)

Este lineamiento establece que las becas se otorgarán para realizar estudios a nivel nacional en los programas registrados en el PNPC o en el extranjero en programas de posgrado de alta calidad.

En el glosario de las Reglas de Operación se establece que el PNPC es administrado por la SEP, a través de la SES, y el CONACyT cuyo objetivo es el de impulsar la mejora continua de la calidad de los programas de posgrado que ofrecen las IES e instituciones afines del país, reconociendo los programas de especialidad, maestría y doctorado en las diferentes áreas del conocimiento que cuentan con núcleos académicos básicos, altas tasas de graduación, infraestructura necesaria y alta productividad científica o

tecnológica, lo cual les permite lograr la pertinencia de su operación y óptimos resultados.

En las Reglas de Operación del programa se dicta que se le otorgará una beca al PTC, sólo si cursa estudios de posgrado de alta calidad, que se imparten en las IES que están adscritas al programa y que, por ende, son parte del PNPC, el cual es otro programa de gobierno. Con esto no sólo se reduce la posibilidad de elección del PTC, sino que, al mismo tiempo, el gobierno federal refuerza su injerencia en el tipo de estudios que, considera, debe cursar el profesor de nivel superior.

Se entiende entonces que el programa de posgrado de calidad que ha de cursar un becario PROMEP tampoco está exento de la injerencia del gobierno federal, pues para ser parte de un padrón necesariamente tuvieron que someterse a procesos de evaluación, o simple y sencillamente debieron cubrir una serie de requisitos.

Al establecer como condición que el PTC sólo recibirá la beca para estudios de posgrado, si estos estudios están inscritos en el PNPC, se entiende que el PROMEP y el PNPC son programas complementarios, que le permiten al gobierno federal aumentar las posibilidades de direccionar la formación de los docentes hacia lo que considera es, un trabajo efectivo por parte de la Universidad, la cual, se podría presumir, asume una postura de simple obediencia, aún y cuando se trate de una Universidad autónoma.

Más allá de pretender determinar si las políticas, criterios y lineamientos que dan sentido al PROMEP y el PNPC son erróneos o certeros, eficientes o ineficientes, viables o no; lo que se puede decir es que aun y cuando únicamente a la Universidad le compete determinar las relaciones de trabajo que debe entablar con sus profesores; y, aún y cuando la Universidad cuenta con libertad curricular, que significa libertad para diseñar sus programas de posgrado, estos, al ser parte del PNPC, necesariamente, en parte, fueron diseñados por una instancia ajena a la Universidad, y, sin embargo, se imparten en Universidades autónomas.

Derechos y Obligaciones

En cuanto a los Derechos y las Obligaciones que adquieren quienes obtienen una Beca para realizar Estudios de Posgrado de Alta Calidad o una Beca para Redacción de Tesis, se puede aludir que corresponde a la Universidad autónoma lo siguiente:

- a) Cubrir el total de la beca autorizada con cargo a su Fideicomiso PROMEP o a la cuenta específica.
- b) Pagar las cuotas de inscripción y colegiatura directamente a la IES receptora y los apoyos al becario mediante ministraciones en cuenta bancaria a su nombre en los tiempos establecidos.
- c) Reunir y conservar los comprobantes de todos los gastos efectuados.
- d) Cubrir íntegramente el salario y las prestaciones del profesor durante la vigencia de la beca.
- e) Informar trimestralmente a la DGEUSU, sobre el ejercicio de los fondos utilizados, donde se incorpore el avance en el cumplimiento de la misión y fines conforme a lo dispuesto en las Reglas de Operación.
- f) Cancelar la beca cuando el becario cause baja durante sus estudios o no los concluya o, si habiendo obtenido el grado no se reincorpora a su IES de adscripción por un tiempo equivalente al que disfrutó de la beca PROMEP, en cuyo caso, el becario queda obligado a reintegrar a la IES postulante el monto total de la beca. Esta obligación queda implícita en la Carta Compromiso que firma el becario al presentar su solicitud de beca.
- g) Solicitar al PROMEP para su evaluación la prórroga correspondiente, en caso de que aplique, y previa solicitud del becario, cuando éste se retrase para obtener el grado, por causas externas a su responsabilidad.
- h) Solicitar al PROMEP la cancelación de la beca si el profesor padece una enfermedad que le impide continuar definitivamente con sus

estudios o fallece. El ajuste que procede para estos casos es sólo la reintegración al Fideicomiso PROMEP o a la cuenta específica, de los montos no liberados al momento de declararse cualquiera de los dos casos anteriores.

- i) Tramitar el permiso con descarga académica al 100% (llámese licencia, permiso, autorización o descarga), con goce de salario completo y prestaciones, para que el profesor realice sus estudios a tiempo completo, durante la vigencia de la beca, en los términos del Convenio Marco de Cooperación Académica o de los Lineamientos Internos de Coordinación, según sea el caso, suscrito entre la IES y la SEP.
- j) Verificar que durante los estudios de los becarios PROMEP éstos no perciban la Beca a la Docencia o ESDEPED.
- k) Verificar que durante los estudios de los becarios PROMEP éstos no reciban otro apoyo con recursos Federales sin que se haya notificado al programa, con la finalidad de no duplicar el beneficio.
- l) Facilitar el uso de sus instalaciones para la realización de las investigaciones de sus becarios con la asesoría de profesores del CA correspondiente.

Si un ente autónomo, como lo es la Universidad, puede y debe mantener relaciones de coordinación con los órganos del Estado, en un marco de respeto a su autonomía, no hay cabida para relaciones de subordinación de la primera ante el segundo. En este caso la Universidad debe mantener relaciones de coordinación con la Secretaría de Educación Pública y el CONACyT, y nunca establecer relaciones de subordinación, pues ante todo se le reconoce el carácter de máxima autoridad en materia de educación superior. Sin embargo, con la participación de las Universidades en el PROMEP, se percibe más una relación de subordinación que de coordinación.

Si bien es cierto que cuando la Universidad forma parte del listado PROMEP, este programa no dispone, propiamente, del presupuesto federal

que se otorga a la Universidad y tampoco dispone de alguno de sus recursos económicos propios; también es cierto que mediante lo que se establece en las Reglas de Operación del programa, a la Universidad se le confiere la responsabilidad de administrar y responder por el uso correcto de los recursos económicos que el gobierno federal otorga a los PTC.

La Universidad al ser la responsable de reunir y conservar todos los comprobantes de gastos y rendir un informe trimestralmente a la DGEU, no cumple más que con una tarea administrativa y de rendición de cuentas respecto a la forma en cómo ha ejercido recursos del gobierno federal, ante lo cual, inevitablemente, surge la siguiente pregunta: ¿ese es el tipo de relaciones que debe entablar la Universidad autónoma con organismos externos a ella?, y la respuesta evidentemente es no. Esta pregunta no tiene nada que ver con la obligación de la Universidad en cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas, el comentario más bien va en el sentido de considerar si a ese tipo de informes que ha de rendir la institución educativa se reduce la coordinación que debe haber entre la SEP y un organismo autónomo.

Corresponde y es libertad de la Universidad establecer las relaciones de trabajo que habrá de mantener con su personal docente, sin embargo, al ser parte del programa, en automático la Universidad adquiere la obligación de emitir una constancia de permiso, licencia y/o descarga académica al cien por ciento a su PTC y también la institución queda obligada a cubrir al docente el cien por ciento de su sueldo, por el tiempo en que ha de cursar sus estudios; y entonces la pregunta es: ¿Cómo se puede entender la autonomía laboral si desde el PROMEP, se obliga a la IES a emitir un permiso al PTC para que éste tenga una descarga académica al cien por ciento, con goce de salario completo y prestaciones? Al parecer no hay congruencia entre lo que dicta la Carta Magna respecto a que la Universidad es libre para determinar las relaciones de trabajo con el personal docente y lo que se suscita en la realidad. La Universidad es libre para establecer las condiciones de contratación, promoción, licencias, remoción del profesorado, salarios y

prestaciones; y, aún y con esa libertad, desde el PROMEP se dicta que la Universidad debe otorgar licencia al PTC, al tiempo que ha de cubrir su sueldo.

Aunque la idea anterior podría parecer un tanto compleja por lo que sucede en realidad, pues por una parte se habla de que con su participación en el PROMEP, la Universidad probablemente esté tomando más una actitud de subordinación ante los lineamientos que plantea la SEP, que de coordinación con esa dependencia; mientras que por otro lado la institución educativa, por su propia voluntad, solicita a la SEP su colaboración en las tareas que sólo le competen a una Universidad cuando ésta es autónoma, en otras palabras, es la Universidad la que solicita y hace los trámites correspondientes para estar en el listado PROMEP. Es la institución de educación superior, a través de su rector, la que solicita a la SEP que contribuya con la Universidad en el mejoramiento de la calidad, la pertinencia, la diversificación y la ampliación de la oferta educativa en beneficio de la comunidad universitaria.

La SEP y la Universidad autónoma firman un Convenio Marco de Colaboración Académica mediante el cual se establecen las bases conforme a las cuales el gobierno federal, por conducto de la SEP, apoyará a la Universidad en la ejecución de los planes, proyectos y acciones previstas en el PROMEP y en las Reglas de Operación.

En ese convenio la Universidad se compromete a determinar sus necesidades y apoyos específicos de formación para su planta docente a través de los planes de desarrollo institucionales de sus centros y/o programas, los cuales deben ser congruentes con el PROMEP y los lineamientos que la SEP determine para tales efectos.

La Universidad, además, se compromete a entregar la información que le solicite la SEP, así como mantener comunicación con esa dependencia acerca del desarrollo y la ejecución de los objetivos y las metas previstas en el convenio.

De tal modo que con la firma del Convenio Marco de Colaboración Académica por parte de la Universidad autónoma y la SEP, la primera reconoce y acepta, sin dar lugar a la discusión, participar en el PROMEP y asume todas las responsabilidades que se le adjudican.

Causas de incumplimiento

Nada se ha de citar en ninguno de los cuatro tipos de apoyo en cuanto a las situaciones que determinan su incumplimiento y a las consecuencias de ello. Debido a que los recursos económicos que proporciona el PROMEP se derivan del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, se considera que el gobierno federal tiene la libertad para establecer las condiciones bajo las cuales habrá de disminuir, suspender, retirar o solicitar la reintegración del apoyo económico. El objetivo de esta investigación no está en analizar las razones por las cuales los PTC pierden el derecho a recibir el apoyo y la obligación a reintegrarlo, cuando así proceda; más bien, el objetivo de esta investigación está en analizar las circunstancias bajo las cuales los PTC se vuelven beneficiarios del recurso económico que se obtiene mediante el PROMEP, y de ahí desprender ideas que expliquen cómo es que no se está dando cumplimiento a la autonomía de la Universidad.

APOYO II

Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de
PTC reconocidos con el Perfil Deseable

Características de los Apoyos

El Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con el Perfil Deseable consiste en proporcionar a los docentes una cantidad determinada de dinero (treinta mil pesos para profesores con grado de maestría y cuarenta mil pesos para los que poseen el grado de doctor), que les permita cubrir los montos por concepto de:

- a. Adecuación o remodelación de cubículo.
- b. Adquisición de mobiliario para su cubículo.
- c. Adquisición de equipo personal de cómputo, periféricos de cómputo o electrónicos, estos últimos con la justificación correspondiente y de acuerdo con las necesidades derivadas de las Líneas de Generación y Aplicación Innovadora del Conocimiento (LGAC)¹⁸⁴ desarrolladas por el profesor.
- d. Adquisición de acervo bibliográfico o informático especializado; y
- e. Adquisición de equipo para experimentación.

Del análisis de las características que posee la Beca para Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con Perfil Deseable, se logró dar forma a una serie de consideraciones.

Puede hablarse, hasta cierto punto, de una intromisión por parte del jefe del Ejecutivo, mediante el PROMEP, tal vez de una forma un tanto velada, en las condiciones de trabajo de los profesores universitarios, lo que puede significar el incumplimiento de la autonomía laboral. Por una parte, este tipo de autonomía implica la libertad de la Universidad para establecer los requisitos y mecanismos mediante los cuales el personal académico debe cumplir con sus funciones. Se trata de una relación de trabajo en la que ninguna otra instancia debe intervenir.

¹⁸⁴ De acuerdo con lo que se establece en las Reglas de Operación, las LGAC implican una serie coherente de proyectos, actividades o estudios que profundizan en el conocimiento como producto de la investigación básica y aplicada con un conjunto de objetivos y metas de carácter académico, en temas disciplinares o multidisciplinares. Es muy frecuente que la generación de conocimiento, en todos los campos, lleve al desarrollo de aplicaciones de tipo innovador en beneficio de la sociedad.

Sin embargo, se puede inferir que el programa, al otorgar a ciertos PTC el grado de Perfil Deseable y, sólo a ellos otorgarles recursos económicos para infraestructura y equipamiento para el mejor desempeño de sus funciones, lo que está logrando es reconfigurar, desde fuera de la Universidad, las condiciones laborales del personal docente y propiciar condiciones desiguales de trabajo entre los PTC, y entre estos y los profesores de asignatura y de tiempo parcial.

Parece ser que tal situación se está dando más porque así lo propicia el programa (hay que recordar que en las Reglas de Operación se dicta que sólo pueden aspirar a las becas y apoyos PROMEP los PTC) que porque así lo haya establecido previamente la Universidad. Al final, en el PROMEP no se da pauta para que la institución educativa analice, identifique y establezca los criterios que habrán de diferenciar las condiciones de trabajo entre un profesor y otro, sino que sólo se indican las acciones que desde la Universidad se deben realizar, y los requisitos con los que se ha de cumplir, para que el docente pueda recibir el Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con el Perfil Deseable.

El punto de análisis está tanto en las condiciones de desigualdad de trabajo que se propicia entre los profesores que laboran en la Universidad autónoma, como en revisar desde dónde se propician esas condiciones de desigualdad. Puede ser desde el gobierno federal, desde la Universidad o bien desde el gobierno con la permisividad de la Universidad o con su inconformidad. Sólo para el caso que se trate de diferencias de trabajo propiciadas desde el gobierno federal, mediante uno de sus programas, se ha de mencionar que no hay, por consiguiente, cabida para la autonomía laboral en la Universidad autónoma. Ahora bien, si es desde el gobierno con la permisividad de la Universidad, habría que continuar discutiendo el tema sobre el incumplimiento de la autonomía, pero sin enfocarlo desde el gobierno federal, sino desde la misma Universidad, es decir habría que volcar la mirada hacia el incumplimiento de la autonomía de la Universidad por parte de la Universidad. Mientras que si sucede la desigualdad de condiciones de

trabajo a pesar de la inconformidad de la Universidad, habría que revisar, en particular, qué actores de la institución están inconformes y cuáles son las razones.

Beneficiarios

La SES otorga, a través del PROMEP, el reconocimiento al Perfil Deseable a los PTC de las IES inscritas en el programa.

Los profesores con perfil deseable deben cumplir satisfactoriamente con:

- a. Un nivel de habilitación académica superior al del Programa Educativo (PE) en el que imparten clase, ya sea maestría o doctorado.
- b. Preferentemente deben contar con el doctorado.
- c. La realización, de forma equilibrada, de las funciones universitarias y debe dar evidencia de ello por lo menos en los tres últimos años.

En el caso del subsistema denominado Universidades Públicas Estatales y Afines, en el cual se congregan las Universidades públicas autónomas del país, si un PTC desea ser reconocido como profesor con perfil deseable, debe cumplir con las siguientes cuatro funciones universitarias:

- a. Docencia¹⁸⁵
- b. Generación y aplicación innovadora del conocimiento (GAC)
- c. Tutelaje al estudiantado¹⁸⁶

¹⁸⁵ La *docencia*, de acuerdo con lo que se establece en el glosario de las Reglas de Operación, es la actividad de los profesores concentrada en el aprendizaje de los alumnos que implica su presencia ante los grupos en clases teóricas, prácticas, clínicas, talleres y laboratorios, que forman parte de algún programa educativo de la IES que tiene relación directa con algún tema de la especialidad o disciplina del docente.

¹⁸⁶ El *tutelaje al estudiantado* se considera una forma de atención educativa donde el profesor apoya a un estudiante o a un grupo pequeño de estudiantes de una manera sistemática, por medio de la estructuración de objetivos, programas, organización por áreas, técnicas de enseñanza apropiadas e integración de grupos conforme a ciertos criterios y mecanismos de monitoreo y control, entre otros. En las Reglas de Operación se establece que el tutor juega un papel importante en el proyecto educativo, ya que apoya a los alumnos en el desarrollo de actitudes como las de crear en ellos la necesidad de capacitarse, de explorar aptitudes, de mejorar su aprendizaje y tomar conciencia, de manera responsable, de su futuro. La tarea del tutor consiste en estimular las capacidades y procesos

d. Gestión académica-vinculación

Dicho reconocimiento tendrá una duración de tres años cancelándose si el profesor deja de laborar en la institución en la cual lo obtuvo.

De esas cuatro funciones universitarias, en este momento y debido a los fines que se persiguen en esta investigación, sólo se hará alusión a la GAC, pues en esa función universitaria se identifica el incumplimiento de la autonomía académica.

Si en las Reglas de Operación del PROMEP se habla de la GAC, se está hablando entonces de la labor de indagación. De tal forma que, para referirse al incumplimiento de la autonomía académica, específicamente en lo concerniente a la libertad de investigación, es necesario hacer una serie de precisiones sobre la GAC.

Actualmente, la SES determina que las Universidades autónomas, las cuales, como ya se mencionó, se ubican en el subsistema Universidades Públicas Estatales y Afines,¹⁸⁷ tienen la encomienda de llevar a cabo las tareas de docencia, investigación y difusión de la cultura, lo cual se expresa de la siguiente manera:

Respecto al subsistema Universidades Federales Públicas:

“Las instituciones que conforman este subsistema realizan, además de las funciones de docencia, un amplio espectro de programas y proyectos de investigación (generación y aplicación innovadora del conocimiento), y de extensión y difusión de la cultura”.

En cuanto a las Universidades Públicas Estatales se refiere que:

de pensamiento, de toma de decisiones y de resolución de problemas. Significa, además, dirigir una tesis, ya sea de maestría o doctorado. El tutelaje al estudiantado no es una tarea nueva que habrá de cumplir el PTC. Es una actividad que, en mayor o menor grado, han desempeñado los profesores de las universidades autónomas, sin embargo actualmente, desde el gobierno federal, se le da un peso mayor pues deja de ser una actividad que implícitamente se entiende que hace el docente y se vuelve una función que claramente se demanda al PTC, como requisito para adquirir algún tipo de beneficio. Uno de ellos es el Reconocimiento al Perfil Deseable y otro la obtención del Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC Reconocidos con el Perfil Deseable

¹⁸⁷ En el año 2013, la Subsecretaría de Educación Superior hacía referencia al subsistema de educación superior Universidades Públicas Estatales y Afines, sin embargo recientemente determinó dividirlo en dos, por lo que a partir del año 2014 se hace referencia a los subsistemas Universidades Públicas Federales y Universidades Públicas Estatales.

“Las Universidades Públicas Estatales, son instituciones de Educación Superior creadas por decreto de los congresos locales, bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados. Estas instituciones estatales desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como de extensión y difusión de la cultura”.¹⁸⁸

Las Universidades autónomas, en sus respectivas Leyes Orgánicas establecen, con cierta variedad de forma pero con las mismas características de fondo, que su objeto o fin es:

- a. Impartir educación superior
- b. Organizar y desarrollar actividades de investigación y
- c. Preservar y difundir la cultura.

De tal modo que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la SES y las mismas Universidades autónomas, coinciden en que el fin último de la Universidad es la docencia, la investigación y la difusión, pero, al mismo tiempo, la SES y el PROMEP tienen su propio concepto de investigación.

Anteriormente se citó que para que un PTC pueda acceder al Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con el Perfil Deseable, el mismo nombre del apoyo lo dice, ese profesor debe ser reconocido con perfil deseable, mismo que aunque lo otorga el PROMEP, lo suscita la SES, y en esa complementariedad de funciones entre el programa y la SES, se crean las condiciones para una imposición a la Universidad autónoma, no sólo del concepto investigación sino de su puesta en práctica. Con lo anterior, se vislumbra que se incumple con la autonomía académica, específicamente con lo referente a la libertad de investigación.

En las Reglas de Operación del programa se encuentra una definición de investigación, y se pretende que en torno de ella gire el trabajo que realicen los PTC de las Universidades autónomas, pues de otra manera no podrían recibir los apoyos PROMEP.

Mientras que en la Carta Magna y en las leyes de muchas Universidades autónomas se hace referencia al término libertad de investigación, en el

¹⁸⁸ Subsecretaría de Educación Superior. <http://www.ses.sep.gob.mx/contacto>

PROMEPE no se hace una simple alusión a la investigación, sino que tanto la SES como el programa al hablar de investigación hacen referencia al término GAC, de la cual establece puntualmente una definición.

Es interesante analizar cómo en el PROMEP, con el solo hecho de definir el término GAC, y sin la necesidad de adentrarse al análisis de su significado, se está incumpliendo tanto con la vertiente técnica, como con la vertiente autonomía académica.

Con anterioridad se precisó que la autonomía técnica comprende las tareas de docencia, investigación y difusión de la cultura. Mientras que la autonomía académica representa llevar a cabo esas tres tareas en un marco de absoluta libertad. En cuanto a la investigación se determina que es una tarea que se ha de realizar con absoluta libertad. La libre investigación alude a la búsqueda de la verdad sin límites. Significa que los investigadores tienen toda la libertad para incursionar en los temas de estudio que sean de su interés y desde el fundamento teórico que decida. La decisión final acerca de cómo será realizada la investigación y los alcances que tendrá, debe ser tomada por el mismo investigador. Ninguna persona, instancia o institución debe influir, entorpecer o limitar el método o el tema de investigación además de que los PTC tienen la autoridad para definir, programar y realizar su agenda de investigación y para tomar las decisiones finales sobre los programas de investigación.

En pocas palabras, no obstante la Universidad tiene la libertad para definir lo que ha de entender por investigación y llevar esa definición al terreno de la práctica; tanto la SES como el programa al hablar la GAC están haciendo una puntual referencia a su propia definición de investigación. En las Reglas de Operación del PROMEP, se especifica que la GAC es la incubación, desarrollo y aplicación de conocimientos nuevos o relevantes en un campo o disciplina. Se cita, también, que la investigación es el método más común, pero no el único para llevar a cabo las actividades de GAC.

Además, de que en el programa se definen detalladamente las tareas que conforman la GAC, entre las cuales están:

- La realización directa de proyectos de investigación o de aplicación innovadora del conocimiento; planificación de los proyectos; preparación, redacción y publicación de los informes y artículos consecuentes.
- La realización directa de proyectos de síntesis del conocimiento, redacción y publicación de los libros y artículos resultantes.
- La realización directa de proyectos de creación artística; planificación de los proyectos; preparación, redacción, publicación o montaje de las publicaciones; exposiciones o presentaciones consecuentes.
- La realización directa de proyectos de aplicación convencional o rutinaria del conocimiento.
- Otras tareas relacionadas con la GAC: impartición de conferencias y seminarios sobre los proyectos de GAC o sus temas; participación activa en reuniones científicas, artísticas, técnicas o con usuarios de las aplicaciones.

Se hace referencia al incumplimiento de la libertad de investigación por la simple y sencilla razón de que cada IES puede y debe definir su concepto de investigación y las diferentes acciones que la conforman. En tanto que en el PROMEP se dicte qué es la investigación y las diversas tareas que la conforman, el jefe del Ejecutivo, al ser el promotor del programa, se está tomando una atribución que no le compete, al tiempo que está incumpliendo con la libertad de investigación con la que deben contar los PTC de las instituciones autónomas.

Lo que al final se estaría propiciando sería un doble posicionamiento en cuanto a la forma en que ha de hacer investigación el PTC. Por una parte se legisla sobre una total libertad de los PTC para llevar a cabo sus trabajos de búsqueda del conocimiento; mientras que por otro lado, al volverse beneficiarios PROMEP, los PTC, han de llevar a cabo la investigación en el marco de lo que dicta el programa a través de lo que es la GAC. Con lo

anterior se vuelve complicado hablar de la libertad de investigación y de su cumplimiento.

Independientemente de la existencia de elementos para debatir, desde la academia, lo que se ha de entender por investigación que no necesariamente es GAC, término que, para el caso de ser beneficiarias PROMEP, las Universidades autónomas no sólo deben retomar, sino también implementar; se debe aclarar que no se hará debate alguno. La razón es que el objetivo de este apartado no está en analizar la viabilidad o invalidez del término GAC, más aún cuando se considera que, para el caso de las Universidades autónomas y debido a su libertad de investigación, el concepto GAC no tiene razón de ser.

