



# LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, ahora y aquí

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

02

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 2

Dra. Nuria González Martín  
*Coordinadora de la serie*

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Lic. Christopher Raúl Martínez Santana  
*Cuidado de la edición*

Lic. Edith Aguilar Gálvez  
*Diseño de cubierta e interiores y formación en computadora*



# LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA,

ahora y aquí

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ



**Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.**

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 23 de enero de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0  
ISBN número 02: en trámite (versión electrónica)

## Contenido

7

¿Por qué la autonomía universitaria?

11

Presencia y función de la Universidad Nacional

15

Constitución y autonomías

17

Una antigua pretensión

19

La aspiración de Justo Sierra

23

La crisis de 1929

25

1933: reducir a la Universidad por hambre

27

1945: la Ley Caso

31

Reforma constitucional de 1980

33

Los elementos de la autonomía.  
Descentralización

35

Facultad normativa

37

Autogobierno

45

Autonomía y fines de la educación:  
un profundo compromiso

51

Libertad de cátedra, investigación  
y difusión

53

Relaciones laborales

55

Manejo del patrimonio

59

Un extraño proyecto constitucional

63

Defensa de la autonomía

## ¿Por qué la autonomía universitaria?

De esta cuestión (la autonomía universitaria) me he ocupado en diversos foros y en distintas circunstancias. Uno de aquéllos fue en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) el 11 de octubre del ya distante 2004. En ese entonces fui conferenciante en la celebración del septuagésimo quinto aniversario de la promulgación de la primera ley autonómica de esa Universidad, que data de 1929 y de la que provendrían su calidad y su nombre de “Autónoma”, que no había ostentado antes. Tiempo después, volví a ese tema en diferentes escenarios, entre ellos el Instituto de Investigaciones Jurídicas, el 23 de noviembre de 2018, como ponente en un coloquio de investigadores cuyo tema fue la autonomía universitaria.

En 2004 era natural y obligado que los universitarios nos ocupáramos del análisis de la autonomía, tomando en cuenta que celebrábamos el septuagésimo quinto aniversario de la Ley del 29, fecha en la que también recordamos la reforma al artículo 3o. constitucional de 1980. Pero cuando se me solicitó abordar el mismo asunto en el coloquio de 2018, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, debí formularme y formular ciertas preguntas, casi un asunto de “previo y especial pronunciamiento”, como suelen decir los abogados.

Esas preguntas se resumen de la siguiente manera: ¿por qué nos interesamos, precisamente ahora, en la autonomía de nuestra institución? A tanta distancia de la primera ley autonómica y de la reforma constitucional, ¿a qué obedece el interés por analizar la autonomía,

explorando sus características, su origen, su actualidad y su destino? ¿Es que hay elementos —en el “aire” — que aconsejen retomar a este asunto, no sólo para estudiarlo académicamente, sino también para fijar una posición con respecto a la autonomía, vital para los universitarios —“oxígeno” de las universidades—, pero también para la nación?

Las interrogantes que he mencionado requieren una respuesta, además de que determinaron el signo y el contenido de mi ponencia en el coloquio del Instituto de Investigaciones Jurídicas y que se hallan en el trabajo que aquí presento. Vivimos horas de cambio. Se anuncia explícitamente una “cuarta transformación”. Hay datos en el ambiente, en el discurso, en los hechos, en las iniciativas de reforma constitucional y legal, en el panorama de la política, que advierten sobre una nueva etapa de la dialéctica en la que ha navegado nuestra República a lo largo de su historia, inquieta y azarosa.

Estas novedades, que inciden en la vida de numerosas instituciones y plantean serios “desafíos” —palabra de moda— al quehacer de los mexicanos, repercuten o podrán repercutir, con una intensidad que aún no podemos prever, en el ámbito de las universidades públicas a las que la Constitución protege con el manto de la autonomía, entre ellas la UNAM. Digo que aún no podemos prever el carácter y la intensidad de las eventuales repercusiones, porque este tiempo de cambio, en medio de vientos encontrados, sólo nos permite abrigar una certeza: lo único de lo que tenemos certeza es de que prevalece la incertidumbre. Empero, el curso de los días disipa la incertidumbre, pero no la preocupación.

Habrá que mantener la vigilancia frente a los movimientos que pudieran incidir en la vida y el futuro de nuestras universidades públicas, íntimamente asociadas a la vida y al porvenir de los mexicanos. Hace tiempo, José Vasconcelos proclamó que la educación pública universitaria —y acentuadamente la que tenía a su cargo la UNAM— sería mascarón de proa de la nación, pues tal era su importancia y trascendencia. En la primera parte del siglo XX, la Universidad Nacional —que compartía el espacio de los estudios superiores con algunas instituciones de los estados, activas y respetables, y un puñado de planteles privados— tenía una posición

predominante en la formación profesional. Esto lo acreditan las estadísticas, que no detallaré ahora, sobre la participación de esa Universidad en el mapa de la educación pública superior.

Las cosas han variado. En el curso de algunas décadas floreció, afortunadamente, la creación de universidades y otras instituciones públicas en la ciudad capital y en todas las entidades federativas. En ese mismo tiempo aparecieron y se multiplicaron los planteles privados, que tienen la misma encomienda: la formación de los profesionales que requiere el desarrollo de la República. Esta formación —digo— no es sólo en lo que respecta a la provisión de conocimientos, sino también en la determinación del “perfil” de los nuevos profesionales como prestadores de los servicios inherentes a su especialidad y, más todavía, como integrantes de la gran comunidad nacional y ciudadanos que trazan —han comenzado a hacerlo, notoriamente— el futuro de la nación.

En las horas de cambio correspondientes a los últimos lustros han variado, asimismo, el papel y la orientación del Estado y de los órganos y organismos que se inscriben en el marco de “lo estatal”. La Constitución de 1917, que festejamos a lo largo de 2017, no contuvo la declaración a propósito del Estado social, que figura en otras leyes fundamentales modernas. Sin embargo, el texto adoptado en Querétaro y un buen número de las reformas, muy copiosas, que lo modificaron a través de los años recogieron la idea del Estado de bienestar, perfectamente compatible con los impulsos de la Revolución mexicana (cada vez menos recordada e invocada, no sólo por el paso abrumador del tiempo, sino también por el giro manifiesto de la convicción, un giro que altera nuestra memoria y orienta nuestra conducta) y asociado a la orientación y la función de las instituciones públicas. Entre éstas se hallan las universidades públicas —también “populares”—, encargadas de estudiar los grandes problemas nacionales, aportar soluciones y fraguar las nuevas generaciones de profesionales con los que se integrarán los cuerpos dirigentes del país en todos los ámbitos.

De lo anterior se puede desprender, a mi juicio —y estoy consciente de que apenas he esbozado algunos puntos relevantes para nuestro tema—, la enorme importancia que

revisten la organización y el funcionamiento de esas universidades, aparentemente “sitiadas” por los graves problemas que plantean el flujo de la población —recuérdese que aquéllas son agentes de capilaridad social y política—; la estrechez de los recursos públicos disponibles para afrontar requerimientos inaplazables y crecientes; la inveterada disputa por la nación, que se libra intensamente —y decisivamente— en el espacio de la educación superior —y también, desde luego, en otros niveles o planos educativos—; los retos que plantea el avance científico y tecnológico; las novedades y exigencias de la sociedad del conocimiento, etcétera.

## Presencia y función de la Universidad Nacional

Es en esta circunstancia que se eleva el tema de la autonomía de las universidades públicas, y centralmente la de la Universidad Nacional, llamada, por buenos motivos, “Universidad de la Nación”, expresión que sugiere más, mucho más, que la denominación “Nacional”. No podríamos ignorar el papel eminente que ha desempeñado —y cumple todavía— la UNAM en el desarrollo de la nación y de la república. La vida entera de éstas, a partir de los años iniciales del siglo XX, ha recibido la influencia de esa Universidad.

En la UNAM se han formado los cuadros dirigentes del país en los diversos espacios de la política, la economía, la diplomacia, las artes, las letras y las ciencias y, por supuesto, todas las llamadas profesiones liberales, que paulatinamente adquirieron un importante sentido social. Actualmente, en aquélla se realiza la mitad de la investigación científica y humanística del país. Otros rasgos concurren a subrayar la prominencia nacional de la UNAM: antes y ahora; probablemente también después. No podemos extrañarnos, pues, de que sobre esa Universidad se cierman constantes y poderosas ambiciones que pretenden gobernarla, y de que haya, en consecuencia, presiones constantes, armadas con toda suerte de discursos, que asedian la autonomía, incluso bajo banderas en las que ésta figura como signo rector.

Sabemos de las tensiones, más o menos descubiertas o encubiertas, que en su disputa por la nación reclaman los reductos universitarios, baluartes de la victoria o la derrota de las respectivas pretensiones, tradicionales o emergentes. Hay tendencias que prevalecie-

ron hasta dominar el *campus* de la inteligencia y el gobierno de las universidades públicas, así como otras que se retrajeron después de algunos encuentros, en los que no alcanzaron a prevalecer; sin embargo, saben que ningún territorio está ganado o perdido para siempre y que puede llegar la hora —o acaso ha llegado— de alargar la mano y tomar por asalto los territorios que antes no conquistaron.

Esto podría determinar, más allá de —o junto con— la gestión de la fuerza, nuevos brotes de “diligencia normativa”: acciones *de facto* y *de jure*. En los discursos de ayer o de ahora, en los archivos parlamentarios, así como en los planes y programas aplazados, abundan las ideas y las propuestas que pudieran incidir en la vida universitaria y, desde luego, en la autonomía de nuestras instituciones. Así las cosas, no se plantea una preocupación puramente académica, que no va más allá de las facultades, los institutos, las aulas y los cubículos, sino un tema decisivo para la vida de las universidades y, por este medio, para la vida de México. Pudiera avecinarse una batalla que reasuma las viejas contiendas.

En este ensayo, solicitado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, intentaré resumir el tránsito de los movimientos y las normas relativos a la autonomía de la Universidad Nacional, que también se proyectan sobre otras universidades públicas, *mutatis mutandis*. Después de esta breve revisión histórica, que no es sólo una procesión de acontecimientos, sino también una fuente de enseñanzas a través de las experiencias que hemos acumulado, comentaré el alcance de la autonomía universitaria —mucho más allá de la absurda versión que la confunde con la exclusión del orden jurídico nacional o extraterritorialidad—, según los datos que se desprenden del artículo 3o. constitucional, vinculando las reformas específicas aportadas a éste por la reforma de 1980 con las genéricas previamente introducidas en el mismo precepto por la de 1946, que resolvió un grave problema en torno a la orientación de la educación y, al mismo tiempo, diseñó un magnífico perfil del individuo, la sociedad y el Estado en el marco de la democracia, la justicia y la libertad.

En la exposición de esta materia recurriré a los relatos, las referencias y las ideas que constan en mi libro *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley* (México, UNAM, 2014). A esta obra me remito para mayor información en torno a los temas que aquí examino y a los puntos de vista que expreso. Naturalmente, quien se interese en estas cuestiones puede recurrir a un buen número de publicaciones de la propia UNAM o de otras instituciones, y a los estudios de notable calidad que han aparecido bajo el signo del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, una dependencia académica de la UNAM establecida en 2006, con base en el Centro de Estudios sobre la Universidad, que es fuente de información valiosa para la reflexión y la deliberación.



## Constitución y autonomías

En este ya extenso preámbulo conviene aludir también al concepto de la autonomía y a las apariciones autonómicas que aloja nuestra Constitución y, en pos de ella, una abundante legislación secundaria. El intérprete de una norma debe recurrir al sentido de las palabras que pretende interpretar, sin perjuicio —por supuesto, lo subrayo— de acoger otros medios de interpretación, como lo hacemos sistemáticamente. Atenta a sus raíces, la palabra “autonomía” implica, literalmente, “estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política”; “condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos”, o “potestad que dentro del Estado pueden gozar” determinadas entidades, “para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios” (Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*). En estas caracterizaciones, los datos constantes son independencia, gobierno y norma.

Para los juristas, la noción de autonomía reviste especial importancia. Sobre ella se construye la libertad jurídica de los individuos (autonomía de la voluntad) en la formación de sus relaciones, la generación de sus deberes y la determinación de sus derechos. Pero no propongo considerar ahora estas expresiones de la autonomía, en general, sino las referencias autonómicas que contiene nuestra Constitución.

Mencionemos algunas alusiones que son ajenas al texto original de la ley suprema y que han sido incorporadas en el curso de las numerosas reformas que ésta ha recibido: autonomía de ciertos sectores de la población, que atañe a pueblos y comunidades indígenas, en

los términos del artículo 2o. constitucional —nicho de una decisión política fundamental a propósito de la nación mexicana, con todas sus implicaciones—; autonomía de entes del Estado, desprendidos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con vida propia, bajo la caracterización de órganos constitucionales autónomos, a los que también acosan los vientos que hoy corren en nuestro país, y autonomía de universidades y otras instituciones de educación superior, que es el tema de este trabajo.

Todas esas autonomías constitucionalmente previstas —y sujetas, por lo tanto, al amparo judicial, que garantiza la vigencia efectiva de los imperativos contenidos en la ley suprema— traen consigo, de una u otra forma, la asunción de poderes específicos contra o frente al poder genérico de los órganos centrales del Estado, que lentamente han soltado amarras y permitido insurgencias; además, recogen tensiones centrífugas —de diferente naturaleza—, que han logrado remontar la fuerza centrípeta de la unidad institucional, normativa y operativa. En otros países y bajo diferentes modelos nacionales han aparecido o se han mantenido las expresiones autonómicas, que ejercen vigorosa presión sobre los poderes centrales.

Quizá resulte necesario hablar de procesos autonómicos, más que sólo de autonomías como hechos consumados, inamovibles o petrificados, o bien aludir en forma conjunta a la figura genérica de la autonomía y a los procesos que la originan, conforman, modifican o agotan. El proceso de autonomización —que hemos experimentado en la fragua histórica universitaria— corre a partir de un núcleo de ideas y disposiciones que lo desarrollan. Podemos aludir, en forma similar, a democracia y proceso democratizador, a federación y proceso federalizador, a judicialización y proceso judicializador, todo ello dentro de un mismo marco estatal.

En fin de cuentas, la autonomía es un concepto polisémico, multívoco, dinámico; su examen debe practicarse con atención al tiempo y a las circunstancias de los que provienen las diversas etapas autonómicas en este proceso diligente. Con todo, el carácter histórico de la autonomía —como de los otros conceptos que mencioné— no implica variaciones que conspiran contra su naturaleza, que significaría contraautonomía, dispersión o dilución de ésta; en otros términos, heteronomía.

## Una antigua pretensión

Las grandes universidades tienen una antigua vocación autonómica: la suponen, la entrañan, la proclaman y la defienden. Pero esa vocación —y la idea en la que reside: el sentido mismo de la autonomía— posee diversas concreciones. No se ha entendido de la misma manera en los muchos siglos —un milenio (Bolonia, 1088)— de animación universitaria. Los planteles medievales —*universitas magistrorum* y *universitas scholarium*— asumieron facultades normativas e, incluso, jurisdiccionales, fueros y privilegios característicos de una sociedad poblada de estamentos, grupos y corporaciones, cuyos integrantes reclamaban facultades especiales al trono imperante. Sobre el entendimiento y la actuación de docentes y estudiantes, es interesante la caracterización que se hace en la Segunda Partida del rey Alfonso acerca del *studium*: “ayuntamiento de maestros y escolares, que es fecho en algún lugar, con voluntad e entendimiento de aprender los saberes”.

Es natural que las aspiraciones imperiales —los trabajos de conquista y dominio— no se concentren apenas en el territorio y la vida externa de sus pobladores. Conquistado el cuerpo, a sangre y fuego, es necesario instalar el mismo imperio en el espíritu de los conquistados o colonizados, o bien tanto de los colonizadores privilegiados, que debían asegurar la estabilidad de los dominios, como de los colonizados subalternos, que debían sustentar sobre su espalda el edificio de la colonia. A esto sirven las instituciones educativas de distinto carácter que la metrópoli cultural autoriza en sus nuevos espacios. Entre nosotros apareció, señera y magnífica, la Real y Pontificia Universidad, cuyo emblema destaca todavía en la heráldica de la

Universidad Nacional, a título de antecesora —muy remota, muy distante— de esta institución republicana.

A la Real y Pontificia, que transitó en el camino de la heteronomía —los poderes del trono y el dogma—, se refirieron Francisco Cervantes de Salazar y Bernardo de Balbuena dentro de textos memorables, que no pretendo reproducir ahora. Aquélla formó parte de la “grandeza mexicana” de su tiempo; sin embargo, sirvió también para la doma del espíritu, como era natural. Un prócer del pensamiento universitario, Justo Sierra, a quien me referiré frecuentemente en otros puntos de este ensayo, dijo con énfasis que la Real y Pontificia no pudo llegar, en los tres siglos de su desempeño, “ni a una idea nueva, ni a un hecho cierto”. No fue concebida para ello, como lo sería, en cambio, la nueva universidad de la República.

## La aspiración de Justo Sierra

Dejaré en el tintero la narración de las vicisitudes de aquella institución, modificada por diversas corrientes en el itinerario del siglo XIX: tiempo de desapariciones y reapariciones, asociadas a los avatares de un México incierto y en constante batalla. La Universidad solía militar en la corriente conservadora, sellando así su destino en el juego de fuerzas que se produjo en aquel siglo. Al término de éste había cesado su existencia y en su lugar quedaron, eso sí dispersas, varias escuelas nacionales, que luego se reunirían (1910) en la Universidad Nacional de Justo Sierra.

Digamos que, con la salvedad del ordenamiento de 1910, cada ley orgánica de la Universidad Nacional, antes de la consagración autonómica o a partir de ésta, ha sido consecuencia de una profunda crisis interna, a menudo en el marco de debates y tensiones o pretensiones externas, que fueron —y serán— su circunstancia orteguiana. Nuestra Universidad ha respondido, a su manera, al ímpetu insurgente, altivo, generado por hazañas estudiantiles en varias latitudes, que anunciaron o exigieron rupturas, de las cuales emergerían libertades inéditas y necesarias; así, tenemos el manifiesto de los estudiantes de Córdoba, del 21 de junio de 1918, enarbolado por Deodoro Roca. De esto ha pasado un siglo, pero el ánimo insurgente no se ha cancelado.

El historial universitario —señaló el rector Ignacio Chávez, víctima, al igual que la propia Universidad, de las acechanzas del poder público— ha sido “soberbio y rebelde”. Es interesante

advertir que los gladiadores de las diversas versiones y acciones de la autonomía en pie de lucha serían, pasada la contienda, ciudadanos relevantes, altos funcionarios públicos o autoridades universitarias, cuyas posiciones de antaño se ajustaron hogaño al impulso de las circunstancias.

Es posible hallar el germen de la autonomía de las universidades públicas mexicanas, y especialmente de la Universidad Nacional, que es el principal personaje de estas reflexiones, en diversas ideas y acontecimientos. Sin embargo, la figura más encumbrada en la historia del siglo XX ha sido Justo Sierra. Lo fue desde 1881, cuando el entonces diputado aseguró que “si alguna cosa debe ser dirigida por un cuerpo científico es la educación”. Vale tomarlo en cuenta, porque esa afirmación, con todas las razones que la sustentan, debe impregnar la vida universitaria y amparar la defensa de la autonomía: que la ciencia presida implica desechar otras pretensiones dirigentes, que acechan sin desmayo.

Las aspiraciones del diputado Sierra reaparecieron en el ministro de Instrucción del porfiriato, a despecho del autoritarismo imperante; por alguna rendija debía liberarse la presión. Ante la Cámara de Diputados, don Justo hizo ver en 1910 que la fundación de la Universidad Nacional, con sus consecuencias naturales —moderadas entonces, si las cotejamos con las ideas de nuestro tiempo—, no era un proyecto popular, sino gubernamental. El gobierno se desprendía —aseguró— de facultades que aún no reclamaba el pueblo; pero se desprendía, en fin de cuentas.

El gobierno actuaba, pues, con inteligente previsión, conducido por la visión del estadista Sierra. En el célebre discurso inaugural de la Universidad, el 22 de septiembre de 1910, aquél afirmó que el “gobierno de la ciencia en acción debe pertenecer a la ciencia misma”. No había contienda manifiesta con el poder político, pero la invocación del gobierno de la ciencia, a propósito de un ente del Estado, ya entrañaba, implícitamente, un rescate político de las manos del poder público a las manos del poder científico, si se permite la expresión. En la ley de ese año, la Universidad aparecía como “corporación independiente”, pero se hallaba sujeta a un director designado por el Ejecutivo; éste reglamentaría el mecanismo interior de la institución.

En el discurso pronunciado por Sierra ante el dictador y ante la historia, se asentó un compromiso que sería fecundo para determinar los deberes de la Universidad, su santo y su seña, y que ha perdurado —adelante volveré sobre este punto— a través de la reforma de 1980 a la Constitución y en los datos que informan la autonomía en nuestro tiempo. Sierra estableció el compromiso popular/nacional de la institución: ésta no sería una “patria ideal de almas sin patria”; además, serviría al propósito —deber de la naciente Universidad, que persiste— de “nacionalizar la ciencia y mexicanizar el saber”. Esta aspiración, que late en el vigente artículo 3o. constitucional, rector de la autonomía, no implica, de ningún modo, el encierro aldeano del pensamiento, abierto a todos los horizontes; sólo significa que el reconocimiento de la identidad propia y el servicio a ésta —condición de vida— son cimientos para la responsable inserción en la corriente universal.

Caída la dictadura, sobrevinieron disposiciones engendradas por un régimen aún más autoritario. Dejaré de lado la vigencia de las dictadas por el gobierno espurio. Carranza emprendió reformas a la Ley de 1910. Un decreto del 5 de febrero de 1917 creó un departamento —cuna del futuro desarrollo de la educación— llamado “Universidad Nacional”, a cargo del rector de esta institución. Vivían en el mismo tronco la Universidad Nacional y el gobierno de la República. Luego, la Universidad quedó incluida en la Secretaría de Educación. Con todo, persistía el impulso insurgente. Recordemos que la normativa carrancista que modificó preceptos de la Ley de 1910 servía al “objeto de abreviar en cuanto sea posible los trabajos preparatorios a la liberación definitiva de la Universidad Nacional de México, apartando obstáculos administrativos y de mero trámite”.

En diciembre de 1914, otro animoso universitario, Ezequiel Chávez, rector de la Universidad, promovió una “Ley de Independencia”: quería —se dijo— colocar a la Universidad “sobre roca” frente a “los oleajes de las pasiones políticas”. En el documento base de ese proyecto se advirtió que “existen gérmenes de vida independiente cuyo fin natural es la emancipación de los institutos de enseñanza”; igualmente, se afirmó que en la historia de las

universidades del Estado se percibe una lucha en donde las autoridades políticas pugnan “por conservar para el gobierno la suprema dirección docente y la administración de las altas instituciones educativas, en tanto que las universidades han reclamado siempre más y más libertad, más y más autonomía”.

Es preciso recordar que, mientras en la ciudad capital se afanaban los autonomistas y los gobiernistas en traer agua a sus molinos, en algunos estados de la República la autonomía ganaba territorios. Ésta fue cosechada primero en esas entidades; tales fueron los casos de Michoacán, en 1917 y 1919, y San Luis Potosí, en 1923. Pascual Ortiz Rubio, entonces gobernador de Michoacán y futuro presidente de la República, logró la reunión de varios planteles de estudios superiores (como ocurrió en la fundación de la Universidad Nacional, en 1910) y a partir de este conjunto estableció la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el 15 de octubre de 1917, con su ley autonómica. Contra ésta marcharon ciertas disposiciones del 2 de diciembre del mismo año; la contienda se ganó, retomando la autonomía, el 31 de mayo de 1919.

## La crisis de 1929

Mencioné que las leyes autonómicas han derivado de crisis internas en la Universidad. Así sucedió en 1929, a partir del malestar estudiantil frente a decisiones adoptadas por el director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Narciso Bassols, acerca de la medición del aprovechamiento de los alumnos. Bassols, generador, a su pesar, de la corriente autonómica que afloró por diversos cauces en 1929, sería autor, al cabo de pocos años, de una nueva versión de la autonomía, que algunos llamarían “revanchista”. Frecuentemente, se observa que los planteamientos iniciales de los estudiantes en rebeldía no llegaron a exigir la autonomía universitaria, pero avanzaron en esa dirección: la solución explícita derivó de las pretensiones implícitas en el movimiento estudiantil.

Ya señalé que los gladiadores de algunas luchas por la autonomía serían, más adelante, personajes notables en la vida pública, altos funcionarios o dirigentes universitarios. Así se advierte si recorremos la nómina de los líderes estudiantiles del 29: Ricardo García Villalobos y Alejandro Gómez Arias, por ejemplo. La crisis llegó a las manos del gobierno federal; de asumirla y resolverla se encargaron, con distintas participaciones, el gobernador de la Ciudad de México, José Manuel Puig Casauranc, y el secretario de Educación, Ezequiel Padilla, quien fuera impaciente líder estudiantil cuando se escindió la Escuela Nacional de Jurisprudencia, y un grupo de profesores, enfrentados al ideólogo revolucionario Luis Cabrera, director de aquella, fundó la Escuela Libre de Derecho.

Emilio Portes Gil, presidente de la República, resolvió con talento y mesura la crisis universitaria: cedió en el ejercicio del poder, anclado hasta esos momentos en la Ley de 1910, y dictó la primera ley autonómica de la Universidad Nacional, desde entonces “Autónoma”, en 1929. Esto lo hizo en uso de facultades siempre discutibles y discutidas: las bien sabidas atribuciones extraordinarias para legislar concedidas por el Congreso al Ejecutivo, cuestionable método frecuentemente utilizado en la expedición de varios ordenamientos principales de los órdenes federal y distrital.

No haré aquí el análisis de este ordenamiento —al que se le han dedicado muchos estudios esclarecedores—, un gran paso adelante en lo que he llamado “proceso de autonomización”, pero recordaré que se vio con inquietud en medios vinculados a la Revolución mexicana: los contrarrevolucionarios —dijeron— aprovecharían esa determinación autonomista, argumento que volvió al escenario, como adelante veremos, cuando se reformó el artículo 3o. en 1980. La dialéctica política de la nación se hallaba presente, pues, en el proceso autonomista de las universidades.

## 1933: reducir a la Universidad por hambre

Una nueva crisis generó las condiciones para otra ley, con una versión distinta de la autonomía. En 1933 se plantearon los extremos de esa crisis, con raíz ideológica, en el Primer Congreso de Universitarios Mexicanos. La polémica encontró enfrentados a dos actores de alto nivel: por una parte, Antonio Caso y, por la otra, Vicente Lombardo Toledano. Caso afirmó que la Universidad de México, comunidad cultural de investigación y de enseñanza, “jamás preconizará oficialmente, como persona moral, credo alguno filosófico, social, artístico o científico”. Por otro lado, Lombardo cuestionó: “¿seguirá la Universidad discutiendo todas las ideas, todos los principios, para ofrecer al alumno nada más que vacilación y duda? No. La Universidad ya no debe educar para la duda, sino en la afirmación”. En el Congreso de Universitarios prevaleció el punto de vista de Lombardo, atrayendo a sus filas la votación mayoritaria de los participantes, con un signo ideológico que pretendía marcar el desempeño de la Universidad. El Congreso arribó a conclusiones sobre “la posición ideológica de la Universidad”: hacia la izquierda.

En esa circunstancia se produjo una iniciativa de ley orgánica, la cual fue explicada en la Cámara de Diputados por Narciso Bassols, personaje en cuestión cuando ocurrió la revuelta de 1929 y, posteriormente, secretario de Educación Pública en 1933. La propuesta de este año pretendió —sostuvo Bassols en aquella Cámara— “poner en manos de los propios universitarios su institución”, esto es, radicalizar la autonomía, llevándola a un extremo que conspiraba contra la vida misma de la institución: el gobierno retiraría el apoyo económico a la Universidad; así, “autonomía” significaba, en tal virtud, autosubsistencia. Sobre esta maniobra,

Julio Jiménez Rueda ha señalado: se quería “reducir a la Universidad por hambre”. Con ello surgió el rechazo en las filas de la Universidad, acosada. De aquella etapa fueron las expresiones del ilustre rector Manuel Gómez Morín dirigidas al presidente Abelardo Rodríguez, donde exigía autonomía y libertad de cátedra e investigación.

A la postre, no operó el retiro del apoyo económico con que el gobierno en turno quiso doblar a la Universidad y ésta continuó navegando. No obstante, quedó a la vista la impertinencia —conceptual y material— de entender la autonomía como renuncia al subsidio estatal, y de considerar que el poder público no está obligado a sostener a la Universidad de la Nación —y, en fin, a las universidades públicas— bajo el pretexto de la autonomía. No naufragó la Universidad Nacional y el tema del financiamiento obtuvo la respuesta que se requería, aunque bien sabemos que no hay respuestas definitivas en este ámbito, que reconozcan la obligación del Estado y la necesidad de atenderla con oportunidad y suficiencia.

El Estado no sólo puede sino que debe apoyar económicamente a las instituciones de educación pública superior, habida cuenta de la función que éstas cumplen, entrañada en los deberes del Estado mexicano. Otra solución atentaría contra el carácter popular —e instrumental— de la educación, dejándola en manos de las iniciativas privadas y, en los hechos, confinándola a la formación de profesionales subordinados; además, cesaría la capilaridad a la que sirven las instituciones públicas de educación superior. Con ello, la función político-social del poder público declinaría en manos de una gerencia privada, con sus propias implicaciones para el destino de la República.

## 1945: la Ley Caso

Al final de 1944, la Universidad Nacional sufrió otra marejada. Dos grupos en pugna sostuvieron, cada uno, a su propio rector: por un lado, Manuel Gual Vidal y, por el otro, José Aguilar Álvarez, ambos personajes respetables. Una vez más tuvo que intervenir el Ejecutivo de la Unión, tal y como sucedió en 1929. Al igual que entonces, la mediación —y la decisión sugerida a los universitarios— tuvo un feliz desenlace, aunque ciertamente hubiera sido preferible que todo el procedimiento quedara en manos de los universitarios: el impulso para alcanzar la solución correspondió al gobierno; tocó a los universitarios avanzar bajo este impulso y adoptar una salida pertinente.

Medió el presidente Manuel Ávila Camacho, con buena mano. Este mandatario propuso que los exrectores de la UNAM eligieran un rector que asumiera la conducción de la nave y preparara el curso de la siguiente etapa. Asumieron esa facultad los exrectores Ignacio García Téllez, Manuel Gómez Morín, Fernando Ocaranza, Luis Chico Goerne y Mario de la Cueva. El heterogéneo grupo adoptó una decisión plausible: depositaron la rectoría en el abogado y antropólogo Alfonso Caso, quien había formado parte de la generación de 1915 y figurado entre los llamados “siete sabios”.

Caso acreditó su sabiduría en la navegación. Él encabezó la elaboración de un ordenamiento que debía sustituir al de 1933, que sería otra ley autonómica, pero de mejor factura. La fragua de ésta no se hallaba en el gobierno, sino en la Universidad: nueva expresión del

derecho social que permite a los miembros de una comunidad pactar soluciones, formular propuestas, brindar a la formación oficial del orden jurídico el acompañamiento claro y directo de la comunidad que se sujetaría a esas normas.

En la concepción de la ley propuesta, el rector Caso planteó tres principios en la puerta de la nueva era. En primer término, el ordenamiento definiría la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional, definición que, a la postre, marcaría el camino a seguir para otras instituciones: organismo descentralizado del Estado. Esta noción correspondió al paso del derecho administrativo que favorecía la emergencia de órganos vinculados al Estado, partes de este mismo, pero liberados de las cadenas que caracterizan a las dependencias del poder central, es decir, dotados de un gobierno y unas facultades que les permitieran caminar con soltura en la procuración de sus fines; en otras palabras, son Estado, pero guardan distancia de las figuras estatales tradicionales.

Es preciso observar que esta definición del proyecto, y luego de la ley emitida, ha tenido partidarios y adversarios. En este sentido, hubo críticas de actores eminentes; por ejemplo, De la Cueva la cuestionó severamente: la Ley del 45 “introdujo la trágica frase según la cual la UNAM es un «órgano descentralizado del Estado». Desde entonces el poder público —afirmó el jurista— se siente el creador y el árbitro supremo de la casa donde se forja y se enseña la cultura”. Por su parte, Silva Herzog consideró que el ordenamiento del 45 retrocedía en el camino adelantado por la del 29.

El segundo principio adoptado en el proyecto de Caso advertía sobre el fin de la Universidad: servicio a la patria, con calidad, y libertad de cátedra e investigación. Enhorabuena por este criterio finalista, que recuerda el pensamiento patriótico de Justo Sierra en el discurso de 1910. La alusión a la calidad —siempre en riesgo— deslinda a la universidad eficaz, competente para alcanzar el fin que se le encomienda, de la universidad incompetente, que anuncia un propósito elevado, pero que no puede escalar para lograrlo: sería engaño al pue-

blo, fraude a la nación, cuyo mejoramiento deriva —en determinada medida— de los buenos frutos que aporte la universidad pública. La referencia a libertad de cátedra e investigación sería otro dato definitorio de la universidad autónoma, liberada de imposiciones externas, políticas o dogmáticas.

En tercer término, Caso sostuvo la condición de la Universidad como una comunidad de cultura. En esta fórmula figuran dos ideas radicales: 1) comunidad, que tiene raíz profunda, milenaria inclusive, y llama a la gran concertación de voluntades y expectativas, y 2) cultura, que fija la naturaleza y el objetivo de esa comunidad: nada que conspire para otros fines o pretenda otra naturaleza. La idea de comunidad atravesaría los años por venir y se reexaminaría a la hora de precisar, en un nuevo vuelco de la legislación universitaria, el carácter de las relaciones entre la institución y quienes se hallan a su servicio, sea en la docencia e investigación, sea en el quehacer administrativo. Por cierto, en el trayecto de la ley ante los cuerpos legislativos, en la Cámara de Senadores surgió el interés —y la duda— acerca de las relaciones laborales, tema del porvenir.

Dejo aquí el examen de la Ley Caso, cuya versión de la autonomía sería simiente para el régimen constitucional del futuro. Prefiero ocuparme ahora del desarrollo y las precisiones que se alojarían en la Constitución, a través de los datos que se desprenden de las disposiciones supremas en torno a la autonomía universitaria, desplegada sobre todas las instituciones amparadas por esta garantía constitucional y establecidas por la ley, ya sea federal o local.



## Reforma constitucional de 1980

Vayamos, pues, a la Constitución. Las universidades figuran en los textos constitucionales de algunos países, merced a su relevante papel en la vida social, como titulares de derechos propios y forjadoras o facilitadoras de derechos de los individuos. Se prevé su existencia y se provee a su regulación y defensa, en términos muy genéricos, pendientes de la norma secundaria. En México, la regulación constitucional tiene algún detalle, que va más allá —por fortuna— de la simple referencia a la dignidad y a la preservación de las universidades. De acuerdo con su talante reglamentario, nuestra ley suprema recoge los elementos básicos de la autonomía y erige, de esta suerte, un baluarte para la vida universitaria, que se encuentra asediada por el poder público. La calidad de ese baluarte se ha visto en nuestro tiempo a través de algunos pronunciamientos del Poder Judicial en materia de amparo, a los que aludiré líneas abajo.

Presente de nuevo la inquietud universitaria por definir los puntos sustanciales de la autonomía, aunque sin los vientos de crisis que soplaron en 1929, 1933 o 1944, hubo foros para el debate. El presidente José López Portillo se reunió con rectores universitarios el 20 de julio de 1977, un momento temprano en aquel periodo sexenal, y sugirió que los universitarios aportaran propuestas para elevar a rango constitucional la autonomía universitaria.

La inquietante sugerencia abrió una etapa de deliberaciones, que concluyó con la iniciativa del Ejecutivo para reformar la Constitución, insertando en el artículo 3o. un nuevo párrafo que completara, con el régimen específico de la educación pública superior, el esquema

genérico de la educación contenida en ese precepto, dejando en su propio espacio a las instituciones del Estado que participan en el proceso educativo superior, pero que carecen de la nota de autonomía, que la Constitución no impone, sino encomienda al legislador secundario.

No fue pacífica la recepción de la iniciativa presidencial en el Congreso, todavía dominado por una fuerte mayoría del partido gobernante, pero ya abierto —desde el advenimiento de los “diputados de partido”— a la presencia de corrientes minoritarias. Aparecieron las posiciones previsibles, que habían tenido presencia a lo largo de la vida universitaria: temores y reconveniones. Las observaciones y objeciones se plantearon desde ambos extremos: la izquierda y la derecha.

Así, el Partido Popular Socialista impugnó la propuesta autonómica, considerándola —como habían advertido con diversas palabras algunos legisladores y opinantes en otro tiempo, del que he dado cuenta— una suerte de “caballo de Troya” que auspiciaría la invasión de ámbitos ya ganados por el movimiento revolucionario. En contraste, otros legisladores de la izquierda —Partido Comunista Mexicano— consideraron que la propuesta debía ser más radical, profunda y renovadora en la caracterización de la autonomía. Por su parte, los diputados del Partido Acción Nacional la objetaron mediante argumentos de derecho natural proyectados sobre el régimen de derechos y garantías constitucionales: el derecho a la autonomía es preexistente; no corresponde al Estado otorgarlo, sino apenas reconocerlo.

En fin de cuentas, quedó establecido un marco constitucional inserto en la porción dogmática de la ley suprema. Por referirse a derechos y garantías, ese marco podría ser ampliado en beneficio de los titulares y destinatarios de éstos, pero no reducido en su perjuicio; en otros términos, es piso pero no techo del régimen autonómico, siempre a condición de que éste se mantenga o progrese en el marco de la estipulación constitucional. Aquí está el ámbito de su desarrollo —actual y futuro—, y también aquí se encuentra la frontera de la autonomía de las instituciones públicas de educación superior. Éste es un dato necesario, particularmente delicado, del régimen jurídico de la autonomía.

## Los elementos de la autonomía. Descentralización

De ese marco constitucional se desprenden, a mi juicio, varias precisiones; de ellas me ocuparé en seguida. La vigente fracción VII del artículo 3o. afirma la autonomía y para ello enuncia los términos de un modelo que corresponde a la descentralización; en efecto, consagra la máxima autonomía —señala Andrés Serra Rojas— dentro del sistema mexicano de descentralización. Bajo esta idea se construye un sistema de atribuciones y garantías autonómicas, que concurren a la fórmula constitucional: aquéllas, las atribuciones, para fijar el acervo de las facultades y los deberes del organismo universitario, y éstas, las garantías, para asegurar los medios e instrumentos para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.

A continuación, me referiré a los que considero, acudiendo a la pauta constitucional —seguida por el artículo 1o. de la Ley General de Educación—, como elementos de la autonomía, deducidos de aquella pauta o explícitos en ella. Estos figuran, vale mencionarlo, tanto en la lógica misma de la autonomía como en criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por tribunales de circuito. La Primera Sala de aquélla se ha referido —en sus propios términos— a facultades normativas, ejecutivas, supervisoras y parajurisdiccionales.



## Facultad normativa

A la cabeza de la autonomía —aunque no se agote ahí el concepto—, como rasgo de naturaleza o *conditio sine qua non* de ella, se encuentra la facultad de autorregulación: darse las normas que presidirán la vida interna; derecho de fuente social; regulación institucional. Desde luego, esto no extrae a la institución del orden jurídico nacional, pero le permite actuar con amplitud regulatoria dentro de éste y contener las tentaciones externas que pretendan invadir el espacio de lo que pudiera caracterizarse como vida interna.

La potestad de autorregulación, asociada a la suma de sus implicaciones, conforma una atribución mayor con proyecciones más amplias, que luego se desenvuelve a través de las facultades conferidas a las autoridades universitarias, por ejemplo, al Consejo Universitario, instancia normativa en la UNAM. En esas proyecciones amplias, recomendadas por el buen despacho de la autonomía, por la sensibilidad política e, incluso, por el sentido común, figura la propuesta de disposiciones que atañen al desempeño universitario —de la UNAM, y eventualmente de otras instituciones del mismo género— ante órganos del Estado facultados para llevar adelante procesos legislativos.

En 1929 se oyó la voz de los universitarios, y en 1945 se tuvo el acierto de recibir la propuesta emanada de la misma Universidad. De manera similar, en 1979 se solicitó la presentación de propuestas de los propios universitarios, que acudieron a la reforma de 1980. Ahora bien, es preciso considerar cuidadosamente esta fuente de promoción y adopción de proyec-

tos emanados del ámbito universitario, método que, en sí mismo, es impecable y recomendable. Si se sale de su cauce, entraña riesgos severos. Alguna pretensión torrencial carente de buenas razones y sólidos fundamentos puede asumir la figura de “propuesta universitaria”, inclusive cubierta por un ejercicio nominalmente democrático, pero provocada por intereses partidistas, animosidades aplazadas o ambiciones impetuosas, para no hablar de errores o ilusiones. La desembocadura abrumaría la autonomía y pondría a la Universidad en peligro.

## Autogobierno

La autorregulación a la que me he referido enlaza con otro dato de la autonomía: el autogobierno. Puestas las bases normativas para la vida universitaria, ésta debe correr al amparo de órganos que ejerzan el gobierno interno; además, reproducen, en cierto modo, las funciones estatales: emisión de normas, ejecución de éstas y enjuiciamiento de conductas realizadas en (supuesta) contravención de aquéllas; asimismo, atienden al poder de la Universidad de administrarse por sí misma mediante la operación de sus propios órganos. La institución provee a la integración de éstos: elige o designa a sus titulares. El Estado —ha sostenido también la SCJN— no puede cuestionar la elección de esos titulares, cuestionamiento que afectaría la autonomía prevista en el artículo 3o. constitucional.

Los analistas de la regulación y la vida universitaria examinan esta materia con la mirada puesta, sobre todo, en algunos órganos relevantes, entre ellos el rector —cuya designación se hace conforme a un procedimiento electoral aplicable igualmente, con ciertas variantes, a los directores de facultades, escuelas e institutos—, el Consejo Universitario y la Junta de Gobierno.

La Junta merece atención especial: es la figura más característica de la Ley Caso, que ha preservado, con firmeza y perseverancia, el respeto a la autonomía en horas de gran conflicto; pero también ha recibido cuestionamientos constantes a la luz —o a la sombra— de ciertas versiones de la autonomía que, a menudo, militan contra ella, so capa de defenderla.

Los detractores de la Junta suelen proponer, como alternativa de “buen gobierno”, la elección de directivos universitarios a través del sufragio igualitario y abierto de los miembros de la comunidad, una suerte de gobierno de asamblea. Los resultados de esta hipotética democracia, que olvida la naturaleza y la misión de la Universidad, se han visto en otras experiencias nacionales bien conocidas y deploradas. Por mi parte, sostengo las virtudes de la Junta de Gobierno, valiéndome para ello de la historia de la Universidad —hasta la Ley del 45 y a partir de ésta, dos etapas cuyas historias han sido diferentes— y de mi propia experiencia como miembro de ese cuerpo durante cerca de trece años. Esa historia y esta experiencia contribuyen a fortalecer las afirmaciones favorables y desvanecer los mitos.

Me remito a los argumentos y las referencias que expongo en mi libro, ya citado, acerca de *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*. Veamos primero los mitos. Para hacerlo transcribiré en este lugar algunas líneas de aquella obra: “Sobre la Junta de Gobierno penden algunos mitos, que han dado origen a discusiones frecuentes y condenas apresuradas. Los críticos de buena fe sustentan su posición en razones que respeto, pero no comparto. Menos todavía después de haber conocido el desempeño real de la Junta”. Sigo manifestando:

Se dice que ésta (la Junta de Gobierno) encarna el autoritarismo, con quebranto de la democracia que debiera campear en la conducción de la Universidad. Se supone que quienes la integran, asociados o afiliados a círculos de poder o de interés, subordinan a éstos el sentido de sus votos. Se asegura que los integrantes de la Junta, demasiado atentos a las sugerencias de la Rectoría, suelen estarlo también a las solicitudes de la política nacional. Se manifiesta que la Junta desconoce los problemas que existen y las opiniones que prevalecen en las escuelas, facultades e institutos a cuyos directores elige. Se dice todo ello, y más.

Puedo y debo sostener que esas afirmaciones son erróneas, aunque no digo, necesariamente, que sean maliciosas. Es verdad que un observador superficial, ignorante de la

integración y de la operación efectivas de la Junta, puede llegar a conclusiones semejantes a las que figuran en la mitología sobre ésta. Empero, en la realidad no existe la mediatización que se supone ni el desconocimiento que se aduce. Los prejuicios, que pueden resultar atractivos si las cosas se ven con una mirada superficial, deben ser rechazados con los argumentos que aportan la razón y la experiencia.

Mi propia experiencia me permite asegurar que la Junta adopta sus decisiones con entera independencia, tanto de la Rectoría —que tiene la facultad de presentar temas para la provisión de cargos directivos, dentro de las cuales resuelve la Junta— como del poder público. Miembros de éste, que lo son también de la comunidad universitaria, pueden apoyar candidaturas, están en su derecho; pero esos planteamientos, cuando los hay, no determinan el sentido de las resoluciones del órgano gobernante. Éste reúne muy amplia información acerca de la Universidad, en general, y en torno a sus dependencias, en particular, y consulta a la comunidad universitaria cuando se trata de elegir rector o a las comunidades específicas cuando viene al caso la elección de directores de facultades, escuelas e institutos.

Conviene analizar cuidadosamente la composición y gestión de la Junta de Gobierno, su papel en horas de conflicto, así como el desempeño de sus integrantes y el del cuerpo colegiado. Este análisis es procedente y, en ocasiones, apremiante, considerando que la mayoría de las acostumbradas impugnaciones contra la Ley del 45 se dirigen ante todo contra la Junta, pieza maestra del conjunto orgánico de autogobierno. Los adversarios de la autonomía, que ambicionan ganar la Universidad, procurarán desmontar esta pieza; a partir del desmontaje operará el torbellino.

Bajo el rubro de autogobierno, corresponde aludir, igualmente, a la jurisdicción universitaria, que no tiene —por supuesto— el amplio alcance que poseyó en su origen remoto. Esta capacidad de decir el derecho, resolviendo contiendas internas, se reduce a puntos abarcados por la normativa universitaria interna y que no pasan de ésta a ámbitos de mayor alcance. Para ello sirven la Defensoría de los Derechos, instituida bajo el rectorado de Jorge Carpizo, y el Tribu-

nal Universitario: aquélla, un ombudsman, y éste, una jurisdicción doméstica. Por otra parte, a las instancias jurisdiccionales ordinarias del Estado les corresponde conocer de las afectaciones a la situación jurídica de los universitarios a través de actos unilaterales de la autoridad interna.

Dejo para otro lugar el tema de los litigios entre la UNAM y sus trabajadores, y me dedicaré ahora a las decisiones que entrañan ese género de afectaciones, que alguna vez se hallaron dentro de la justicia universitaria y que hoy atañen a la jurisdicción del Estado en materia de amparo. Considero correcta esta apreciación, sustentada por la justicia federal, desde que se entendió que la autoridad, para fines del amparo, no es sólo quien puede disponer de la fuerza pública —tesis prevaleciente en otro tiempo—, sino también quien puede afectar unilateralmente la situación jurídica de un individuo. Desde mi perspectiva, esto no mella la autonomía y pone de manifiesto que el autogobierno, al igual que la autorregulación, operan en el marco del orden jurídico nacional, cosa que cobra mayor visibilidad cuando se trata de litigios que desbordan las fronteras precisas de la vida de la universidad.

La posición de las universidades públicas como autoridades responsables en el marco normativo del juicio de amparo figura detalladamente en la jurisprudencia de la SCJN, no sólo en torno a las relaciones laborales, sino también acerca de la situación jurídica de alumnos y del manejo patrimonial de esas instituciones, tema que abordaré *infra*. Veamos algunos ejemplos. En una sentencia de 1997, el Pleno examinó la actuación de los funcionarios de organismos públicos descentralizados, que

...pueden emitir actos unilaterales, a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

En efecto, tales actos son controlables por medio del amparo.

En otra decisión de 2002, la Segunda Sala de la SCJN consideró que es impugnabile mediante amparo la determinación de una universidad pública autónoma que desincorpora de la esfera jurídica de un gobernado los derechos que le asisten en su condición de alumno de aquélla. Igualmente, el Cuarto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito sostuvo, en amparo administrativo de 2003, que las universidades autónomas son autoridad para los efectos del amparo cuando emiten actos relacionados con la administración de su patrimonio y tales actos inciden en la esfera de derechos de los particulares.

La facultad universitaria de conducir por sí misma su vida interna, bajo el sistema de autorregulación y autogobierno, no impide que la institución celebre convenios con otras instancias públicas o privadas para el cumplimiento de los fines de aquélla y éstas, a condición de que los pactos concertados respeten el ámbito de competencia propia e intransferible de la Universidad.

Bajo esa óptica, es necesario observar y considerar o reconsiderar ciertos convenios previstos en varios ordenamientos; por ejemplo, los concernientes a la homologación de criterios de atención a alumnos sobresalientes (artículo 41 de la Ley General de Educación, según las reformas del 22 de junio de 2009); los genéricos con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 4o. de la Ley de este Instituto, reformada el 11 de septiembre de 2013), y los específicos relativos a la infraestructura física educativa (artículo 6o. de la Ley de esta materia, reformada el 1o. de febrero de 2008).

Con respecto al mismo rubro que me ocupa, es preciso aludir a la rendición de cuentas, asociada a la transparencia de gestión e información y al cumplimiento fiel de los fines institucionales. Quien recibe una encomienda del pueblo o del Estado, que recoge los designios populares, debe dar cuenta del cumplimiento de ese encargo y del manejo de los recursos de diversa naturaleza que recibe para cumplirlo. En otros términos, no puede ocultar su gestión y, en ella, su gasto. Ésta es una regla de buen gobierno, en el más amplio sentido de la pala-

bra. No parece haber problema en el concepto, pero lo hay o puede surgir en su aplicación. ¿Cómo rendir cuentas? ¿Ante quién? ¿Con qué consecuencias?

Estimo que las instancias facultadas para exigir y recibir cuentas acerca de la gestión de la Universidad son, desde luego, las universitarias, conforme a las atribuciones contenidas en la normativa interna. Sin embargo, no termina ahí la obligación de quien lleva a cabo tareas que interesan a la nación y para ello utiliza recursos públicos, como es el caso de las universidades públicas. Éstas deben informar a la sociedad y a los entes estatales a cargo del gasto público. La UNAM acostumbra hacerlo, al igual que varias instituciones de la misma naturaleza. Otra cosa es la pretensión de que, con motivo de la observación sobre el manejo de recursos —recepción y aplicación—, la autoridad estatal central, ya sea legislativa o ejecutiva, pretenda intervenir en el desempeño de las universidades.

Ha sido pertinente la solución adoptada por la justicia federal cuando en la sentencia de la Segunda Sala de la SCJN dictada en el amparo en revisión 311/2018 rechazó intervenciones indebidas, por excesivas y vulneradoras de la autonomía, por parte de la autoridad fiscalizadora del estado de Hidalgo. Me permitiré transcribir algunas consideraciones formuladas a este respecto por aquella Sala del más alto tribunal, señalando sus antecedentes y el sentido de la determinación final.

La Sala recordó que la autonomía “no significa que la Universidad (quejosa en el juicio de amparo) pueda llevar a cabo un ejercicio arbitrario y desmedido de sus funciones de autogobierno, puesto que su conducta habrá de estar sujeta al Estado de Derecho y a los mandatos de la Ley Fundamental”. En su sentencia, la misma Sala invocó el precedente sentado por otra decisión a propósito de la intervención de un órgano fiscalizador externo: el principio de autonomía universitaria

...no impide la fiscalización, por parte de (la Auditoría Superior de la Federación), de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcio-

namiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos públicos.

En fin de cuentas, la pretendida “revisión (por parte del órgano fiscalizador) de todas las actividades de la institución universitaria, y por tanto, de todos los recursos que recibe (aunque una parte de ellos no sea pública), vulnera el principio de autonomía por el que se rige y que la dota de facultades de autoformación y autogobierno”. Es preciso conciliar razonablemente las exigencias del Sistema Nacional Anticorrupción —cuyo desempeño sustentó las pretensiones de la entidad fiscalizadora— con el régimen de autonomía universitaria:

Debe existir un equilibrio que permita que el Estado realice adecuadamente las fiscalizaciones de recursos públicos a que se refiere el Sistema Nacional Anticorrupción y que, a su vez, permita a la Universidad quejosa (pero otro tanto se debe decir —gloso yo— de cualquier universidad pública en el mismo trance) ejercer la autonomía que le es inherente.



## **Autonomía y fines** de la educación: un profundo compromiso

Otro elemento de la autonomía universitaria, particularmente relevante y ocasionalmente cuestionado por algunos analistas de estos temas, es la congruencia entre el desempeño de la universidad pública autónoma y ciertos fines y principios constitucionales que gobiernan el conjunto del sistema educativo dentro del que opera la universidad. La fracción VII del artículo 3o. de la ley suprema establece claramente ese deber de congruencia, del que no podría evadirse la universidad si desea mantenerse en el marco de atribuciones y deberes que dispone la Constitución.

Aquí vuelven al escenario, en determinada medida, el compromiso “mexicanista” que anunció Justo Sierra en su discurso de 1910 y la voluntad de “servicio a la patria” que elevó el rector Alfonso Caso en la proclamación de los principios que sustentaron el proyecto de ley autonómica del 45. En mi concepto, vale decir que la universidad pública autónoma se halla comprometida, sin mella de su autonomía y dentro del cauce constitucional en el que ésta se ejerce, con el ser humano y sus valores eminentes. La mera autonomía formal, como autorregulación y autogobierno sin deberes éticos que la Constitución convierte en obligaciones jurídicas, ni calidad académica que permita la asunción y satisfacción de éstas, convertiría a la universidad en un cuerpo exánime, fantasma de sí misma. No hay “aula neutral” frente al genuino compromiso con la libertad y con la nación.

Ya dije que este punto de vista —que tiene un evidente soporte histórico y constitucional— no es acogido unánimemente. Respetables opinantes rechazan la vinculación de la

universidad autónoma a determinados fines enunciados por la Constitución. Ellos entienden que esta vinculación desvirtúa la autonomía y altera el derecho de las instituciones universitarias y de los ciudadanos que acuden a ellas. Sin embargo, en favor de la vinculación hay otras razones, que se asocian directamente con el reconocimiento y el ejercicio de los derechos humanos, escudo tutelar de la dignidad humana.

Me referiré en seguida a estos datos favorables al criterio que sostengo, no sin antes subrayar —tan intensamente como sea necesario— que la admisión de fines no implica que éstos puedan ser cualesquiera objetivos o propósitos, sino solamente los de más alto rango ético y jurídico, inherentes a la dignidad humana y representativos de los compromisos morales que caracterizan al Estado social de derecho. La adhesión a esos altos fines no tiene que ver, de ninguna manera, con corrientes autoritarias, tiránicas, desatentas o adversas a los derechos del ser humano, que militan abierta o encubiertamente contra esos compromisos. Reconozco que aquí nos hallamos en terreno movedizo, que es preciso transitar con exquisito cuidado; pero ello no desvirtúa ni cancela la vinculación de la universidad pública autónoma al imperativo que en esta materia fija la fracción VII del artículo 3o. constitucional.

Recordaré aquí palabras de Peter Häberle, que en otras ocasiones he invocado. Este jurista advierte que los fines de la educación son “condiciones de base de la Constitución del pluralismo y la libertad”. Él afirma que la “Constitución de la libertad depende de que se pongan al descubierto los contenidos de la educación”; asimismo, añade: “Las democracias en libertad requieren de un «soporte» interno material, a través de fines educativos fundamentales, que se orientan por los derechos humanos, la tolerancia, la solidaridad, la responsabilidad, la humanidad, el trabajo, etcétera”. Con una expresión que puede contribuir al entendimiento de la fórmula mexicana, Häberle sostiene la noción de los “principios constitucionales como fines de la educación”, lo cual significa —precisa— “menos una obligación jurídica que un mandato educativo: la Constitución como ética social”.

La fracción VII del artículo 3o. constitucional señala que las universidades autónomas previstas en ese precepto “realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo”, lo cual no implica la vulneración de la libertad de cátedra e investigación y del examen de las ideas, que se mencionan en otro punto del mismo artículo. Ahora reiteraré el comentario que figura en mi libro *La autonomía en la Constitución y en la ley*. Sostengo que esos principios rectores, compromisos vinculantes de las universidades, “son las orientaciones y disposiciones comunes, aplicables a la educación pública y a la mayor parte de la privada, y a las que por eso mismo se puede calificar como inherentes a la función educativa en general, u obligatorias directamente para la pública en particular...”.

“En tal virtud, la función educativa de la Universidad pública autónoma debe recibir, a título de principios, los contenidos en el segundo párrafo y en la fracción II del artículo 3º, (relativos) a la educación en general, y en la fracción I de la misma disposición, (concernientes) a la educación que imparte el Estado”. Cabe señalar que la “unidad de los principios rectores de la educación, independientemente de los niveles de ésta, quedó establecida en los alegatos parlamentarios favorables a la iniciativa presidencial de 1979”.

Si esto es así,

Los principios que orientan, normativa y programáticamente, la función educativa del Estado depositada en las universidades públicas autónomas son:

- A) Principio de desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y fomento en éste, a la vez, del amor a la Patria y de la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia;
- B) Principio del carácter laico de la educación, que implica respeto a la libertad de creencias y distancia de cualquier doctrina religiosa;
- C) Principio científico de la educación, que se basará en los resultados del progreso de la ciencia, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios;

D) Principio democrático, en la inteligencia de que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

E) Principio nacional, en cuanto atenderá, sin hostilidades ni exclusivismos, a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y

F) Principio de contribución a la mejor convivencia humana, por los elementos que aporte la educación para robustecer en el educando el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Todo ello corresponde al propósito que abrigó el poder revisor de la Constitución en 1946 y coincide, por cierto, con las reflexiones que informaron la creación de la UNESCO, cuyos objetivos fueron ponderados por el secretario de Educación Pública de México, Jaime Torres Bodet, quien sería director de aquella organización, al examinar la posición mexicana a propósito del acta constitutiva de la organización internacional, que se suscribiría en Londres. Se sabe que Torres Bodet empuñó la pluma que formuló la reforma de 1946 al artículo 3o. constitucional, estableciendo los nuevos fundamentos de la educación y, sobre todo, el perfil del ciudadano que con ésta se pretendía formar.

Es importante destacar que esta proyección finalista de la educación no entra en colisión con los derechos humanos que pudieran invocar los individuos acerca de su propia educación y del quehacer de las universidades autónomas en las que la reciben. Distingamos el régimen de la educación del aplicable a otros derechos insertos en el mismo conjunto amplio de los derechos humanos. Éstos, que son mayoría, se acogen sin más en las declaraciones y los pactos internacionales y no se hallan encaminados a un fin que oriente su ejercicio por los

particulares y conduzca los deberes de respeto y garantía por parte del Estado; así, tenemos los derechos a la protección de la vida, a la integridad personal, a la convicción religiosa, por ejemplo. En cambio, la educación se asocia a determinados objetivos explícitos en el marco mismo de aquellos instrumentos.

En bien de la brevedad, no citaré todas las referencias que sustentan esta idea, sólo mencionaré una, la cual se localiza en el artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: "Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humana". Quien se llegue a interesar en esta cuestión puede consultar también, entre otros preceptos, los artículos 26.2 de la Declaración Universal y 13.2 del Protocolo de San Salvador (mucho más detallado y exigente que la Declaración Americana acerca de los fines de la educación).

Conviene agregar, para el cierre de estos párrafos, que cuando se ha referido a la autonomía de las universidades públicas, la SCJN ha acogido, sin cuestionarlo, el proyecto finalista de la educación mencionado en el artículo 3o.



## Libertad de cátedra, investigación y difusión

Sigamos con la relación de datos o elementos de la autonomía universitaria. Enrañada en la autorregulación y en la observancia de los fines constitucionales de la educación, se hallan la preciada libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas. Dificilmente se concebiría una verdadera universidad, que honrara su condición de universalidad y su compromiso con la verdad, si ésta no asegurara la expresión de todas las corrientes del pensamiento, derecho y garantía clásicos en la preceptiva universitaria mexicana sobre docencia, investigación y difusión.

Esta libertad, consustancial a la universidad pública —que debiera campear, igualmente, en la privada, en tanto sea una auténtica universidad: abierta al universo del pensamiento—, ha sido factor de animosas contiendas en la gran batalla sostenida por la autonomía de nuestra Universidad Nacional. Se trata de una materia de invocación constante en declaraciones y reclamaciones, tanto en el foro de la Universidad como en el escenario social y parlamentario.

Es inaceptable la subordinación universitaria a una sola corriente dogmática o política, como ocurrió en un tiempo muy distante y que se manifestó en la Real y Pontificia, asida —ya se dijo— al trono y al dogma. La libertad de cátedra, investigación y difusión es el factor necesario para la formación de hombres libres, designio de la gran universidad pública: fuente de las opciones personales que los universitarios deseen adoptar, no por imperativo de la

Universidad —que abre el horizonte, no lo cierra—, sino por propia elección. Aquí se muestra otro rasgo de las ideas de Sierra cuando exigió que fuera la ciencia —no el dogma ni el poder político— quien gobernara a la Universidad. Y aquí mismo recupera la iniciativa y gana el debate la posición de Antonio Caso en el Congreso, al que antes me referí.

De nueva cuenta, esta exigencia de la autonomía debe operar cuando se interprete y aplique cualquier norma concerniente a la institución pública autónoma. Tal es el caso de la Ley General de Educación, reformada el 10 de junio de 2013, que dispone que las autoridades educativas federal (artículo 12) y local (artículo 13) fijen un marco curricular común para la educación media superior, disposición que inmediatamente culmina diciendo: con “respeto a la autonomía universitaria”. Hagamos un esfuerzo de “interpretación conforme”, es decir, conforme a la Constitución.

## Relaciones laborales

Otro dato de la autonomía, contenido en la fracción VII del artículo 3o. constitucional, corresponde a las relaciones laborales. He aquí un tema difícil, que llegó a ser conflictivo y que ha determinado severas tensiones en la vida universitaria —inicialmente apacible con respecto a la relación de trabajo entre las universidades y sus servidores, inmersos en la comunidad universitaria— y motivado diversas propuestas, que finalmente llegaron a la fórmula actual de aquella fracción constitucional.

Recordemos las preocupaciones autonomistas que presidieron la colisión de proyectos en torno a esta materia en la década de los setenta, cuando ya no bastó la idea de comunidad y se requirió una regulación de verdaderas relaciones de trabajo. Del 24 de agosto de 1976 data la sugerencia de crear un apartado C en el artículo 123 constitucional, norma rectora de las relaciones laborales: las que ocurren en el ámbito universitario poseen rasgos especiales, justamente porque una errónea conducción de la materia laboral podría generar impactos desfavorables para la autonomía y, ciertamente, para uno de sus elementos primordiales, como es la pluralidad de ideas y corrientes de pensamiento en el ara universitaria.

En los proyectos y en los debates concurren dos exigencias cuya conciliación ha sido —y siempre será— indispensable: por una parte, los derechos de los trabajadores, amparados por el signo social de la Constitución de 1917, y, por la otra, la autonomía, con sus implicaciones, de los organismos de educación pública superior. Este doble requerimiento,

cuyos términos revisten máxima importancia, figuró —como antes señalé— en la formación del proyecto de Alfonso Caso, tanto cuando aquél se analizó en la Universidad como cuando se presentó a la Cámara de Senadores la iniciativa que culminaría en la Ley Orgánica de 1945.

Me parece que hemos llegado a una conciliación razonable de los dos requerimientos. Así se advirtió en el proceso conducente a la reforma constitucional de 1980. Rescatar derechos laborales y amparar la autonomía fueron objeto de la deliberación celebrada en el constituyente permanente. La preocupación de aquel momento y la materia principal de la reforma constitucional, su tema determinante, hicieron que la fórmula decisiva quedara en el artículo 3o. de la ley suprema, no en el 123. Empero, estas relaciones laborales se hallan reconocidas y reguladas entre los trabajos especiales previstos por la legislación del trabajo.

## Manejo del patrimonio

Debo mencionar un dato más de la autonomía, al que alude la fracción VII del artículo 3o. constitucional: el derecho de las universidades autónomas de administrar su patrimonio. Esto supone, lógicamente, que se tenga un patrimonio y que sean seguras y adecuadas las fuentes de los recursos que lo constituyen. Ya me referí a las acechanzas en las propuestas sobre recursos materiales universitarios y a los vaivenes en la regulación de la materia, de lo que fue un buen ejemplo la errónea y combatida legislación del 33, que pretendió —como *supra* recordé— vencer por hambre la indocilidad de la Universidad Nacional.

Se oye decir que la verdadera autonomía entraña autogeneración de recursos, suficientes para el sustento de la institución. No hay que ir muy lejos para concluir que estas hipotéticas “autogeneración” y “autosuficiencia” implicarían cerrar al pueblo las puertas de la universidad, retraer su condición pública, segar su eficacia como mecanismo de ascenso social. En otro país —más o menos imaginario—, aquellas pretensiones podrían prosperar sin grave lesión; en el nuestro, de ninguna manera. Pero no volveré sobre un punto al que anteriormente me referí: reitero que es deber del Estado proporcionar a las universidades públicas suficientes recursos para el cumplimiento de su encumbrada misión, así como es que las universidades honren la entrega de esos recursos —que provienen de la nación— y cumplan con eficacia y probidad las tareas que ésta les confía.

Esto último trae al escenario los deberes universitarios y la rendición de cuentas —junto con la exigencia de responsabilidades, cuando la rendición es insatisfactoria—, cues-

tión que también mencioné al referirme al autogobierno. Bien que haya una gestión escrupulosa —acertada y honorable—, y mal que la incompetencia o la deshonestidad se refugien en el escudo de la autonomía. Empero, esa rendición de cuentas no autoriza, de ninguna manera, injerencias impertinentes en la vida universitaria, despejar el camino para la intervención del brazo político, mediatizar el libre desempeño de la institución. No reiteraré lo que anteriormente dije, por lo cual sólo me remito a esos párrafos y al criterio que invoqué de la SCJN, que estimo plausible.

Puse punto final a este apartado, seguro de que la Universidad Nacional —al igual que otras de carácter público— seguiría contando con el respaldo económico del Estado, decisión que había reiterado el presidente electo. De pronto se nubló el horizonte sobre el ánimo —y el futuro— de los universitarios: el presupuesto federal de 2019 contemplaba una fuerte reducción en el subsidio federal. Para la universidad pública —ya lo señalé—, ese apoyo es una condición de vida, pues de él depende la tarea universitaria, nunca autosuficiente ni lucrativa, y por ende el despliegue de su gestión autónoma.

También he mencionado que, en circunstancias diversas, la doble pretensión de retener la autonomía y contar con suficiente apoyo presupuestal entrañaría una paradoja. No es así en nuestra circunstancia histórica y actual, suma de tradiciones, convicciones y expectativas. De ahí que los “ajustes” presupuestales se tomen como expresión de simpatía —respeto a la condición autónoma— o de hostilidad, según el signo del ajuste. No esperábamos vientos de este último signo en el Presupuesto de Egresos de la Federación que regiría el ejercicio de 2019. Sin embargo, la iniciativa que el Ejecutivo presentó al Congreso en diciembre de 2018 previó importantes reducciones en el apoyo económico a varias instituciones de educación superior —la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de México, el Instituto Politécnico Nacional— y al propio sector de ciencia y tecnología, asociado al correspondiente Consejo Nacional. En el caso de la UNAM, la reducción sería del 6%. Se pretendió explicar la medida aduciendo que no había disminución presupuestal en este ámbito del sector educati-

vo, porque el presupuesto prevenía un creciente apoyo al otorgamiento de becas destinadas a estudiantes de este nivel. No era difícil refutar este argumento: las becas apoyan a los estudiantes que las reciben —enhorabuena—, pero no financian a las universidades.

La inconformidad se generalizó; así, las instituciones de educación superior, una a una, y todas a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), elevaron su protesta por este paso en falso del gobierno, que frustraría el progreso de la educación en México. En virtud de esa protesta o de una cuidadosa revisión del presupuesto para confirmar sus excelencias o encontrar sus deficiencias, llegó pronto la rectificación: hubo un error —dijo el propio titular del Ejecutivo—, por lo que no habría tal reducción. El presidente de la República confirmó el cumplimiento de la palabra empeñada: se apoyaría a las universidades en los términos acostumbrados y asegurados. Sin embargo, quedó un ingrato sabor de boca. En el breve plazo de unos días hubo dos “errores”, dos iniciativas “involuntarias”: la que ahora menciono, correspondiente al presupuesto, y la que mencionaré en el siguiente apartado, relacionada con la autonomía universitaria, nada menos.



## Un extraño proyecto constitucional<sup>1</sup>

El 12 de diciembre de 2018, el presidente de la República presentó una iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones al artículo 3o. constitucional. La presentación se hizo ante la Cámara de Diputados, que sería, en este caso, el primer órgano de conocimiento del poder revisor de la Constitución. La propuesta se vinculó con un asunto debatido, de suma importancia, que ha promovido opiniones encontradas entre instancias de la anterior administración federal y funcionarios que asumieron el poder el 1o. de diciembre de 2018: la reforma educativa, a la que en el discurso oficial vigente y en la exposición de motivos de la mencionada iniciativa se le califica como “mal llamada”.

La iniciativa aborda cuestiones que desbordan los límites de este trabajo. No me ocuparé de ellas ni examinaré los propósitos que manifestó el proyecto ni la técnica empleada en él, que merecen un análisis riguroso y reflexivo. Lo relevante para este comentario es que la citada iniciativa sustituyó el texto de la fracción VII del artículo 3o., pieza normativa esencial de la autonomía de las universidades públicas, por un texto totalmente distinto, que no se refiere

---

<sup>1</sup> Al tiempo de cerrar este texto (9 de enero de 2019), atendiendo a la fecha prevista para la correspondiente edición, no se había dictaminado ni votado la iniciativa de reforma constitucional a la que se refiere el presente apartado. Como se verá, es posible e, incluso, probable —sin ignorar la “incertidumbre” que existe sobre estas cuestiones— que se reponga, en sus términos, la fracción VII del artículo 3o. constitucional, que desapareció en la iniciativa del 12 de diciembre de 2018. En el presente apartado, me atengo a los hechos observados y a las declaraciones emitidas hasta los primeros días de 2019. No se puede ignorar, por otra parte, que la redacción definitiva del artículo 3o. constitucional, referente a la denominada “reforma educativa” —la de ayer, que desaparece, y la del futuro, que se adelanta—, depende del proceso previsto en la propia Constitución, que supone la votación en ambas cámaras y en las legislaturas de las entidades federativas.

a esta materia. Conviene reproducir aquí ese nuevo texto: “La impartición de la educación se realizará con apego a los fines y criterios que establecen [sic] en el párrafo primero y la fracción II de este artículo para alcanzar el bienestar de la población, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción V del mismo”.

Si esa nueva —y extraña— fórmula hubiera sido aprobada en el proceso de reforma constitucional, el resultado sería la supresión de las atribuciones y garantías autonómicas de las instituciones de educación pública superior. En consecuencia, se habría retrocedido todo el camino andado en el curso del siglo XX y aquellas instituciones quedarían a merced de sus propias leyes orgánicas o documentos de fundación y, por lo tanto, de los legisladores secundarios y los gobiernos federal y estatales. Semejante despropósito generó una reacción inmediata en diversos círculos de opinión, sorprendidos por la magnitud y el signo del proyecto. En esta circunstancia, el propio presidente de la República y otros funcionarios del Ejecutivo aclararon que la omisión del proyecto con respecto a la autonomía universitaria no era deliberada ni reflejaba una intención reformadora. El tropiezo se corregiría por medios pertinentes, que acaso se concentrarían en un “alcance” del Ejecutivo ante el Congreso o en el dictamen que formulara la cámara de origen.

En muchos observadores ha quedado la duda, enteramente razonable, sobre la intención de la errónea iniciativa. La omisión de marras ¿obedeció verdaderamente a un descuido, un *lapsus calami*, un avatar mecanográfico sin importancia ni trascendencia? No es fácil y ni siquiera razonable sostener semejante cosa cuando se trata de una de las iniciativas de mayor relevancia en la agenda de reformas propuesta por el nuevo gobierno, que posee, por sí misma, las más profundas consecuencias. Vaya errata que afecta nada menos que al régimen constitucional de la autonomía universitaria y, por ello, abarca la organización y la vida de decenas de instituciones públicas y centenares de miles de estudiantes y académicos, pero sobre todo el signo futuro de la educación pública, por cuanto ello significa para el sistema de libertades y derechos de los mexicanos. Ni es posible ni es debido pasar por alto un *faux pas* de semejante magnitud.

La iniciativa del 12 de diciembre de 2018 mencionó otras cuestiones a propósito de la educación superior, que no se hallan reguladas en el texto constitucional que ha regido y regirá hasta el momento en que aquélla se apruebe (una vez practicada —esperamos— la indispensable rectificación del entuerto), y que no me propongo examinar detalladamente en este momento. Se dice, por ejemplo, que la educación superior (no sólo la media superior) será obligatoria (segundo párrafo del artículo 3o., en la iniciativa de reforma); pero también se manifiesta, con términos menos imperativos, que el Estado “promoverá la inclusión de los jóvenes a la educación superior” (segundo párrafo de la fracción IV del artículo 3o., en la iniciativa de reforma).

Asimismo, es pertinente advertir los cambios que el proyecto aportó en ciertas fórmulas concernientes a los fines y principios de la educación en general, que se proyectan sobre la impartida en instituciones superiores. No hay modificación en las fracciones I y II del precepto; sin embargo, sí las hay en los párrafos séptimo y octavo, que me permitiré transcribir por el impacto que pudieran tener para el tema que nos interesa. El nuevo párrafo séptimo señala que

la educación que se imparta en el país (la educación, genéricamente) deberá incluir en sus planes de estudio la promoción de valores, el conocimiento de la historia, la geografía, la cultura y las lenguas originarias de nuestro país, así como la activación física, el deporte, las artes, en esencial [sic] la música, las diversas manifestaciones culturales, y el respeto al medio ambiente.

Por su parte, el nuevo párrafo octavo establece que “la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el civismo, el amor a la Patria, el respeto a los Derechos Humanos, una cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”.

Digamos, igualmente, que la iniciativa propone la derogación del inciso *d* de la fracción II, en cuyos términos la educación sería “de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. Es evidente —si se recuerdan los

debates sobre esta materia específica previos a la decisión política de julio de 2018— que la referencia a la “calidad” de la educación ha generado controversia y malestar, y que éste ha sido determinante para la supresión de ese concepto en el proyecto del 12 de diciembre. Claramente, resulta molesta y perturbadora la referencia a “calidad” como si esta alusión, en sí misma, fuera agresiva para los estudiantes, los maestros o el pueblo. Procede señalar, sin embargo, que en la exposición de motivos de la iniciativa se alude a la intención de “dotar de educación de excelencia” y “aplicar soluciones (con respecto al desempeño del magisterio) que eleven el nivel de la calidad de la educación”.

## Defensa de la autonomía

El 28 de octubre de 2003 se inscribió el nombre de la UNAM en el muro de honor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde figuran nombres de personajes ilustres y hechos notables para la vida de México. Fue memorable la sesión en la que se dispuso esa inscripción. Recuerdo que los oradores de todos los partidos políticos con presencia en el Congreso aludieron a la UNAM como una institución propia, es decir, la reivindicaron para sí. Mencionaron los lazos que unían a cada corriente política con la institución, que solemos llamar “máxima casa de estudios” o, más recientemente, “Universidad de la Nación”.

Subsiste esta asociación de las más diversas corrientes ideológicas con la Universidad Nacional. Es verdad que la UNAM ya no es la forja única o casi única de la dirigencia del país en sus diversos ámbitos, “monopolio” que hoy día resultaría imposible e, incluso, indeseable; ahora figuran en aquélla otras instituciones educativas. Pero también es verdad que, en la historia del México moderno e, inclusive, en la crónica de los días que corren —un capítulo de la historia que se escribirá—, esa institución tiene un sitio central, crucial, decisivo. De ahí que se tenga la preocupación por su autonomía, inquietud que ha reaparecido, como dije al inicio de este trabajo.

En tal virtud, es natural e, incluso, indispensable que identifiquemos y consideremos cuidadosamente los datos o elementos constitutivos de esa autonomía; hacerlo no supone caprichosos vuelos de imaginación. Podemos indagar en las luchas sostenidas para exigir y

adquirir autonomía, y seguramente extraeremos esos elementos a partir de una relectura, con mirada contemporánea, del texto constitucional. Esto es lo que he procurado en este ensayo. Lo mismo —o mejor— se obtendrá de otras noticias e investigaciones de mayor alcance. Afectan a la autonomía, desde la doble perspectiva jurídica y política —que van de la mano—, cualesquiera acciones u omisiones —por ambas vías puede llegar la lesión— que mellen alguno de los elementos que integran la versión constitucional —y racional— de la autonomía. Esto puede ocurrir en forma directa o indirecta, por negligencia o con dolo.

Con respecto a este punto, quiero recordar algunas advertencias juiciosas, que merecen reflexión. Torres Bodet hizo un inteligente llamado a la prudencia del funcionario público que toma decisiones concernientes a la máxima casa de estudios, pero también se podría aplicar a otros órganos del mismo género:

no intervenir, ni siquiera de modo indirecto, en los asuntos de una institución que, como la Universidad Nacional, no podría mantenerse, y mucho menos desarrollarse, sin la ayuda económica del Estado, pero que —tal vez por eso mismo— protesta, se indigna y se eriza frente al más leve asomo de duda respecto a la autenticidad o a la plenitud de su autonomía.

Asimismo, se debe acudir al diálogo entre el exrector Javier Barros Sierra y el maestro Gastón García Cantú, quien entrevistó detalladamente al exrector, protagonista de momentos intensos —por decirlo suavemente— en la vida reciente de la Universidad Nacional. En esa conversación, Barros Sierra se puso en guardia frente a las tentaciones de reformar la Ley Caso, que ha transitado aiosamente mucho más de medio siglo —y había caminado varias décadas en el momento en que tuvo lugar el diálogo— y acreditado su excelencia y eficacia: cuidado con deslices reformistas, sugirió el exrector. Hay que temer al curso y al producto que esos deslices pudieran acarrear. Sabemos cómo inician los espasmos reformadores, mas no cómo concluyen.

Por otra parte, la UNAM y otras universidades públicas que pudieran enfrentar tiempos de incertidumbre y graves fatigas presupuestales o asedios diversos son hoy día uno de los reductos más significativos de la misión social del Estado, que parece decaer: la declinación puede ocurrir por diversas vías, todas destructivas, como son la baja en la calidad, la injerencia autoritaria, la reducción de recursos, etcétera. El Estado social o Estado de bienestar flaquea frente al acoso de los poderes económicos, que lo han erosionado. Éstos no pretenden que desaparezca la universidad pública; la necesitan. Sin embargo, lo que pudieran pretender es que ya no se halle a la cabeza, como lo estuvo, sino a la zaga del proyecto nacional de cultura. Esto puede suceder si opera la declinación que he mencionado, sea que ocurra deliberadamente, sea que acontezca por error, fatiga o imprudencia.

*La autonomía universitaria, ahora y aquí*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 27 de enero de 2019 en los talleres de MGM, Consultoría Gráfica, S. A. de C. V., Fuentes Brotantes 43-1, colonia Portales Oriente, Benito Juárez, 03570 Ciudad de México, tel. 5243 9110. En esta edición se empleó papel bond blanco de 90 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros.