
Historicidad de la autonomía en las universidades estatales

David Piñera
*Universidad Autónoma de
Baja California*

Por lo general se asocia la noción de la *autonomía* con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y más específicamente con su obtención en 1929, año en que adquirió un sentido emblemático. Sin embargo, poco se sabe de que algunas universidades de los estados de la república la obtuvieron antes que la UNAM y, por lo tanto, tienen un papel de pioneras en ese terreno que no se les reconoce o a veces se les escatima. Además, los años de anticipación no son poca cosa, ya que representan más de una década, pues a la Universidad de Michoacán se le otorgó el régimen autónomo en 1917 y a la de Sinaloa en 1918, esto por mencionar sólo a las primeras.

Desde otro ángulo, al concepto de *autonomía* con frecuencia se le da una dimensión mítica, que exagera sus alcances reales y distorsiona su naturaleza. Por ello es útil darle un enfoque histórico, centrado en las universidades estatales, en el que se perciba su historicidad, al poner de manifiesto que su concepción cambia de acuerdo con las circunstancias en que se le plantea y conforme con el momento en que se encuentren los actores sociales que la proponen, la demandan o la reclaman. Por ejemplo, en 1971 en la Universidad de Nuevo León hubo un fuerte conflicto motivado porque los estudiantes y los maestros demandaron la autonomía con la que no contaba la institución a pesar

de que había sido fundada desde 1933, y las fricciones que hubo al respecto con el gobernador del estado derivaron en su renuncia. Dos casos opuestos a ese caldeado escenario los tenemos, poco después, en la fundación de la Universidad de Occidente en Sinaloa, en 1982, y en la de Quintana Roo, en 1991, ya que ambas fueron creadas sin la concesión de la autonomía, estrechamente supeditadas a sus respectivos gobiernos estatales, y no hubo, ni ha habido reclamos por parte de ningún sector universitario. Palmariamente esto corrobora que el significado y el papel que se le atribuye a la autonomía universitaria dependen del momento y de las circunstancias sociales de que se trate.

Para efectos de claridad es pertinente recordar que, desde el punto de vista jurídico, la autonomía universitaria significa la posibilidad que tiene una comunidad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por la voluntad superior del Estado.¹ En esa virtud, la comunidad de referencia se constituye en un organismo público descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, como en lo sustancial lo define, con sus variantes en la terminología, la normatividad de las universidades autónomas.² También es oportuno recordar el concepto de autonomía del politólogo Marcos Kaplan, en el sentido de que es el derecho y la capacidad de la universidad como comunidad libre de profesores y estudiantes, para darse su propio gobierno y ejercerlo.³

Expuesto lo anterior nos referiremos a una serie de situaciones y momentos históricos en el país, cuyas características han propiciado que la autonomía aparezca como la figura llamada a resolver los problemas que confrontan las universidades, advirtiéndose que el tono y las bases sobre las que se demanda, varían precisamente en función del momento en que surge.

1. Manuel Barquín. "La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979". *Deslinde*. México, UNAM, núm. 134, 1979, p. 3.
2. Siguiendo el modelo de la UNAM, la mayoría de las leyes orgánicas de las universidades estatales comienzan haciendo referencia a la autonomía.
3. Marcos Kaplan. "Autonomía universitaria, sociedad y política en la Argentina (1918-1978)". *La autonomía universitaria en América Latina*. Jorge Witker (coord.). México: UNAM, 1979, p. 16.

La Revolución y el espíritu autonómico

Las condiciones de cambio que trajo consigo el movimiento revolucionario iniciado en 1910, condujeron a que algunos de los actores que alcanzaron posiciones de poder en las nuevas circunstancias pensarán en casas de estudios superiores diferentes al modelo de instituto científico y literario o colegio civil existente durante el porfiriato. Las concibieron más cercanas a las necesidades sociales y a salvo de los vaivenes de la política; para esto último la solución era la autonomía universitaria, que estaba discutiéndose en el Senado de la república, a propósito de la Universidad Nacional de México. Por una serie de factores no fue posible otorgársele, pero las circunstancias fueron favorables para que sí se les concediera a algunas universidades que surgieron durante esos años en la provincia.

Nos referimos a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), creada en 1917; la Universidad de Occidente, que se fundó en 1918 y después se denominaría Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS); y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), creada en 1923. Dada la novedad de la figura de la autonomía, tuvieron algunas dificultades al principio, pero con el transcurso del tiempo consolidaron el régimen.

Los antecedentes de la UMSNH se encuentran en el Colegio de San Nicolás Obispo, que fundó Vasco de Quiroga en 1540.⁴ En el siglo XIX fue reducto del liberalismo bajo el nombre de Colegio de San Nicolás de Hidalgo y ya en la época de la revolución, el gobernador Pascual Ortiz Rubio presentó al Congreso local para su promulgación, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Michoacán.⁵ Explicó que no deseaba que el Estado se hiciera cargo directo de la proyectada institución para evitar los problemas que implicaba la inestabilidad de los gobiernos. Después de una serie de discusiones, reflejo de divergencias políticas del momento, el Congreso aprobó la creación de la Casa de Estudios, con el nombre de Universidad

4. Raúl Arreola Cortés. *Historia del Colegio de San Nicolás*. México: UMSNH, 1991, p. 72.

5. Raúl Arreola Cortés. *Historia de la Universidad Michoacana*. México: UMSNH, 1984, p. 44.

Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.⁶ Se le otorgó asimismo la autonomía, con lo que vino a ser la primera universidad del país que contó con tal régimen. Aunque transitoriamente se le retiraría, la recuperó y la conserva hasta la fecha.

La UAS tuvo sus antecedentes en el Colegio Rosales, que desde 1874 funcionaba en Culiacán, impartiendo instrucción preparatoria y algunas carreras profesionales. El general revolucionario Ramón Iturbe ocupó la gubernatura de Sinaloa de 1917 a 1920⁷ y el 30 de mayo de 1918 promulgó la Ley que organiza la Universidad de Occidente y le concede su autonomía;⁸ además comisionó al doctor Bernardo J. Gastélum para que preparara el tránsito de Colegio a Universidad y al realizar esto, pasó a ser el primer rector. Lamentablemente, la inestabilidad que existía en el país durante la etapa posrevolucionaria motivó en 1920 la caída del presidente Venustiano Carranza y la del gobernador Iturbe, que le fue fiel,⁹ lo que redundó en que la Universidad ya no contó con apoyo y el gobierno en turno volvió a entregar en 1922 la función de impartir enseñanza preparatoria y superior al antiguo Colegio Civil Rosales. Eso fue temporal, pues con el cambio de circunstancias resurgiría la Universidad con su régimen de autonomía, del que goza actualmente.¹⁰

En el caso de San Luis Potosí, el personaje protagónico es otro gobernador que participó también activamente en la revolución constitucionalista: Rafael Nieto. Presentó un proyecto al Congreso del Estado, que se promulgaría el 10 de enero de 1923 y que en su parte sustancial establecía: “Artículo segundo: La Universidad de San Luis Potosí tendrá personalidad jurídica propia y gozará de plena autonomía en su organización científica, técnica y docente, pudiendo administrar con toda libertad los fondos que le pertenezcan”.¹¹

Dos años después, a consecuencia de los conflictos que, como hemos visto, caracterizaron la etapa posrevolucionaria, se promulgó otro decreto afectando la autonomía de la Universidad; no obstante, con el

6. *Ibid.*, p. 45.

7. Sergio Ortega Noriega. *Breve historia de Sinaloa*. México: FCE-El Colegio de México, 1999, p. 280.

8. Marco Antonio Berreleza Fonseca y Dina Beltrán López. “De Liceo Rosales a Universidad Autónoma de Sinaloa (1872-1972)”. *La educación superior en el proceso histórico de México*. T. IV. David Piñera Ramírez (coord.). México: SEP-UABC-ANUIES, 2002, p. 173.

9. Ortega Noriega, *op. cit.*, p. 281

10. En ese lapso la institución recibió el nombre de Universidad Socialista del Noroeste, en 1937; Universidad de Sinaloa, en 1941; y Universidad Autónoma de Sinaloa, de 1965 a la fecha.

11. José de Jesús Rivera Espinoza, Rafael Montejano y Aguiñaga. *La Universidad Autónoma de San Luis Potosí a 75 años de su autonomía*. México: UASLP, 1998, p. 314.

12. José de Jesús Rivera Espinoza. "Semblanza histórica de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí". Piñera Ramírez (coord.), *op. cit.*, p. 129.

tiempo cambiaron las circunstancias y los universitarios potosinos pudieron consolidar el régimen autónomo de su Casa de Estudios. Es significativo destacar que en 1988 la institución celebró el aniversario 75 de su autonomía, tomando como punto de partida el año de 1923. En los festejos participaron instituciones de todo el país, agrupadas en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).¹²

La autonomía y el desarrollo estabilizador, 1950-1970

Como se sabe, las dos primeras décadas de la segunda mitad del siglo xx en México, se han considerado como una etapa de estabilidad, atribuida por el discurso oficial a una serie de políticas públicas y medidas económicas, que se incluían bajo lo que se denominaba *desarrollo estabilizador*. En ella hubo un crecimiento continuado en el Producto Interno Bruto (PIB), lo que aproximaba al país a las naciones más desarrolladas del mundo.

Dentro de ese marco se creó un buen número de universidades estatales, mayor que en otras etapas, y a todas ellas se les dotó de autonomía desde su nacimiento, en virtud de que para entonces el régimen autonómico era una figura debidamente probada. En esto influía de manera evidente la imagen de la UNAM, que por su trayectoria y peso académico era un modelo a seguir.

Para tener una noción más clara y completa de este panorama es pertinente recordar que fue en el año de 1929 cuando la Universidad Nacional obtuvo la autonomía, pero para entender mejor el fenómeno hay que recoger algunos antecedentes. En primer término, está el proyecto que presentó en 1881 el diputado Justo Sierra a la Cámara de Diputados para la creación de una universidad libre de la tutela del Estado;¹³ la ley que, a iniciativa del mismo Sierra, creó la Universidad Nacional de México en 1910 y estableció la posibilidad de llegar a un desenvolvimiento libre, en virtud de

13. Secretaría de Rectoría. *Síntesis histórica de la Universidad de México*. México: UNAM, p. 167.

otorgársele personalidad jurídica y un patrimonio propio.¹⁴

El mencionado antecedente de 1929 marca un hito al otorgarse de manera expresa la autonomía a la Universidad, aunque hay que mencionar que, si bien se le dieron facultades a la institución para dirigir su vida académica y administrativa, además de que se le asignó un subsidio, también se establecía que era facultad del presidente de la república presentarle al Consejo Universitario una terna para el nombramiento del rector. Así funcionó la institución por espacio de cuatro años;¹⁵ no obstante, en 1933 la atmósfera se tornó tensa y conflictiva, ya que en la esfera gubernamental empezaron a darse pasos para implantar la educación socialista. Dentro de la Universidad se desató una lucha abierta entre quienes apoyaban esa tendencia y los que se oponían. Prevalcieron éstos últimos, que desagradaron al gobierno federal, lo que redundó en desconfianza recíproca entre éste y la Universidad.

Así las cosas, se promulgó en 1933 una nueva Ley Orgánica que introdujo cambios sustanciales: el Estado se desligó casi totalmente de la Universidad; por una sola vez se entregaría una aportación de diez millones, se suprimió el subsidio anual; la institución dejaba de ser nacional y al rector y a los directores serían nombrados por el Consejo Universitario. Los resultados fueron que con ese esquema se vivió una marcada inestabilidad, los rectores difícilmente duraban un año en el cargo e inclusive se llegó al extremo de que en un momento hubo dos rectores sostenidos por sus respectivos bandos.¹⁶

Eso fue gestando la conciencia de que había que rescatar a la Universidad y en 1944 ante el conflicto antes señalado, que devino en una huelga, se integró una Junta de Avenimiento, compuesta por seis exrectores, que propició la elaboración del proyecto de una nueva Ley Orgánica.¹⁷ Ésta fue promulgada en 1945 y le dio a la UNAM la estructura que conserva hasta la fecha: la definió claramente como una institución pública, descentralizada, con autonomía para dirigir su vida

14. *Ibid.*, p. 168.

15. Guadalupe Appendini. *Historia de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Pról. de Salvador Azuela. México: Porrúa, 1981, p. 107.

16. Julio Jiménez Rueda. "La ley de 1929 y la autonomía de la Universidad". *La Autonomía Universitaria. Antología. Estudio Preliminar y selección de textos Jorge Pino*. México: UNAM, 1974, p. 173.

17. Secretaría de Rectoría, *op. cit.*, p. 202.

18. *Ibid.*, p. 204.

19. Consúltese al respecto Jaime Castrejón Diez y Marisol Pérez Lizaur. *Historia de las Universidades estatales*. México: SEP, 1976, 2 t.; y Alfonso Rangel Guerra. *La educación superior en México*. México: El Colegio de México, 1983.

20. Alfonso Rangel Guerra. "Universidad Autónoma de Nuevo León. Semblanza histórica". *La educación superior en el proceso histórico de México*. Piñera Ramírez (coord.), *op. cit.*, p. 165.

académica y administrar sus bienes; le restituyó el carácter nacional, le otorgó un subsidio regular del Estado e instituyó la Junta de Gobierno, cuyos miembros son nombrados por el Consejo Universitario y tiene facultades para designar rector y directores.¹⁸ Con esa estructura la UNAM pudo superar los problemas que confrontaba y desenvolverse en condiciones de estabilidad.

A partir de la década de los cincuenta, siguiendo en lo sustancial ese modelo de la UNAM, se creó un buen número de universidades estatales. Entre ellas tenemos a la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex) en 1956, la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) en 1957, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) en 1961, la Universidad Autónoma del Carmen (Unacar) en 1967, la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) en 1968, y la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN) en 1969.¹⁹

La convulsiva década de los setenta

El movimiento estudiantil reprimido cruentamente en octubre de 1968 tuvo un fuerte impacto en las universidades de los estados de la república, ya que generó a lo largo de los años setenta una serie de protestas sociales, a veces de rasgos aún más radicales que los que se presentaron en la ciudad de México. En ese marco, algunas universidades llegarían al régimen autónomo como resultado de movimientos en los que se ejercieron fuertes presiones ante el gobierno, en medio de conflictos sociales.

Un caso con resonancia nacional es el que ya mencionamos de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Fundada en 1933, por espacio de casi cuatro décadas se había desenvuelto con una estructura que la vinculaba estrechamente con el gobierno del Estado, pues, entre otras cosas, al rector lo designaba el gobernador.²⁰ En tales condiciones se llegó al crucial 1968, con la circunstancia de que los estudiantes neoleonenses destacaron por el fuerte apoyo que dieron

al movimiento estudiantil de la ciudad de México. Como derivación de ello continuaron las protestas por cuestiones internas de la institución, enfocándose en la demanda de autonomía. La conflictiva atmósfera que ya existía hizo que la cuestión derivara en huelgas y tomas de edificios por parte de estudiantes y profesores, que tuvieron respuesta del gobierno en suspensión del subsidio y empleo de la fuerza pública.²¹

Esa conflictiva situación se extendió por espacio de tres meses con la universidad paralizada, lo que concluyó en que el gobernador se viera en la necesidad de promover en noviembre de 1969 un cambio en la Ley Orgánica, a fin de que el Consejo Universitario designara al rector. Ante esto se estableció que una comisión integrada por estudiantes y maestros se encargaría de elaborar un proyecto general de nueva Ley Orgánica. Sin esperar a que esto se hiciera, el gobernador Eduardo A. Elizondo presentó una iniciativa al Congreso con una innovación clave, consistente en la figura que se denominó Asamblea Popular Universitaria, integrada por representantes de la industria, del comercio, de los profesionales, de los medios de comunicación, de los obreros, de los campesinos, de los profesores y de los estudiantes, que tendría facultades para designar rector.²²

El rechazo fue generalizado, pues se argumentó que tras la aparente apertura a la participación de los diversos sectores sociales, en el fondo la ley estaba diseñada para asegurar el control del gobernador en las designaciones. El gobierno federal, por medio del secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja, intercedió en el conflicto, inclinándose por los universitarios, ante lo cual el gobernador renunció a su cargo, reflejando así la inconformidad del sector empresarial.²³ La solución derivó hacia la elaboración de una Ley Orgánica, en junio de 1971, que siguiendo el modelo de la UNAM, depositó en una Junta de Gobierno la facultad para nombrar al rector, procedimiento que está vigente hasta la fecha.

21. *Universidad Autónoma de Nuevo León, 75 años forjando hombres con sentido de vida*. Rafael Muñoz Saldaña (ed.). México: Clío, 2008, pp. 118-120.

22. Enrique de la Garza, León Tomás Ejea y Luis Fernando Macías. *El otro movimiento estudiantil*. México: Extemporáneos, 1986, pp. 65-66.

23. Rangel Guerra, *op. cit.*, p. 167.

24. De la Garza, Ejea y Macías, *op. cit.*, p. 80.

25. *Ibid.*, p. 81.

26. Juan Louvier Calderón, Manuel Díaz Cid y José Antonio Arrubarrena Aragón. *Autonomía universitaria. Luchas de 1965 a 1991*. México: BUAP, 1991, p. 77.

También a raíz de los sucesos de 1968 en la ciudad de México, los estudiantes de la Universidad “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) iniciaron movimientos tendientes a lo que llamaron “democratización en la estructura de la Universidad”.²⁴ Ésta había sido fundada en 1955 –teniendo como antecedente el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, con raíces en el siglo XIX– pero objetaban la circunstancia de que el rector se elegía con base en la terna que formulaba el gobernador del Estado. Así, la demanda de que fuera el Consejo Universitario el que lo hiciera, la lograron en 1971 al promulgarse la nueva Ley Orgánica de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca. Esto se dio en medio de fuertes enfrentamientos con la rectoría y con el gobierno del Estado, caracterizados por una activa participación de organismos como la Coalición Obrero Campesino Estudiantil (COCEO) y la Coalición Obrero Estudiantil del Istmo (COCEI), que inclusive tuvieron pugnas entre sí.²⁵

Enseguida nos referiremos a algunos casos de universidades en las que, si bien de acuerdo con sus leyes orgánicas tenían autonomía, hubo sectores que consideraban que era limitada, porque en el procedimiento para la designación de rector no tenían suficiente participación estudiantes o profesores.

En la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) se reflejarían también de manera especial los sucesos de 1968 en Tlatelolco. Hubo un recrudecimiento de las confrontaciones que desde hacía algunos años venían dándose entre el amplio sector católico y grupos de izquierda existentes en la institución. Fueron frecuentes las marchas y concentraciones promovidas por ambos bandos. Se llegó a situaciones críticas, como la caída en 1973 del gobernador Gonzalo Bautista O´Farril, quien pretendió frenar a los activistas de izquierda.²⁶ Éstos lograron, invocando la autonomía, que se estableciera el voto universal –de maestros, estudiantes y empleados– en la elección de rector y directores de facultades.

Invocando también la autonomía universitaria, los estudiantes y profesores de Sinaloa argumentaron que se encontraba constreñida por el hecho de que fuera la Junta de Gobierno la que designara al rector y en 1972 lograron una reforma a la Ley Orgánica que dio facultades al Consejo Universitario para hacer la elección. Posteriormente, en 1978, se estableció que los rectores se nombrarían mediante el denominado voto universal de maestros, estudiantes y empleados.²⁷ En la UAZ y en la Universidad Autónoma de Coahuila (UAEDEC) se dieron también procesos similares en la misma década de los setenta.

Autonomía ausente en el nombre

Para concluir, tenemos a dos universidades que obtuvieron el régimen autónomo hasta la última década del siglo xx, bajo la circunstancia común de que este régimen no se refleja en sus nombres. Está el caso de la Universidad de Guadalajara que, desde su fundación en 1925, fue una universidad de Estado, con un nexo estructural directo con éste. Su normatividad estableció que el gobernador hacía la designación del rector, con algunas variantes a lo largo del tiempo, ya sea expidiendo simplemente el nombramiento o bien escogiendo un nombre de una terna al Consejo Universitario; pero siempre había participación del gobernador.²⁸

El sistema varió en 1994, mediante la reforma a la Ley Orgánica que está vigente a la fecha, cuyo artículo primero expresamente señala que la Universidad de Guadalajara es un organismo público, descentralizado del Gobierno del Estado de Jalisco, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, estipula en la parte respectiva que son atribuciones del Consejo General Universitario elegir al rector general,²⁹ sin que en el procedimiento para ello se asigne al gobernador del Estado intervención alguna, como lo hacía la normatividad anterior.

27. Dina Beltrán López. “El nombramiento de autoridades en la institución rosalina: 1873-2007”. *Diversas formas de vivir la autonomía. Reflexiones y experiencias*. Mariana Terán, David Piñera y Romualdo López Zárate (coords.). México: UAZ-RHUEM-CMIE, 2010, p. 77.

28. Carlos Ramiro Ruiz Moreno. “Aproximaciones a la historia de la Universidad de Guadalajara”. *La educación superior en el proceso histórico de México*. Piñera Ramírez (coord.), *op. cit.*, pp. 32-44.

29. *Ibid.*, p. 45. La trascendente reforma de 1994 fue impulsada por el rector Raúl Padilla López.

30. Juan Pablo Durand Villalobos. "La Universidad de Sonora". *Poder gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México*. Coord. Adrián Acosta Silva. México: UAG, 2006, p. 218.

Cabe pensar que se decidió que el vocablo *autónoma* no figurase en el nombre y seguir, como siempre, llamándose Universidad de Guadalajara, para conservar así una larga tradición institucional, con fuerte carga de sentido identitario y además no equiparse a la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), con la que históricamente ha tenido fuertes pugnas de carácter ideológico.

Está también la Universidad de Sonora (Unison), definida en su Ley Orgánica actual, promulgada en 1991, como una institución autónoma de servicio público, con personalidad jurídica y capacidad para autogobernarse.³⁰ En ella, la designación de rector la hace la Junta Universitaria, órgano que tiene rasgos similares a los de las juntas de gobierno existentes en un buen número de universidades autónomas. Pero repetimos, la Casa de Estudios superiores sonorenses, no obstante su régimen autónomo, conserva el tradicional nombre de Universidad de Sonora.

Reflexión final

Consideramos que lo expuesto en este artículo corrobora la historicidad del concepto de *autonomía* en las universidades estatales, en cuanto hemos visto que influyeron en él los momentos y las circunstancias en que se encontraban inmersas, tanto los actores que la proporcionaron como los que la demandaron.

Se evidenció asimismo el papel de pioneras que tuvieron algunas universidades estatales en la obtención del régimen autonómico, cuando apenas se iniciaba la etapa posrevolucionaria. Sería tiempo después, al presentarse las condiciones de estabilidad del país que siguieron a la posrevolución, cuando la autonomía de la UNAM, como una figura socialmente probada, fue el modelo que propició el surgimiento de un considerable número de universidades estatales autónomas.

En la convulsiva década de los setenta, sectores de izquierda asociaron la autonomía con lo que se denominó democratización interna de las universidades,

tendiente a que estudiantes y profesores tuvieran una participación decisiva en la designación de rector y directores de las facultades.

Actualmente las circunstancias han variado y la autonomía se asocia en lo fundamental con establecer una distancia entre el gobierno y la universidad, a fin de que ésta tenga un margen de independencia para dirigir su vida académica y administrativa, lo que, por otra parte, no la exime de la fiscalización de los recursos públicos que recibe, en atención a las políticas de transparencia y rendición de cuentas puestas en vigor en los últimos años.