Toda vez que el PROMEP establece lo que es GAC o investigación, y la Universidad, implícitamente hace suya esa definición, se entiende la existencia de una especie de autonomía del proceso, que no es autonomía del producto.

Carlos Alberto Torres y Daniel Schugurensky señalan que las Universidades son autónomas para decidir cuestiones internas y elegir los medios necesarios para lograr las metas establecidas, lo que significa que tienen el control del proceso, pero el gobierno es el que tiene el poder de fijar las metas, lo cual significa que tiene el control del producto. Respecto a la tarea de búsqueda del conocimiento, se puede decir entonces que el jefe del Ejecutivo tiene el control del producto mediante el PROMEP, ya que éste establece que el PTC tiene, por ejemplo, que realizar de forma directa proyectos de investigación o de aplicación innovadora del conocimiento, los cuales deben guardar relación con el programa educativo del cual forma parte el docente; tal labor incluye la planificación de los proyectos y la preparación, redacción y publicación de los informes y artículos consecuentes. A la Universidad sólo se le deja la libertad de decidir sobre los medios que utilizará para llegar al fin establecido, en tal sentido sólo cuenta con el control del proceso.

Tener el control del proceso y del producto, es sinónimo de autonomía, contar sólo con el control del proceso, definitivamente es ausencia de la misma.

Elegibilidad (Requisitos y restricciones)

Si un PTC desea obtener el Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con el Perfil Deseable debe cumplir con los siguientes tres requisitos:

- a. Tener nombramiento de tiempo completo con plaza de profesor, docente, investigador o profesor-investigador en el tipo educativo superior.
- b. Haber obtenido el grado preferente (doctorado) o mínimo (maestría o especialidad).
- c. Demostrar de manera fehaciente sus actividades en:
 - *Docencia.*¹⁸⁹
 - *Generación o aplicación innovadora del conocimiento (GAC).*
 - *Tutorías.*¹⁹⁰
 - *Gestión académica-vinculación, individual o colegiada.*¹⁹¹

De estos requisitos, el que se refiere a la demostración fehaciente de actividades de GAC, brinda elementos para hacer una interpretación del incumplimiento de la autonomía universitaria en su vertiente autonomía académica.

¹⁸⁹ En cuanto a la docencia, se pide como requisito haber impartido un curso frente a grupo al año, durante los tres años inmediatos anteriores a la fecha de presentar su solicitud ante el programa o durante el tiempo transcurrido desde su primer nombramiento como PTC en la IES o desde la obtención de su último grado (en caso de que este tiempo sea inferior a tres años).

¹⁹⁰ Referente a las tutorías, se requiere que el PTC las haya impartido a estudiantes, o haber dirigido al menos una tesis durante el último año inmediato anterior a la fecha de presentar su solicitud ante el programa.

¹⁹¹ En lo concerniente a la Gestión académica-vinculación, individual o colegiada, se solicita la organización de seminarios periódicos, organización de eventos académicos, actividades académico-administrativas, participación en Comités de Evaluación académica durante el último año inmediato anterior a la fecha de presentar su solicitud.

En las Reglas de Operación del PROMEP se señala muy puntualmente que un requisito con el que debe cumplir el profesor es haber participado activamente en un proyecto de generación o aplicación innovadora del conocimiento; actividad que debe comprobar con un producto por año en promedio, durante los últimos tres años inmediatos anteriores a la fecha de presentar su solicitud ante el programa o durante el tiempo transcurrido desde su primer nombramiento como PTC en la IES o desde la obtención de su último grado (si este tiempo es inferior a tres años). Ese producto debe ser de buena calidad. Además, precisa que son productos válidos los artículos en revistas, libros, memorias arbitradas de congresos, obras artísticas, patentes, prototipos, propiedad intelectual, modelos de utilidad; informes técnicos, y transferencia de tecnología.

Más allá del apoyo económico que otorga el programa, mismo que no es cualquier cosa, y más que detenerse a analizar si los requisitos con los que debe cumplir el docente son adecuados, inadecuados, ideales o desatinados; la cuestión está en saber cómo se ha de entender la autonomía académica, cuando el gobierno federal se toma la atribución de dictaminar que el PTC está obligado a publicar un artículo por año. Una de las razones por las que los investigadores de la Universidad poseen libertad para el cumplimiento de su tarea, es precisamente porque se trata de una labor compleja, de la que nadie más que los mismos investigadores sabe, por consiguiente son sólo ellos quienes pueden y deben organizarse, trabajar y publicar los resultados de sus investigaciones en el momento que lo consideren propicio, y no en el momento que una instancia externa lo solicite.

Es de llamar la atención que el gobierno federal, aún sin ser experto en el tema, haga suya la responsabilidad de determinar que el profesor-investigador ha de publicar un artículo por año cual si se tratará de la producción de algún objeto en serie, siendo que la labor de investigación es mucho más compleja.

Además, resulta complejo hablar de autonomía académica cuando desde fuera se califica a los trabajos de los investigadores como de buena o

mala calidad, eso sin considerar qué se entiende por calidad. A este respecto se ha de precisar que es válido el libre examen y la libre crítica constructiva de las ideas, sobre todo de las que se construyen al interior de la Universidad. Sin lugar a dudas es muy enriquecedor el análisis y la crítica que hagan instancias externas, al conocimiento que se crea en la Universidad, entre esas instancias, por supuesto que caben las instituciones del Estado. Sin embargo, la situación cambia cuando el gobierno federal adquiere autoridad para determinar si los resultados de investigación y/o su implementación, son o no de calidad, lo que directamente impacta en las condiciones de trabajo del personal docente que labora en instituciones autónomas públicas.

En ese sentido, una instancia ajena a la institución educativa fija las tareas con las que debe cumplir personal de la Universidad, aún y cuando se determinó que la Universidad fuera autónoma porque era la institución más calificada para decidir sobre los asuntos concernientes a la docencia, la investigación y la difusión de la cultura. Se supone que, a diferencia del gobierno federal, la Universidad sabe determinar los procedimientos ideales para el cumplimiento de sus funciones y cuenta con el personal calificado para ello.

En virtud de que se concibió a la Universidad como una institución con un alto nivel de especialización, agilización, control, transparencia, etcétera, el Estado determinó cederle la responsabilidad de ofrecer educación superior, motivo por el cual le dio el carácter de organismo público descentralizado que goza de autonomía. Sin embargo, el gobierno federal, vuelve a ser partícipe en asuntos relevantes que tienen que ver con los docentes universitarios y sus investigaciones, sin ser esa su función, y sin estar actuando dentro del marco de la ley.¹⁹²

¹⁹² Jorge Bobadilla Martínez, sostiene que en el caso particular de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), aun y cuando el modelo de profesor con perfil deseable es compatible a la figura del profesor-investigador que contempla la universidad; hay PTC que se resisten a formar parte del programa aludiendo a los principios de la autonomía universitaria. BOBADILLA Martínez, Jorge. **Op. Cit.** Página 38

Transparencia (Métodos y Procesos)

En el apartado titulado transparencia, en el que se citan los métodos y procesos para obtener el Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con el Perfil Deseable, se precisa que son candidatos viables a obtener ese apoyo, los PTC que cumplan con los siguientes criterios:

- a. Grado. Que el PTC cuente con el grado mínimo o preferente (especialidad, maestría o doctorado).
- b. Equilibrio de actividades. Este se da cuando un PTC atiende cada una de las cuatro actividades señaladas (docencia, investigación, tutorías y gestión académica-vinculación o actividades de extensión) con mayor ocupación en docencia e investigación, y cubriendo entre todas la dedicación de tiempo completo al trabajo académico.
- c. Eficacia en el desempeño. Se mide de acuerdo con los resultados de las evaluaciones institucionales. Como referente se podrá utilizar el ESDEPED o Beca a la Docencia.

Del estudio sobre la manera en que opera la aprobación del Apoyo de Implementos Básicos, en especial del criterio eficiencia en el desempeño, se perciben cuatro momentos cruciales por los que pasa el profesor, mismos que al integrarse direccionan puntualmente su trabajo hacia lo que en el las Reglas de Operación se define como docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento (investigación), tutorías, participación en cuerpos colegiados y la gestión académica-vinculación.

En un primer momento, el profesor de tiempo parcial, de medio tiempo o de tiempo completo que lleva a cabo las actividades de docencia, investigación, tutorías y participación en cuerpos colegiados, puede aspirar a

obtener el ESDEPED y, muy probablemente, si cumple con los requisitos lo puede obtener. Después, sólo si se trata de un PTC, puede aspirar a obtener una Beca para Estudios de Posgrado de Alta Calidad (maestría o doctorado), de ser el caso que el profesor obtenga la beca, se le prohíbe recibir el ESDEPED, aunque por medio del PROMEP se le otorga una cuota compensatoria del ESDEPED. Posteriormente, hay otro momento en que el ESDEPED se vuelve relevante para un docente. Si un PTC ya cuenta con el grado mínimo o preferente (maestría o doctorado) puede aspirar a que el PROMEP le reconozca con perfil deseable, para lo cual debe llevar a cabo actividades de docencia, generación o aplicación innovadora del conocimiento, tutorías y gestión académica-vinculación o actividades de extensión, en pocas palabras debe cumplir con eficacia en el desempeño, lo cual puede acreditar si recibe el ESDEPED. Finalmente, si un PTC es reconocido con perfil deseable puede aspirar a obtener el Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico.

Del recorrido que debe hacer el PTC para obtener el Apoyo de Implementos Básicos, y de la relevancia que tiene el multicitado ESDEPED, hay algo que queda perfectamente claro y es que la autonomía técnica con la que cuenta la Universidad, deja de figurar en su totalidad, al tiempo que figuran algunas otras funciones que son impulsadas desde instancias externas a la institución.

Más de una vez se ha precisado que la autonomía técnica se refiere, simple y sencillamente al ejercicio, por parte de la Universidad, de la investigación, la docencia y la difusión de la cultura. Mientras que de la revisión de lo que establecen las Reglas de Operación, se observa que se están reforzando las condiciones para que los profesores cumplan con funciones tales como la GAC y la gestión académica-vinculación, en los términos específicos que dicta el PROMEP.

De la gestión académica-vinculación, llama especialmente la atención el que una de las actividades que la componen es la participación, de los PTC, en comités de evaluación académica durante el último año inmediato anterior

a la fecha de presentar su solicitud. La gestión académica-vinculación, es una actividad que no figura en los lineamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que muy probablemente su relieve no se haya originado desde el espacio universitario, sino desde la necesidad de cumplir con él, a propósito de los requisitos que establecen los programas federales que ofrecen apoyos extraordinarios.

En otro orden de ideas, la información que entrega el docente con la que pretende mostrar que cumplen con los criterios que definen el perfil deseable en los PTC, es evaluada por comités de pares convocados para tal efecto por el programa los cuales, a decir de la SEP, están constituidos por investigadores que representan las disciplinas comprendidas en las diferentes áreas del conocimiento y apoyados por especialistas reconocidos para la evaluación, en tal sentido, se cita en las Reglas de Operación, son preponderantes los criterios cualitativos a los cuantitativos en las áreas del conocimiento de los concursantes. Los expertos integrantes de los comités de pares son seleccionados preferentemente entre los académicos de alto nivel y con probada experiencia en evaluación del SNI, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), del CONACyT, y de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Obtenido el reconocimiento al perfil deseable, el profesor podrá solicitar el apoyo para contar con los implementos básicos individuales de trabajo que le faciliten desarrollar de manera efectiva su labor académica.

Así como anteriormente se mencionó que la SES, a través del PROMEP, otorga el reconocimiento al perfil deseable, y que, por su parte, el programa establece que si un PTC aspira a una beca para implementos básicos para el trabajo académico debe contar con el reconocimiento al perfil deseable, de lo cual se dijo que la SES y el PROMEP unen esfuerzos para direccionar las actividades del profesorado hacia donde consideren pertinente; así también, se puede decir que para lograr direccionar el trabajo de los PTC hacia el diseño, la evaluación, la operación y la supervisión de los programas educativos y planes de estudio; hacia la evaluación, coordinación y

supervisión de los proyectos de investigación, vinculación o difusión y hacia el cumplimiento de tareas de extensión, se da cabida a otras instancias externar a la Universidad para que colaboren en el cumplimiento de este objetivo. Se trata del SNI, de CONACULTA, del CONACyT y de los CIEES.

El hecho de que los Comités de Pares sean seleccionados entre los académicos de alto nivel y con probada experiencia en evaluación del SNI, del CONACULTA, del CONACyT, y de los CIEES, no les da la autoridad para que mediante procesos de evaluación, aprueben o descalifiquen el trabajo que realizan los PTC de las Universidades autónomas, menos aun cuando esta práctica de evaluación por parte de entes externos a la Universidad puede propiciar que las funciones que desempeñan los PTC las lleven a cabo con la intención de cumplir con las expectativas de los comités de pares, y no con un total apego a la autonomía técnica y autonomía académica.

Cita Rolando Tamayo y Salmorán que en la Universidad de Bolonia llegó el momento en que la comuna convocó a los maestros y les hizo jurar que en dos años ninguno de ellos debía partir a enseñar a otro lado. Hacia el año de 1189, los regidores les pidieron comprometerse a enseñar de forma permanente en Bolonia. Los profesores accedieron por dos razones. La primera de ellas fue porque el prestigio de la Universidad de Bolonia era tal, que les aseguraba claras ventajas económicas: mayor número de estudiantes disponibles para seguir –y pagar- sus lecciones; y la segunda fue porque el hecho de mantenerse en Bolonia les daba la oportunidad de brindar consultas a los diversos representantes de la comuna, las cuales les eran muy bien remuneradas.

Aunque la permanencia de los profesores en Bolonia, debido a un acuerdo entre docentes y autoridades de la localidad, tenía su parte no tan buena. El juramento impuesto a los doctores cambiaba radicalmente las condiciones de trabajo al interior de la Universidad, pues el hecho de que los maestros se encontraran, de alguna forma, sometidos a la autoridad de la comuna comprometía su imparcialidad, sobre todo en el cumplimiento de su

labor. Al final, los maestros no podían oponerse a la política de la comuna porque muy probablemente estarían en riesgo sus prebendas económicas.¹⁹³

Algo parecido a lo que, en su momento, le ocurrió a los profesores de la Universidad de Bolonia, le podría pasar a los PTC de las Universidades autónomas de hoy. En tanto esté de por medio una canonjía, los PTC pueden estar desempeñando su labor con el único fin de cumplir con los criterios que definen el perfil deseable, o peor aún desempeñar su trabajo con el único fin de que los comités de pares aprueben su trabajo. Resulta inimaginable un escenario en el que el PTC al mismo tiempo que aspira a ser reconocido con perfil deseable empiece por hacer un análisis crítico, por ejemplo, de los probables desaciertos del PROMEP. Muy difícilmente habría cabida para la autonomía académica.

El que instancias que conocen sobre la Universidad, pero que no son parte de ella, determinen qué profesores elaboran productos de buena calidad y a quienes se les ha de otorgar la beca, no lastima tanto a la autonomía laboral y a la autonomía académica, como lo hace el hecho de que sean esas instancias externas, mediante la evaluación, las que coadyuven en la imposición de las actividades que han de realizar los PTC, a propósito de lo que sea, y dando como consecuencia el incumplimiento de la autonomía universitaria.

Las Universidades del país que son autónomas, son disímiles. Seguramente un sin número de factores determinan sus diferencias. Pueden ser las condiciones bajo las cuales se crearon, su historia, su ubicación geográfica, las carreras que ofrecen, el tipo de investigación que realizan, etcétera. Si se tuviera que citar una característica de las Universidades autónomas podría ser que por naturaleza son diferentes, ya que cada una cuenta con la libertad para trazar la línea de trabajo que desea seguir. Ahora bien, lo que el PROMEP está propiciando es ir en contra de esa característica de la Universidad, pues busca crear las condiciones para que todas las Universidades autónomas guíen el trabajo de algunos de sus PTC en una

¹⁹³ TAMAYO y Salmorán, Rolando. *Op. Cit.* Página 56.

misma dirección. En última instancia, resulta difícil entender la autonomía en medio de la homogeneidad.

De tal forma que, para obtener una Beca para Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con Perfil Deseable, además de cumplir con las cuatro actividades ya señaladas (docencia, investigación, tutorías y gestión académica-vinculación o actividades de extensión), de las cuales ya se hicieron los planteamientos correspondientes; un PTC debe cumplir con el requisito eficacia en el desempeño o lo que es lo mismo, debe contar con el ESDEPED, y es de este estímulo del que, a continuación, se hacen algunas precisiones.

Existe otra instancia, que es externa a la Universidad y que incide en la labor de sus PTC, se trata de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A través de la SEP, la secretaría pretende estimular la educación superior y fortalecer los valores inherentes a la enseñanza, por lo que estableció el ESDEPED.

Parece ser que al final, el contar con el ESDEPED, es más que un requisito con el que se debe cumplir para adquirir una beca. Este tipo de apoyo se puede convertir en un instrumento más, que direcciona las actividades que se quieren fomentar en los PTC de las Universidades autónomas; el gobierno da cabida, en materia de educación, a una secretaría que tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del gobierno federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico, que es la SHCP, y que por consiguiente no es especialista en los temas, problemas, objetivos y fines de la educación. En todo caso, es otra instancia externa a la Universidad, que cierra filas para que el personal docente de tiempo completo realice con calidad, dedicación y permanencia las actividades de docencia, investigación, tutorías y participación en cuerpos colegiados, siendo estas las mismas actividades que promueve el programa.

Derechos y Obligaciones

Los Derechos y Obligaciones que se adquieren al obtener el Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con el Perfil Deseable, implícitamente representan nuevas tareas y obligaciones para las Universidades autónomas, mismas que le han sido asignadas desde una instancia externa a la propia Universidad, y de las cuales debe responder ante la Coordinación Académica del PROMEP.

Entre las responsabilidades que adquieren las instituciones de educación superior, particularmente las Universidades autónomas, ante el hecho de que sus PTC sean meritorios del Apoyo de Implementos Básicos para el Trabajo Académico de PTC reconocidos con el Perfil Deseable, están las siguientes:

- a. Adquirir los elementos correspondientes, facturados a su nombre y conservar los comprobantes de todos los gastos efectuados.
- b. Asignar y poner a disposición del beneficiado los implementos adquiridos.
- c. Informar trimestralmente a la DGESEU en el caso de las Universidades Públicas Estatales y las Instituciones Federales, sobre el ejercicio de los fondos utilizados, donde se incorpore el avance en el cumplimiento de la misión y fines conforme a lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación; los ingresos, los rendimientos financieros, los egresos y su destino, y las disponibilidades o saldos; el listado de beneficiarios; y la comprobación documental del estado de cuenta del Fideicomiso PROMEP o de la cuenta específica, según sea el caso. El incumplimiento a la presentación de estos informes o el retraso en la entrega de los mismos, suspenderá asignaciones subsecuentes de recursos del programa.
- d. En caso de que el profesor cause baja en la plantilla, los bienes adquiridos con este apoyo permanecerán en la institución y es

responsabilidad de la DES asignar los bienes a otro profesor. Cuando el recurso no se haya ejercido parcial o totalmente se deberá notificar de ello al programa para que se realice el ajuste correspondiente.

- e. Realizar el ejercicio de los recursos dentro del año siguiente a la autorización del apoyo o de lo contrario reintegrarlos al Fideicomiso PROMEP o cuenta específica de la Institución.
- f. Enviar a la instancia correspondiente el informe sobre la aplicación de los recursos autorizados por concepto de este apoyo.

Por su parte, las obligaciones que adquieren los PTC beneficiarios son:

- a. Usar los apoyos para los rubros aprobados.
- b. Informar a su institución del impacto del apoyo en la realización de sus tareas académicas.

El que la Universidad adquiriera la tarea de ejercer los fondos que otorga el programa, y la obligación de informar sobre la manera en que se ejercen, conlleva a pensar que el gobierno federal dispone de nuevas actividades con las que ha de cumplir la Universidad. La institución educativa habrá de disponer, quién o quiénes de su personal docente y/o administrativo, habrán de coordinarse con las instancias del programa, a efecto de dar cabal cumplimiento a los lineamientos que marca el PROMEP y bajo las condiciones que determine.¹⁹⁴

Si bien es cierto que del análisis de las Reglas de Operación no se identifica ningún apartado que refiera la necesidad de tomar en cuenta, por ejemplo, la opinión de la Universidad en cuanto a las actividades que deben desempeñar sus PTC, aún y cuando se supone que la Universidad es la instancia especializada en materia de educación superior, si se percibe que el

¹⁹⁴ Este idea sustenta, de igual manera, lo concerniente a los derechos y las obligaciones que adquieren los PTC al recibir los apoyos denominados Fortalecimiento de los Cuerpos Académicos (CA) o Integración de Redes Temáticas de Colaboración de CA.

jefe del Ejecutivo le confiere funciones administrativas y de rendición de cuentas, no del presupuesto de la Universidad, sino del presupuesto federal que se ejerce con la categoría “recursos extraordinarios”. Se trata de un presupuesto que no es de la Universidad, pero que debe responder por su ejercicio.

APOYO III

Apoyo para el Fortalecimiento de los CA,
Apoyo para la Integración de Redes Temáticas de Colaboración de CA,
Apoyo para Gastos de Publicación,
Apoyo para el Registro de Patentes y
Apoyo para Becas Post-Doctorales

Características de los Apoyos

El apoyo para el fortalecimiento de los Cuerpos Académicos (CA) es por un máximo de \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.) y por un año. Este apoyo pueden solicitarlo solamente los CA dictaminados en formación como resultado de la evaluación en el ejercicio inmediato anterior y que sean notificados expresamente de esta posibilidad por el programa.

El apoyo para la integración de redes temáticas de colaboración de CA es por un máximo de \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.) por cada CA de las IES adscritas al PROMEP. Este apoyo pueden solicitarlo los CA consolidados y en consolidación.¹⁹⁵

Las acciones para las que se puede solicitar el apoyo son:

- Visitas científicas:

¹⁹⁵ Adicionalmente, en caso de que CA externos al PROGRAMA que se encuentren participando en una red apoyada por el mismo requieran recursos para visitar a algún cuerpo integrante de la red o para comprar reactivos o accesorios menores requeridos por el proyecto, el programa podrá otorgar un apoyo de hasta \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por un año a través de los CA de las IES adscritas que participen en dicho proyecto y se responsabilicen de las actividades que desarrollará el CA externo.

- i. En el caso del fortalecimiento de los CA: son estancias para que los integrantes del CA realicen visitas a la sede de CA consolidados o grupos de investigación equivalentes con el propósito de llevar a cabo actividades que contribuyan al desarrollo de las líneas de investigación que cultivan los integrantes de los CA visitantes.
- ii. En el caso de las redes temáticas de colaboración de CA: Son estancias para realizar visitas que tengan por objeto llevar a cabo actividades que contribuyan al desarrollo de las líneas de investigación que cultivan los CA integrantes de la red.

La asistencia a eventos académicos como congresos, coloquios, etcétera, no se considera como una visita científica.

- Profesores visitantes:

- i. En el caso del fortalecimiento de los CA: Son estancias de profesores provenientes de CA consolidados o grupos de investigación equivalentes que contribuyan al desarrollo de las líneas de investigación del CA anfitrión.
- ii. En cuanto a las redes temáticas de colaboración de CA: Son estancias de profesores provenientes de los CA integrantes de la red o de otros CA consolidados o grupos de investigación equivalentes que contribuyan al desarrollo de las líneas de investigación de los CA integrantes de la red.

- Adquisición de materiales, consumibles y accesorios menores.

- Adquisición de Infraestructura Académica (bienes muebles) para el trabajo de investigación.

- Apoyo para la formación de recursos humanos (Becas para estudiantes que coadyuven al desarrollo de los proyectos de investigación de los CA y que, preferentemente, desarrollen su tesis y obtengan su título).
- Gastos de trabajo de campo.
- Apoyo para mantenimiento de seres vivos (biotérios).
- Asistencia a congresos para la presentación de trabajos que incidan en el desarrollo del proyecto por un máximo de \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por CA de las IES adscritas al programa.

En cuanto a los gastos de publicación, estos deben solicitarse de manera independiente al programa y podrá autorizarse como máximo el costo establecido en la carta de aceptación de la revista indizada.

En lo concerniente al apoyo para el registro de patentes, también debe solicitarse por separado al programa, y se otorgará con base en el costo de inscripción y de registro de la patente al presentarse la aceptación oficial que expide el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual (IMPI).

Mientras que el apoyo para becas Post-Doctorales consiste en una cuota mensual de \$16,000.00 (dieciséis mil pesos 00/100 M.N.) por un año, la cual podrá renovarse por un año más, dependiendo de la justificación de la extensión, de los resultados del proyecto en el primer año y de la disponibilidad presupuestaria, y una cuota única de instalación de \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.) por becario.

Al analizar especialmente los apoyos denominados Fortalecimiento de los CA e Integración de Redes Temáticas de Colaboración de CA, se percibe el exhaustivo cuidado que se puso en definirlos, en determinar las acciones que los componen, los alcances que han de tener y por qué razones.

A continuación, y sólo a manera de ilustración, se hace un breve recuento de las características de los apoyos de nombre Fortalecimiento de los CA e Integración de Redes Temáticas de Colaboración de CA.

De acuerdo con lo que se establece en las Reglas de Operación del programa, con los apoyos a los que se ha hecho referencia, se busca fomentar la investigación colegiada o en equipo, pues se parte del supuesto de que este tipo de indagación fomenta la capacidad institucional para generar o aplicar el conocimiento. Con este tipo de apoyos identifican, integran y coordinan los recursos intelectuales de las instituciones en beneficio de los programas educativos, y se busca articular la investigación colegiada con las necesidades del desarrollo social, la ciencia y la tecnología en el país.

A este respecto, no se puede dejar de insistir en lo siguiente: aún y cuando la Universidad tiene la facultad para determinar las razones por las cuales investiga, así como sus líneas de investigación, además de poder determinar la manera en que se debe hacer la investigación, quiénes deben hacerla, etcétera; mediante el PROMEP se establecen las condiciones y las razones por las cuales ha de hacerse investigación en la Universidad autónoma, lo cual va en contra de la libertad de investigación.

Se menciona que dada la investigación que realizan los profesores que conforman los CA, estos últimos son un instrumento de profesionalización del profesorado y de su permanente actualización, por lo tanto, favorecen una plataforma sólida para enfrentar el futuro cada vez más exigente en la formación de capital humano; situación que les permite erigirse como las células de la academia y representar a las masas críticas en las diferentes áreas del conocimiento que regulan la vida académica de las IES.

Cabe destacar que en este trabajo no se busca adentrarse en la discusión sobre las coincidencias y diferencias que puedan tener las Universidades autónomas y el PROMEP en cuanto a lo que deban ser los CA y las metas que estos cuerpos han de alcanzar. En todo caso, lo que no se debe perder de vista es que la Universidad, al ser autónoma, no puede dar

cabida a la intervención de agentes externos para que definan las condiciones bajo las cuales los docentes universitarios habrán de investigar, y la forma de coordinarse entre ellos.

Beneficiarios

En este apartado se establece que podrán ser beneficiados con el Apoyo para el Fortalecimiento de CA y para la Integración de Redes Temáticas de Colaboración, los CA que se encuentren debidamente registrados en el programa, y que requieran recursos para avanzar o asegurar su proceso de consolidación.

Para estar debidamente registrados en el programa, los CA deberán someterse a la evaluación de un comité de pares convocado por el programa. En las Reglas de Operación se especifica que dicho comité está capacitado para determinar el grado de consolidación con el cual deba registrarse el CA. Respecto a los comités de pares, como instancias evaluadoras y dictaminadoras de la viabilidad del trabajo que se hace en la Universidad, se han hecho los comentarios correspondientes, y se considera que las condiciones generales de su participación son las mismas, independientemente si a un profesor le otorgan el reconocimiento al perfil deseable, si aprueban el apoyo Implementos Básicos para el trabajo académico de los PTC o si aprueban que los CA estén debidamente registrados en el PROMEP.

Uno de los requisitos que el PROMEP establece para reconocer a un Cuerpo Académico como Consolidado (CAC), y por consiguiente que así quede registrado en el programa, es que sus integrantes participen en la revisión y actualización de los planes y programas de estudio de la licenciatura en la que imparten docencia y, especialmente, deben dar evidencia de ello.

Una de las vertientes de la autonomía universitaria es la libertad curricular, lo cita la misma Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos al precisar que las Universidades autónomas tendrán la facultad y responsabilidad de determinar sus planes y programas y, no obstante se le otorga esa facultad exclusivamente a la Universidad, esta institución educativa no es la única que decide al respecto, el PROMEP también tiene una cierta participación.

Si bien es cierto que las instituciones universitarias autónomas tiene la libertad para elaborar, complementar, modificar, actualizar y/o sustituir los planes y programas de estudio, en el momento en que la institución lo considere pertinente; también es cierto que, con el apoyo Fortalecimiento de los CA, el PROMEP adquiere autoridad para decidir que los planes y programas de estudio de la institución se deben actualizar, quiénes han de hacerlo y el momento.

Indistintamente de lo que pueda considerar la institución educativa respecto de quiénes serían las personas ideales para participar en esa revisión y actualización de los planes y programas, el PROMEP, por su parte, establece que se deben actualizar los planes y programas, que lo han de hacer los profesores que cuenten con la categoría de tiempo completo y que sean parte de un CA, justo antes de solicitar que se les reconozca como consolidado, para lo cual deben presentar evidencias de haber participado en la dicha actualización.

De tal modo que si un Cuerpo Académico en Consolidación (CAEC), pretende ser un CAC, sus integrantes deben comprobar que participan en la revisión y actualización de los planes y programas de estudio y aquí surgen las siguientes preguntas: ¿los planes de estudio se revisan y actualizan por las propias necesidades del programa o sólo para que los PTC que conforman un CAEC pueda volverse un CAC? ¿Si el PROMEP determina que los CAC deben participar en la revisión y actualización de los planes y programas de estudio en los que imparten docencia, se está dando cabal cumplimiento a la autonomía curricular?

Se puede pensar que en un momento determinado, para la institución educativa, no sea necesaria la actualización de los planes y programas de

estudio, no obstante si un CAEC, de una cierta disciplina, tiene la necesidad de comprobar que está participando en la actualización de algún programa, se entiende que ese trabajo de actualización podría responder más a las necesidades de ese CAEC que a una necesidad de actualización del plan de estudios.

Así que la actualización de los planes y programas de estudio puede responder más a la necesidad de cumplir con un requisito que beneficia a algunos PTC que conforman un CAEC, ya que de ello depende recibir el apoyo denominado Fortalecimiento de los CA, que a las necesidades de actualización del mismo programa y a consecuencia de una valorización hecha por las autoridades responsables de ello. Ahora bien, resultaría muy interesante pensar en algún otro programa de gobierno que, a criterio de este representante de la autoridad, deba fomentar la modificación y actualización de los planes y programas de estudio en la dirección que considere es la ideal, con lo cual la constante actualización de los planes de estudio se vería reforzada.

Elegibilidad (Requisitos y restricciones)

En este apartado se establece que se podrá otorgar al Cuerpo Académico en Formación (CAEF), que esté registrado en el programa, un apoyo para su fortalecimiento que le permita avanzar en la consolidación de las líneas de generación y aplicación innovadora del conocimiento.

Se precisa que se apoyará a los CAC, a los CAEC y, excepcionalmente cuando algún proyecto justifique la necesidad de su participación, a los CAEF, de las IES participantes en el programa, para que cuenten con recursos que les faciliten establecer o reforzar vínculos con CA consolidados o en consolidación del país o con grupos equivalentes del extranjero que cuenten con probada experiencia, con el fin de integrar o fortalecer redes temáticas de

colaboración en la generación y aplicación innovadora del conocimiento. Para participar en una red los CA solicitantes deberán:

- Estar registrados en el PROMEP.
- Constituir una red con tres CA como mínimo de los cuales al menos dos deben ser de las IES adscritas al programa y el tercero puede ser ajeno pero deberá reunir las características de un CAC.
- Elaborar un proyecto de investigación donde cada CA participante evidencie el trabajo a realizar de manera complementaria para el desarrollo de las LGAC que cultivan.
- Designar un CA responsable de la red, quien deberá ser miembro de una de las IES adscritas al programa.

Para Gastos de Publicación se determina que se apoyará a todos los PTC registrados en el Formato PROMEP Institucional (FPI) del Sistema Unificado PROMEP (SISUP), y a los CA en cualquier estado de desarrollo: CAEF, CAEC y CAC de IES participantes en el programa, para cubrir los gastos de publicación de resultados recientes de los proyectos derivados de las líneas de generación de conocimiento, investigación aplicada y desarrollo tecnológico o lengua, cultura y desarrollo que cultivan. Solamente se apoyará la publicación de artículos en revistas indizadas y no se reembolsarán recursos por artículos publicados con anterioridad.

En tanto que para el registro de patentes, se apoyará a todos los PTC registrados en el FPI del SISUP y a los CA en cualquier estado de desarrollo: CAEF, CAEC y CAC de IES participantes en el PROMEP con el costo de inscripción y registro o expedición de títulos de patentes.

Finalmente, para Becas Post-doctorales el programa otorgará apoyo a los CAC y CAEC de las IES participantes con el objeto de que incorporen a becarios post-doctorales que se hayan graduado en otras instituciones.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Respecto a las condiciones de elegibilidad para ser beneficiario de una beca post-doctoral se proporciona información minuciosa, por lo que si se desea conocer más sobre este tipo de beca, se recomienda revisar las Reglas de Operación PROMEP 2013.

Ahora bien, de todos los apoyos ya mencionados, sólo se ha de hacer una puntualización del que se refiere a la Integración de Redes Temáticas de Colaboración de CA.

En el lineamiento elegibilidad se señala, como condición, que la investigación que se ha de realizar debe perseguir, entre otros objetivos, el de fomentar la realización conjunta de proyectos de investigación o de estudio y la interacción de la investigación y el sector productivo a partir de la experiencia de los cuerpos académicos con la industria o la empresa.

Respecto a este punto se visualiza una especie de infracción a la vertiente autonomía académica. No se pretende analizar la pertinencia de enlazar la investigación con el sector productivo. Es más, se acepta que el sector productivo debe ser beneficiario de los conocimientos que se construyan al interior de la Universidad, al igual que otros tantos, como el sector salud o educación. No se pretende, tampoco, hacer un balance de ese objetivo que, desde el PROMEP, se pretende alcanzar. Más bien el análisis va en otra dirección. Se busca destacar la improcedencia de que desde el gobierno federal se dictamine hacia dónde se debe direccionar la investigación. Una de las vertientes de la autonomía universitaria es la autonomía académica, misma que contempla la libertad de investigación. La Universidad, al ser autónoma, tiene la libertad de diseñar sus propias agendas de investigación. Tiene la libertad para programar y realizar las investigaciones científicas que considere más convenientes. Bajo este tenor, por supuesto que es válido que desde la Universidad se enlace la investigación con el sector productivo, lo que genera escozor es darse cuenta que desde fuera de la Universidad, se establezca formalmente la línea de investigación que habrá de seguir la Universidad autónoma y se generan las condiciones para darle prioridad a la investigación sobre esa temática.

APOYO IV

Apoyo para la Incorporación de Nuevos PTC y Apoyo a la Reincorporación de Exbecarios PROMEP

Características de los Apoyos

Los apoyos para la incorporación de nuevos PTC y para la reincorporación de exbecarios PROMEP se dividen en:

- I. Apoyo para elementos individuales de trabajo básicos para la labor académica.
- II. Beca de fomento a la permanencia institucional.
- III. Reconocimiento a la trayectoria académica.
- IV. Fomento a la generación o aplicación innovadora del conocimiento.

El Apoyo para Elementos Individuales de Trabajo Básicos para la labor Académica consiste en una ayuda para el nuevo PTC o para el que se reincorpora a laborar en una Universidad autónoma y que ha sido reconocido con el perfil deseable. Es un apoyo que está destinado tanto a los profesores que cuentan con un grado preferente (doctorado), como a los que cuentan con un grado mínimo (maestría o especialidad).¹⁹⁷

La Beca de Fomento a la Permanencia Institucional se otorga una sola vez, y por un plazo máximo de un año contado a partir de la fecha en que se emita la Carta de Liberación de Recursos de la solicitud del nuevo PTC o exbecario PROMEP, a los profesores que laboran en la Universidad

¹⁹⁷ Los pormenores de este apoyo ya fueron analizados a partir de lo que señala el punto 4.3.2.B de las Reglas de Operación del PROMEP. Tiene que ver con el apoyo de implementos básicos para el trabajo académico de PTC reconocidos con el perfil deseable.

autónoma y que demuestren cumplir con actividades de docencia, tutoría¹⁹⁸, dirección individualizada¹⁹⁹ y gestión académica.

Dentro del plazo máximo de un año, la beca cubrirá hasta la fecha posterior próxima a partir de la cual el profesor califique, por reglamento, para concursar en el ESDEPED o Beca a la Docencia de su IES. Cuando el nuevo PTC o exbecario PROMEP ingresa al ESDEPED o Beca a la Docencia de su institución, éste deja de recibir los beneficios del programa.

El apoyo denominado Reconocimiento a la Trayectoria Académica, sólo lo pueden solicitar los profesores con grado de doctor que demuestren, a través de la presentación de su currículum vitae, una producción académica de buena calidad. De acuerdo con el PROMEP, esa producción académica de buena calidad debe incluir alguna o todas las actividades siguientes: artículos en revistas de reconocido prestigio nacional o internacional y con arbitraje, presentación de trabajos en congresos nacionales o internacionales, dirección de tesis de posgrado, subvenciones a proyectos, etcétera.²⁰⁰ Dependiendo del número de actividades que compruebe el PTC será el monto del apoyo.

El apoyo se otorga por un periodo máximo de un año. Una vez que el nuevo PTC o exbecario PROMEP reciba el apoyo del SNI, dejará de percibir el reconocimiento a la trayectoria académica por parte del programa.

¹⁹⁸ En el glosario de las Reglas de Operación una tutoría se considera una forma de atención educativa donde el profesor apoya a un estudiante o a un grupo pequeño de estudiantes de una manera sistemática, por medio de la estructuración de objetivos, programas, organización por áreas, técnicas de enseñanza apropiadas e integración de grupos conforme a ciertos criterios y mecanismos de monitoreo y control, entre otros.

El tutor juega un papel importante en el proyecto educativo, ya que apoya a los alumnos en el desarrollo de actitudes como las de crear en ellos la necesidad de capacitarse, de explorar aptitudes, de mejorar su aprendizaje y tomar conciencia, de manera responsable, de su futuro. La tarea del tutor consiste en estimular las capacidades y procesos de pensamiento, de toma de decisiones y de resolución de problemas.

¹⁹⁹ De acuerdo con el glosario de las Reglas de Operación, la dirección individualizada es la orientación y apoyo metodológico que propone un profesor al alumno para llevar a cabo su trabajo de tesis. En esta tarea es importante que el alumno reciba un apoyo directo y sepa que el profesor conoce y tiene un cierto dominio de los problemas teóricos más importantes de la disciplina; o maneja un marco teórico suficientemente amplio que le permite orientarlo en el tema de tesis elegido, como también referirlo con quien domina determinados temas en específico, cuando esto sea necesario. La dinámica de la tarea de dirección individualizada consiste en que el estudiante se responsabiliza, junto con el profesor, del desarrollo de una serie de actividades académicas en el marco de un proyecto de investigación en el que ambos tienen un interés común.

²⁰⁰ Estos profesores, en primera instancia, pueden aspirar a la *beca de fomento a la permanencia institucional*, pero bajo el cumplimiento de las condiciones establecidas.

El apoyo de nombre Fomento a la Generación o Aplicación Innovadora del Conocimiento²⁰¹ o Fomento a la Investigación aplicada o desarrollo tecnológico, se ha de utilizar para cubrir los siguientes rubros:

- a. Adquisición de materiales y consumibles;
- b. Adquisición de equipo menor o complementario; y
- c. Asistencia del responsable del proyecto o su becario a reuniones académicas de nivel nacional o internacional para la presentación de trabajos o estancias cortas del responsable del proyecto en instituciones de alto nivel para realizar actividades relacionadas con el proyecto.

Para el caso de los PTC de las Universidades Públicas y Afines, estos apoyos se otorgan sólo a los profesores con grado de doctor que de manera obligatoria presentan un proyecto de investigación. A condición de que ese proyecto se ajuste al contenido y formato que se especifica en el sistema de captura del PROMEP.

A este respecto llama la atención la precisión concreta y clara que se hace respecto al proyecto de investigación. Si bien es cierto que es indiscutible la buena voluntad que pueda tener el PROMEP al querer fomentar la investigación posdoctoral en las Universidades autónomas, también es cierto que el doctor-investigador, al tener que empatar su proyecto de investigación al contenido y formato que establece el programa en su sistema de captura, ya no tiene la libertad para desarrollar su proyecto de investigación por cualquier medio razonable que él considere más efectivo. Hay que recordar que un investigador debe estar libre de que desde el exterior se influya, se entorpezca o se limiten las condiciones, los métodos o los temas de investigación científica que habrá de realizar. Se considera que, con este panorama, hay condiciones para poner en entre dicho la autonomía académica, misma que contempla la libertad de investigación, más aún

²⁰¹ Sólo una parte del nombre del apoyo se ha marcado en negrillas debido a que ese tipo de investigación es la que solicita el programa a las universidades que conforman la DGESU y de la cual, a su vez, forman parte las universidades autónomas de México.

cuando ese proyecto de investigación no sólo debe ajustarse a un sistema de captura, sino que también debe pasar por un proceso de evaluación.

Lo más sustancial es que este tipo de apoyo obliga a los PTC con grado de doctorado a seguir haciendo investigación, pues para ser beneficiarios deben presentar de manera obligatoria un proyecto de investigación. Además de que los tres primeros apoyos antes descritos dependen totalmente del apoyo Fomento a la Generación o Aplicación Innovadora del Conocimiento o Fomento a la Investigación Aplicada o Desarrollo Tecnológico, pues para el caso de que el proyecto no se apruebe durante el proceso de evaluación, ninguno de los rubros solicitados por el nuevo PTC o exbecario se apoya.

En ese sentido es importante destacar lo trascendental que se vuelve el proyecto de investigación que presenta y, en su momento, ha de llevar a cabo el investigador, pues de su aprobación no sólo depende el apoyo fomento a la generación o aplicación innovadora del conocimiento, sino el apoyo para elementos individuales de trabajo básicos para la labor académica, la beca de fomento a la permanencia institucional y el reconocimiento a la trayectoria académica.

A lo largo del análisis de las diversas becas y apoyos que ofrece el PROMEP, se hace énfasis en la falta de libertad de los investigadores para desempeñar su función. Como último punto a citar está el que se refiere a la necesidad de seguir haciendo estudios sobre el incumplimiento de la autonomía universitaria, sobre la disputa por la autonomía universitaria, pero antes que todo sobre las acciones del gobierno federal por poseer la hegemonía del proyecto educativo, una situación que no se puede entender, ni aceptar, cuando se trata del proyecto educativo de instituciones de nivel superior autónomas.

Conclusiones

Una vez que se ha presentado el trabajo de investigación en su totalidad, es posible hacer una serie de consideraciones finales.

Se percibió que aún y cuando existe una gran cantidad de obras que refieren el significado de autonomía universitaria, hay investigadores que cuando hablan sobre el incumplimiento de ese principio autonómico, no reparan en definir lo que sus lectores han de entender por autonomía de la Universidad, parece que se trata de un término que dan por entendido y ello, en algunas ocasiones, conlleva a interpretaciones superficiales de la problemática. Se considera que un estudio sobre el incumplimiento de la autonomía universitaria siempre será más enriquecedor si se precisa la vertiente autonómica que, en todo caso, se está incumpliendo. De no ser así, se corre el riesgo de describir una problemática carente de especificaciones que puede confundir a quienes se interesan por el tema, indistintamente del nivel de profundidad con el que lo manejen.

Hay estudios que al momento de referir la problemática sobre la inobservancia de la autonomía universitaria presentan una tendencia a describirla como consecuencia, ya sea de la evaluación, de la restricción financiera, del presupuesto diferenciado para las Universidades, de la rendición de cuentas, de la influencia del mercado y del gobierno en los asuntos universitarios, de la vinculación del presupuesto a las evaluaciones de desempeño, de la evaluación a distancia, pero no se describe específicamente la forma en cómo esos agentes operan en contra de la autonomía, ni tampoco se precisa si se trata del autogobierno, la autonormación, la autonomía técnica, etcétera, con lo cual se entiende que el término autonomía universitaria engloba todas las vertientes. Lo anterior hace posible la existencia de estudios que se podrían calificar de incompletos o peor aún faltos de fundamentación.

La Universidad pública autónoma tiene el privilegio de ser la única responsable de diagnosticar las situaciones que le impiden un eficiente cumplimiento de sus funciones y, además, tiene la libertad para determinar las directrices que habrá de seguir con miras a diluir esas limitaciones. Sin embargo, en 1996, fue el gobierno federal, quien diagnosticó la situación que prevalecía dentro del Sistema Nacional de Educación Superior, el cual incluye a las Universidades autónomas públicas, y sostuvo que un alto porcentaje de profesores de carrera de las Universidades públicas no contaba con doctorado y no estaba integrado en cuerpos académicos lo que, a su parecer, mermaba la calidad de la educación. El representante del Poder Ejecutivo no solo estableció el problema y sus causas, sino que determinó las medidas de solución que se habrían de implementar, aún y cuando en 1980 el Poder Legislativo otorgó una absoluta autonomía a la Universidad para el cumplimiento de sus funciones y esta última la aceptó. Con la implementación, por parte del gobierno federal, del PROMEP, las Universidades públicas no actúan con la independencia que su autonomía les confiere, en virtud de que el PROMEP da paso al trabajo compartido, en tareas que son exclusivas de la Universidad, entre el gobierno federal, representado por la Secretaría de Educación Pública y los PTC de las Universidades públicas autónomas del país.

De acuerdo con lo que significa autonomía universitaria, se entiende que debe ser la propia Universidad la que ha de determinar todo lo relacionado con la elección de sus autoridades, con la aprobación de su normatividad, con el ejercicio de su presupuesto, con el cuidado y resguardo de su patrimonio, con la contratación y promoción de su personal, lo que incluye la habilitación de su personal docente, etcétera. No obstante, del estudio de las Reglas de Operación del PROMEP 2013, fue posible discernir las funciones de la Universidad en las que interviene el jefe del Ejecutivo, y con ello se pudo dilucidar también qué vertientes de la autonomía universitaria no se tocan o lo que es lo mismo se cumplen y qué vertientes se infringen.

A lo largo del capítulo cuatro, se hizo una interpretación de cómo opera el incumplimiento de las vertientes autonomía técnica, autonomía académica, autonomía laboral y autonomía curricular. Esa interpretación fue crucial para poder concluir que no se encontró ningún nexo entre las vertientes autogobierno, autonormación y autonomía financiera, y los lineamientos generales del programa, por lo cual, cuando menos en este estudio, no se identificó algún tipo de transgresión a esas tres vertientes de la autonomía.

A partir del análisis de las Reglas de Operación, no se identificó una relación directa y clara entre lo que plantean los objetivos general y específico del PROMEP y las características de una de las vertientes más importantes de la autonomía universitaria que es el autogobierno, siendo esta una vertiente tan relevante que a veces cuando se habla de autonomía universitaria, se piensa casi exclusivamente en la libertad de la Universidad para gobernarse. En tanto el programa busca contribuir a elevar la calidad de la educación que se brinda en las Universidades públicas autónomas del país, mediante el mejoramiento del nivel de habilitación del personal académico de tiempo completo y la formación de cuerpos académicos que habrán de conformar redes temáticas de colaboración; no se encontró situación alguna que pudiera dar cuenta de que el PROMEP interfiera en esa libertad que tiene la Universidad para gobernarse a sí misma, pues las reglas de operación no refieren nada en cuanto a la elección, designación y remoción de las autoridades universitarias y a los periodos de duración en el cargo.

Del análisis de las Reglas de Operación resultó muy complicado identificar algún punto específico, y lo bastante claro, que permita dar cuenta de que alguno de los planteamientos del programa respete o incumpla con la normatividad de las instituciones de educación superior autónomas. Dado que entre los objetivos del programa están elevar el número de PTC que cuenten con especialidad, maestría y/o doctorado, dotarlos de implementos para el trabajo académico, formar CA e integrar redes temáticas de colaboración de CA, se podría pensar en una posible incompatibilidad entre los lineamientos

bajo los cuales el PROMEP pretende cumplir con su cometido y la normatividad de la institución educativa, en virtud de lo cual se podría seguir una línea de análisis que describa el posible incumplimiento de la vertiente autonormación. No obstante, cuando menos después de concluir este trabajo, sólo se trata de una especulación.

En cuanto a la vertiente autoadministración financiera y presupuestaria cabe hacer una puntualización. Los fondos con los que opera el PROMEP provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, ya que se trata de un programa que implementa el gobierno federal y son independientes del presupuesto que la federación asigna anualmente a las diferentes instituciones educativas. Las IES, entre ellas las Universidades autónomas, están exentas de destinar directa y formalmente alguna cantidad de dinero (ya sea del presupuesto que anualmente le es asignado o de alguna de sus fuentes de ingreso) para la operatividad del programa, aun y cuando sus PTC sean los beneficiarios. De tal forma que no fue posible identificar algún punto que se pudiera estudiar para tratar de sustentar que los apoyos que brinda el programa, caminan en perjuicio de la libertad que tiene la Universidad para manejar sus finanzas y, entonces, poder estudiar si se está infringiendo la vertiente autoadministración financiera y presupuestaria.

En algún momento se citó que, hasta cierto punto, la misma Universidad podría no estar cumpliendo con el principio de autonomía. Se trata de una idea que se desarrolló con un alto nivel de generalidad, por lo que es importante realizar estudios que permitan dar cuenta, por ejemplo, de quiénes podrían ser los integrantes de la comunidad universitaria, responsables del incumplimiento de la autonomía institucional. Después de todo, nadie puede negar que un buen crítico es el que empieza por su casa.

Independientemente de que el PROMEP esté direccionando algunas funciones de la Universidad con lo cual trastoca su autonomía, bien vale la pena pensar en que la Universidad, no por ser autónoma, se debe mantener al margen de los cambios económico, político y sociales que se suscitan a su

alrededor. Sería un error pensar que autonomía es sinónimo de permanencia, fijeza o perpetuidad. Así también, sería un incorrecto pensar que la defensa de la autonomía significa desechar, de antemano, las necesidades de cambio que tiene la propia Universidad y que se desconozcan sólo porque se plantean desde fuera de las IES. Lo que en todo caso es grave, y hasta inadmisibles, es que los cambios que sufra la Universidad se planteen desde fuera y que la Universidad los asuma con una actitud de obediencia y sumisión.

En virtud de lo anterior, se hacen dos preguntas, misma que puede ser motivo de una próxima investigación: ¿bajo qué condiciones se puede expresar que el gobierno federal atropella la autonomía de la Universidad? y ¿a partir de dónde se puede decir que es la propia Universidad la que incumple con su autonomía? Independientemente de todas las líneas de análisis que pretendieron dar cuenta de que con el PROMEP, el gobierno federal no está dando cumplimiento a lo que establece el artículo tercero constitucional, fracción VII; hay una realidad que no se debe hacer a un lado y es que la adscripción al PROMEP no es obligatoria para ninguna IES. En ese sentido, las Universidades autónomas tienen la libertad para decidir no ser parte del programa y con ello evitar poner en riesgo el ejercicio de su autonomía, y sin embargo no lo hacen.

Es indispensable hacer un estudio que permita valorar lo que puede ganar y perder una Universidad autónoma al participar en un programa federal. Indudablemente, tal estudio permitiría también saber quiénes ganan y qué es lo que ganan cuando una Universidad autónoma participa en algún tipo de programa del gobierno y quiénes pierden y qué es lo que pierden.

Se vislumbra que el programa está diseñado con un cierto sentido de lógica y congruencia entre sus diversos apartados, lo cual no garantiza que en realidad atienda las necesidades de la Universidad y que resuelva los problemas que dieron razón de ser al PROMEP.

Resulta complejo hablar de autonomía universitaria cuando los programas federales logran homogeneizar las condiciones bajo las cuales las

Universidades cumplen con sus funciones. Un caso particular es la manera en como el PROMEP busca fortalecer la calidad de la planta académica de las instituciones de educación superior públicas, dicho en otras palabras, mediante el programa, se asemejan las labores de docencia e investigación que desempeñan los PTC de las Universidades autónomas. Autonomía significa otorgamiento de facultades. La Universidad autónoma está facultada para determinar la forma en cómo ha de cumplir con las labores de docencia e investigación, y, con todo y eso, no asume esa responsabilidad como suya.

Si bien es cierto que el objeto de estudio fueron las Reglas de Operación del PROMEP 2013, también es cierto que con este trabajo se está muy lejos de agotar el estudio del tema. Es indispensable continuar con su revisión y análisis, a efecto de construir nuevas ideas, consideraciones, conjeturas y reflexiones que lo vuelvan un estudio más completo. Haber estudiado y analizado las Reglas de Operación del PROMEP permitió tener una visión, más o menos amplia, del incumplimiento de la autonomía universitaria, pero aún quedan por investigar varias líneas del tema. De momento se pueden citar tres. Una consiste en continuar con el análisis de las Reglas de Operación del PROMEP 2014 para identificar las directrices que conserva, las que ha modificado e identificar las nuevas líneas de acción que impactan en la autonomía de la Universidad, y la manera en que lo hacen. Una vez que se ha hecho un estudio del contenido teórico del PROMEP, bien se puede continuar con un estudio que arroje información sobre el programa, pero ahora en el campo de su puesta en práctica; y tres es importante estudiar otros programas de gobierno y articular su contenido con los contenidos del PROMEP, como por ejemplo el PNPC o el ESDEPED, a efecto de identificar en qué medida se refuerzan para encaminar el trabajo de la Universidad.

En última instancia, es evidente que cada institución, ya sea dependiente del gobierno federal o descentralizada, autónoma o no, tiene su propia misión y visión, pero también tiene intereses, prioridades, enfoques particulares para ver los problemas y las soluciones, y sólo por esa razón sería un tanto ingenuo creer que lo que se plasma en un documento como intención, es la

única realidad, y por consiguiente es lo que va a suceder en la práctica. En este sentido desde la Universidad se debe pensar en investigar qué es lo que no se dice en las Reglas de Operación del PROMEP que también esté buscando lograr el gobierno federal mediante el otorgamiento de recursos extraordinarios.

Se mencionó que el PROMEP está destinado para seis subsistemas de educación superior que son las Universidades politécnicas, las Universidades tecnológicas, las Universidades interculturales, los institutos tecnológicos, las escuelas normales públicas y las Universidades públicas estatales y afines. Es necesario precisar que los programas destinados para las Universidades o instituciones de educación superior que no son autónomas, deben ser un tanto diferentes de los programas destinados para las Universidades autónomas, pues sería ilógico darle el mismo trato a las Universidades autónomas que a las que no lo son.

De ninguna manera se pretende desconocer la importancia de los programas federales que otorgan recursos extraordinarios, ni tampoco de pretender su desaparición, pues se trataría de una posición radical que en nada ayuda a la mejora de la educación superior. Lo que en todo caso si se propondría es que investigadores, profesores, autoridades universitarias y demás personalidades involucradas, hagan un esfuerzo por crear y defender una contrapropuesta de programas federales que al mismo tiempo que otorgar becas o apoyos a las Universidades, respetan su carácter de autónoma.

Al final, también es válido pensar que la solución a los problemas de las Universidades autónomas públicas no sólo está en acrecentar su financiamiento; hay que dudar de esa lógica de pensamiento que dicta que para elevar la calidad del trabajo que se hace en la Universidad, tan sólo se requiere inyectarle más recursos económicos como puede ser mediante la implementación de programas federales que otorgan recursos extraordinarios.

Fuentes de consulta

Bibliografía:

1. ACOSTA Silva, Adrián. **Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las Universidades públicas en México.** ANUIES. Biblioteca de la Educación Superior. UDUAL. Segunda Edición. 2010. México. 201 p.p.
2. ALCÁNTARA Santuario, Armando. “La autonomía en las Universidades públicas mexicanas: vicisitudes de un concepto y una práctica institucional”. MUÑOZ García, Humberto. (Coordinador). **La Universidad Pública en México.** UNAM. Seminario de Educación Superior. Porrúa. Primera Edición. 2009. México. 334 p.p.
3. BAYEN, Maurice. **Historia de las Universidades.** Oikos-tau. Primera Edición. 1978. España. 151 p.p.
4. BERRELLEZA Fonseca, Marco Antonio y Diana Beltrán López. “De Liceo Rosales a Universidad Autónoma de Sinaloa (1872-1972)”. PIÑERA Ramírez, David. (Coordinador). **La educación superior en el proceso histórico de México: Tomo IV Semblanza de instituciones.** Secretaría de Educación Pública (SEP). Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Primera Edición. 2002. México. 780 p.p.
5. DIDRIKSSON Axel. **La Universidad de la innovación. Una estrategia de transformación para la construcción de Universidades del futuro.** Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU). Plaza y Valdés. Segunda Edición. 2005. México. 165 p.p.
6. GARCÍA Stahl, Consuelo. **Síntesis histórica de la Universidad de México.** Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Dirección General de Orientación Vocacional. Segunda Edición. 1978. México. 321 p.p.
7. GONZÁLEZ Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique. **Autonomía universitaria y Universidad pública: el autogobierno universitario.** Oficina del Abogado General. Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria. UNAM. Primera Edición. 2009. México. 106 p.p.

8. HERZOG Silva, Jesús. **Una historia de la Universidad de México y sus problemas.** Siglo Veintiuno. Primera Edición. 1974. México. 286 p.p.
9. ORDORIKA, Sacristán Imanol. (Coordinador). **La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México.** Conocer para decidir. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinaria. Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición. 2004. México. 274 p.p.
10. ORNELAS Delgado, Jaime. "Reflexiones en torno a la autonomía universitaria". SADER, Emir, Pablo Gentili y Hugo Aboites. (Coordinadores). **La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después.** Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Primera Edición. 2008. Buenos Aires. 300 p.p.
11. PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. "Los órganos constitucionales autónomos en México". SERNA de la Garza, José Ma. y José Antonio Caballero Juárez. (Editores). **Estado de derecho y transición jurídica.** Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Número 95. Primera Edición. 2002. México. 290 p.p.
12. PINTO Mazal, Jorge. **La autonomía universitaria. Antología.** Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. 1974. México. 291 p.p.
13. PUGA Espinosa, María Cristina y otros. **Hacia la Sociología.** Pearson. Prentice Hall. Cuarta Edición. 2007. México. 269 p.p.
14. SCHUGURENSKY, Daniel. "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo?". ALCÁNTARA Santuario, Armando, Ricardo Pozas Horcasitas y Carlos Alberto Torres (Coordinadores). **Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo.** Siglo XXI Editores. Primera Edición. 1998. México. 288 p.p.
15. TAMAYO y Salmorán, Rolando. **La Universidad, epopeya medieval. Notas para un estudio sobre el surgimiento de la Universidad en el alto Medioevo.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Primera Edición, 1987. México. 130 p.p.
16. TÜNNERMANN, Bernheim Carlos. **La Universidad Latinoamericana ante los retos del siglo XXI.** Colección ADUAL. Primera Edición, 2003. México. 287p.p.
17. VELASCO Fernández, Rafael. **Apuntes sobre la educación superior en México.** Secretaría de Educación de Veracruz del Gobierno del Estado. Primera Edición. 2009. México. 203 p.p.

Hemerografía:

18. ASHBY, Eric. *Universities: British, Indian, African*. Cambridge, Harvard University Press. Citado por CASANOVA Cardiel, Hugo. "Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional". **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105-106. Año 2004. México. Páginas 180-187.
19. CASANOVA Cardiel, Hugo. "Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional". **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105 y 106. Año 2004. México. Páginas 180-187.
20. DA ROCHA Silva, Mónica Aparecida. "Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México". **Perfiles Educativos**. Volumen XXX. Número 122. Año 2008. México. Páginas 7-37.
21. DIAS Sobrinho, José. "Evaluación y reformas de la educación superior en América Latina". Tatiana Sule (Traducción). **Perfiles Educativos**. Volumen XXVII. Número 108. Año 2005. México. Página 31-44.
22. FERNÁNDEZ Fassnacht, Enrique. "La autonomía universitaria como prerrogativa y responsabilidad". **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 49. Abril-junio, 2011. México. Páginas 47-49.
23. GONZÁLEZ García, Yamileth. "El reto de la autonomía universitaria". **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 49. Abril-junio 2011. México. Páginas 31-40.
24. GONZÁLEZ Valenzuela, Juliana. "Autonomía y humanismo". **Revista de la Universidad de México**. Número 7. Septiembre, 2004. México. Páginas 72-76.
25. HUERTA Cuervo, Ma. Rocío. "La autonomía y su significado para las instituciones de educación superior". **Revista Innovación Educativa**. Volumen 11. Número 54. Enero-marzo, 2011. México. Páginas 42-52.
26. IBARRA Colado, Eduardo y Norma Rondero López. "La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva Universidad". **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXX (2). Número 118. Abril-junio, 2001. México. Páginas 79-99.

27. JIMÉNEZ Fernández, Guillermo. “Autonomía y rendición de cuentas”. **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXXIII (1). Número 129. Enero-marzo, 2004. México. Páginas 49-55.
28. LABRA Manjarrez, Armando. “Legislación, política y autonomía”, en **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105-106. Año 2004. México. Páginas 188-191.
29. LEVY, Daniel. Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario. 1978. México. Citado por CASANOVA Cardiel, Hugo. “Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105-106. Año 2004. México. Páginas 180-187.
30. MEDINA Guerra, Efraín. “Autonomía: valor fundamental de la institucionalidad universitaria”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXVI. Números 105-106. Año 2004. México. Páginas 168-172.
31. MUÑOZ García, Humberto. “La autonomía universitaria. Una perspectiva política”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXXII. Número Especial. Año 2010. México. Páginas 95-107.
32. MUÑOZ García, Humberto. “La Universidad mexicana en el escenario global”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXXIII. Número Especial. Año 2011. México. Páginas 21-33.
33. MUÑOZ García, Humberto. Presentación. “80 años de autonomía universitaria”. **Perfiles Educativos**. Volumen XXXII. Número Especial. Año 2010. México. Páginas 7-8.
34. NARRO Robles, José. “La autonomía universitaria en el bicentenario y sus perspectivas”. **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 48. Enero-marzo, 2011. México. Páginas 14-20.
35. NARRO Robles, José y otros. “Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria”. **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXXVIII (4). Número 152. Octubre-diciembre, 2009. México. Páginas 65-94.
36. NARRO Robles, José. “Los desafíos de la Universidad y la autonomía”. **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LXI. Número 49. Abril-junio, 2011. México. Páginas 23-29.

37. PALLÁN Figueroa, Carlos. "La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México". **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXXIII (I). Número 129. Enero-marzo, 2004. México. Páginas 73-88.
38. PAVÓN Romero, Armando y Clara Inés Ramírez. "La autonomía universitaria, una historia de siglos". **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**. UNIVERSIA. IISUE. Volumen I. Número 1. Año 2010. México. Páginas 157-161.
39. RELANCIO, Alberto. "Las Universidades Medievales". **Ciencia y Cultura en la Edad Media. Actas VIII y X**. Fundación Canaria Orotava de Historia de la Ciencia. Noviembre, 2007. Canarias. Páginas 327-353.
40. RUBIO Correa, Marcial Antonio. "La autonomía universitaria en el siglo XXI". **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen VXI. Número 49. Abril-junio, 2011. México. Páginas 41-45.
41. TAPPER, Edward y Brian G. Salter. "El concepto cambiante de autonomía universitaria". Carlos María de Allende (Traducción). **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXVI (4). Número 104. Octubre-diciembre, 1997. México. Páginas 109-131.
42. TORRES, Carlos Alberto y Schugurensky Daniel. "La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista". **Perfiles Educativos**. Volumen XXIII. Número 92. Año 2001. México. Páginas 6-31.
43. TÜNNERMANN Bernheim, Carlos. "La autonomía universitaria en el contexto actual". **Universidades**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, (UDUAL). Organismo Internacional. Volumen LVIII. Número 36. Enero-abril, 2008. México. Páginas 19-46.
44. UGALDE Calderón, Filiberto Valentín. "Órganos constitucionales autónomos". **Revista del Instituto de la Judicatura Federal**. Número 29. Año 2010. México. Páginas 253-264.
45. WASSER, Henry. "Redefinición de la autonomía de las Universidades". Carlos María de Allende (Traducción). **Revista de la Educación Superior**. Volumen XXVI (4). Número 104. Octubre-diciembre, 1997. México. Páginas 97-108.

46. ZOGAIB Achcar, Elena. "El Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) y sus críticas. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. (Revista en línea). Sistema de información científica Redalyc. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen XLIV. Número 178. Septiembre-Abril, 2000. México. Páginas 135-157

Fuentes electrónicas:

47. BOBADILLA Martínez, Jorge. "La experiencia del PROMEP en la UAM-Azcapotzalco: Una mirada desde la oficina de la representación institucional ante PROMEP". CASTAÑEDA Salgado, Adelina, Ma. del Carmen Jiménez Ortiz y Ma. Teresa de Sierra Neves (Compiladoras). **Foro análisis y reflexiones sobre el funcionamiento académico y normativo de los cuerpos académicos**. Universidad Pedagógica Nacional. Primera Edición Electrónica. 2010. México. 195 p.p. Consultado el 19 de marzo de 2013.
<http://campus.ajusco.upn.mx:8080/upn/handle/11195/351>
48. CASTILLO Flores, Ma. de los Ángeles y otros. "Autonomía universitaria y educativa". CASTAÑEDA Salgado, Adelina, Ma. del Carmen Jiménez Ortiz y Ma. Teresa de Sierra Neves (Compiladoras). **Foro análisis y reflexiones sobre el funcionamiento académico y normativo de los cuerpos académicos**. Universidad Pedagógica Nacional. Primera Edición Electrónica. 2010. México. 195 p.p. Consultado el 27 de junio de 2013.
<http://campus.ajusco.upn.mx:8080/upn/handle/11195/351>
49. **Foro "La autonomía universitaria hoy: experiencias y desafíos en América Latina y el Caribe"**. Consultado el 29 de septiembre de 2013. <http://www.redalyc.org/pdf/373/37319139008.pdf>
50. Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior Universitaria. Dirección de Fortalecimiento Institucional. **Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente (ESDEPED)**. Consultado el 18 de diciembre de 2013. <http://ses2.sep.gob.mx/dg/dges/dfi/ESDEPED.htm>
51. Subsecretaría de Educación Superior. Consultado el 16 de febrero de 2014. <http://www.ses.sep.gob.mx/contacto>
52. VERA, Juan Manuel. "Cornelius Castoriadis 1922-1997: la interrogación permanente". **Iniciativa Socialista**. Número 48. Marzo. 1998. Consultado el 15 de agosto de 2013.
<http://www.inisoc.org/archivo.htm>

Documentos:

53. **Adición con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Diario Oficial de la Federación. 09 de junio de 1980.
54. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI: visión y acción.** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Del 5 al 9 de octubre de 1998. Paris.
55. **Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior.** Documento correspondiente a la versión fechada el 13 de noviembre de 1996, sujeta a revisión, presentada al pleno de la Asamblea General de la ANUIES. 42 p.p.
56. **Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica.** Conferencia General Sobre la Educación Superior. Asociación Internacional de Universidades (AIU). NEAVE, Guy. (Redactor). Agosto, 1998. Paris. 15 p.p.
57. **Declaración de Tepic. Asamblea XIV.** Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES). 27 de octubre de 1972. Tepic, Nayarit. 2 p.p.
58. **Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México de 1910.** Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1910.
59. **Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma.** Diario Oficial de la Federación. 26 de julio de 1929.
60. **Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).** Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero de 2013.
61. **Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior.** Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997. Paris. 11 p.p.

Abreviaturas

1. AIU. Asociación Internacional de Universidades.
2. ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.
3. CA. Cuerpo Académico.
4. CAC. Cuerpo Académico Consolidado.
5. CAEC. Cuerpo Académico en Consolidación.
6. CAEF. Cuerpo Académico en Formación.
7. CGEIB. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.
8. CGUT. Coordinación General de Universidades Tecnológicas.
9. CIEES. Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.
10. CONACULTA. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
11. CONACyT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
12. CUP. Coordinación de Universidades Politécnicas.
13. DES. Dependencia de Educación Superior.
14. DGESEPE. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación.
15. DGEST. Dirección General de Educación Superior Tecnológica.
16. DGESEU. Dirección General de Educación Superior Universitaria.
17. DOF. Diario Oficial de la Federación.
18. ESDEPED. Estímulo al Desempeño del Personal Docente.
19. FPI. Formato PROMEP Institucional.
20. GAC. Generación y Aplicación del Conocimiento.
21. IES. Institución de Educación Superior.
22. IMPI. Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual.
23. LGAC. Líneas de Generación y Aplicación Innovadora del Conocimiento.
24. PE. Programa Educativo.
25. PNPC. Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

26. PROMEP. Programa de Mejoramiento del Profesorado.
27. PTC. Profesor de Tiempo Completo.
28. RIP. Representante Institucional ante el PROMEP.
29. SEIT. Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica.
30. SEP. Secretaría de Educación Pública.
31. SES. Subsecretaría de Educación Superior.
32. SESIC. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica.
33. SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
34. SISUP. Sistema Unificado PROMEP.
35. SNI. Sistema Nacional de Investigadores.
36. UAM. Universidad Autónoma de México.
37. UDUAL. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
38. UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura.

Anexos

Anexo 1

Son los PTC y CA adscritos a cualquiera de las IES que formen parte de alguno de los seis subsistemas de educación superior, y que son coordinados a nivel central por Direcciones o Coordinaciones, tal y como a continuación se describe:

Instituciones de Educación Superior Públicas

Subsistemas de Educación Superior	Unidad Responsable:	Funciones:
Universidades Públicas Estatales y Afines	DGESU	Estas instituciones estatales desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como de extensión y difusión de la cultura.
Universidades Politécnicas	CUP	Están comprometidas con el desarrollo económico y social de la nación, con proyección internacional, cuya misión es la formación integral de personas a través de la generación, aplicación y difusión del conocimiento y la cultura mediante la investigación y la docencia de calidad, con vocación de liderazgo tecnológico.
Universidades Tecnológicas	CGUT	Estas Universidades ofrecen a los estudiantes que terminan la educación media superior, una formación intensiva que les permite incorporarse en corto tiempo (luego de dos años), al trabajo productivo o continuar estudios a nivel licenciatura en otras instituciones de educación superior. Su modelo educativo está orientado al aprendizaje como un proceso a lo largo de la vida, enfocado al análisis, interpretación y buen uso de la información.
Universidades Interculturales	CGEIB	Imparten programas formativos en los niveles de profesional asociado, licenciatura, especialización, maestría y doctorado, pertinentes al desarrollo regional, estatal y nacional, orientados a formar profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural en los ámbitos comunitario, regional y nacional, cuyas actividades contribuyan a promover un proceso de valoración y revitalización de las lenguas y culturas originarias.
Institutos Tecnológicos	DGEST	Estos institutos tienen como prioridad formar profesionales competentes y propiciar el desarrollo nacional mediante planes y programas de estudio pertinentes para la realidad de cada región. Forman ingenieros y profesionales de las áreas administrativas.
Escuelas Normales Públicas	DGESPE	Estas escuelas ofrecen, entre otros, programas de licenciatura en educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial, inicial, física y artística.

Anexo 2

En las Reglas de Operación del PROMEP se hace referencia al subsistema de educación superior denominado Universidades Públicas Estatales y Afines, al cual pertenecen las Universidades Públicas Autónomas Estatales y las Universidades Públicas Autónomas Federales, mismas que a continuación de enlistan:

Universidades Públicas Autónomas Estatales:

Universidad Autónoma de Aguascalientes
Universidad Autónoma de Baja California Norte
Universidad Autónoma de Baja California Sur
Universidad Autónoma de Campeche
Universidad Autónoma del Carmen
Universidad Autónoma de Chapingo
Universidad Autónoma de Chiapas
Universidad Autónoma de Chihuahua
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Universidad Autónoma de Coahuila
Universidad Autónoma de Colima
Universidad Autónoma del Estado de México
Universidad de Guanajuato
Universidad Autónoma de Guerrero
Universidad Autónoma de Hidalgo
Universidad de Guadalajara
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Universidad Autónoma de Nayarit
Universidad Autónoma de Nuevo León
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Universidad Autónoma de Querétaro
Universidad de Quintana Roo
Universidad del Caribe
Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Universidad Autónoma de Sinaloa
Universidad de Sonora
Universidad Autónoma Juárez de Tabasco
Universidad Autónoma de Tamaulipas
Universidad Autónoma de Tlaxcala
Universidad Veracruzana
Universidad Autónoma de Yucatán
Universidad Autónoma de Zacatecas

Universidades Públicas Autónomas Federales:

Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro