

La autonomía universitaria y el derecho a la educación superior

Mtro. José Galaz Cota
Universidad La Salle Noroeste
jose.galaz@lasallenoroeste.edu.mx

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo exponer sintéticamente la relación que hay entre la autonomía universitaria y el derecho a la educación, partiendo de la dialéctica existente entre el poder político y la Instituciones de Educación Superior autónomas. Para ello se expone brevemente la razón por la cual surgieron las universidades, en donde se encuentra implícitamente la búsqueda de la autonomía como garante del derecho a la educación, hasta llegar a la actualidad. De aquí que se presente el desarrollo del derecho a la educación en México y la inserción del concepto de autonomía en las normas mexicanas. Finalmente, entre las dimensiones de la autonomía universitaria, el aspecto financiero es el eslabón más débil y en donde se dan los principales conflictos con la autoridad política, mermando el derecho a la educación. Este artículo deja abierto algunos temas que se abordarán posteriormente en otras ediciones.

Palabras claves: Educación superior, Autonomía universitaria, Derecho a la educación superior.

Abstract

The objective of this article is to briefly explain the relationship between university autonomy and the right to education, based on the existing dialectic between political power and autonomous Higher Education Institutions. To do this, the reason why universities emerged is briefly explained, where the search for autonomy as a guarantor of the right to education is implicitly found, until reaching the present day. To this end, the development of the right to education in Mexico and the insertion of the concept of autonomy in Mexican standards is presented. Finally, among the dimensions of university autonomy, the financial aspect is the weakest link and where the main conflicts with political authority occur, diminishing the right to education. This article leaves open some topics that will be addressed later in other editions.

Keywords: Higher education, University autonomy, Right to higher education.

Introducción

En el marco de la iniciativa de reforma al artículo 3o constitucional impulsada por el gobierno actual, se divulgó inicialmente que el término autonomía había desaparecido, y ante tal cuestionamiento, el presidente respondió en su conferencia de prensa matutina del 13 de diciembre de 2018: “No, no, no; no hay ninguna intención en ese sentido. Es más, para que no se use de pretexto o de excusa y se quiera combatir nuestra iniciativa, si es necesario estamos dispuestos a que se agregue lo de la autonomía...”; cuya respuesta creó más dudas que certezas.

No obstante lo anterior, entre el año 2019 y 2020, algunos congresos estatales promovieron iniciativas para reformar las leyes orgánicas de las universidades autónomas, sin tomarlas en consideración; aunque la actual Ley General de Educación Superior determina que, cualquier modificación a la ley orgánica de estas instituciones, la comunidad universitaria deberá ser consultada.

Por eso, es importante abordar el origen de la autonomía universitaria como garante de la educación superior; de aquí que, a continuación, se presenta el *íter* de la autonomía universitaria en el contexto mexicano con base en los acuerdos internacionales firmados y reconocidos por el Estado Mexicano.

Contenido

Contexto histórico

La autonomía universitaria surge con el nacimiento de las primeras universidades europeas; en concreto, con la fundación de la Universidad de Bolonia; la cual se encuadra en el inicio de la baja Edad Media, cuyo preámbulo jurídico y académico lo encontramos en la llamada escuela de glosadores. El redescubrimiento del derecho romano motivó a que estudiantes provenientes de diversos lugares de Italia se instalaran en Bolonia, a principios del siglo XII, formando gremios llamados *universitates*.

Mas los conflictos con la Comuna provocaron la intervención del emperador Federico Barbarroja, en 1158, quien promulgó la *Constitutio Habita*, iniciando la fundación de la primera universidad en Europa:

El gremio de estudiantes logró una cierta autonomía frente a la Comuna y a los habitantes de la ciudad, gracias a su asociación y a la protección del emperador. La búsqueda de autonomía y protección está así ligada al origen de la universidad de Bolonia. (Pavón y Ramírez, 2010, p. 158)

En cuanto a la fundación de la Universidad de París, los abusos del maestrescuela provocaron que los maestros acudieran a una autoridad superior para obtener la denominada *licentia docendi*:

El pontífice apoyó al gremio de maestros y pidió moderación al maestrescuela parisino. Nació así la Universidad de París, también con la búsqueda de la autonomía como una de sus premisas. El gremio o universidad de maestros logró cierta autonomía en el ejercicio de su enseñanza, gracias a su capacidad de organización y al apoyo del papado. (Pavón y Ramírez, 2010, p. 158)

Por otro lado, está el caso de la Universidad de Oxford, en donde el rey Enrique III, en 1248, le concede la facultad de autogobernarse y autonomarse, concibiéndose así los dos conceptos que definirán la esencia de la autonomía universitaria.

Como se puede ver, la autonomía universitaria está ligada al surgimiento de las universidades en Europa, especialmente a la libertad académica; sin embargo, los monarcas, paulatinamente, las empezaron a controlar a través del financiamiento de los programas académicos: “Las universidades sufrieron la intervención real como una lesión de la autonomía. Recibían dinero y nuevos alumnos, pero no eran libres de gastarlo como mejor decidieran ni sus enseñanzas podían obviar los intereses reales” (Pavón y Ramírez, 2010, p.159).

Fue hasta el siglo XIX, cuando Wilhelm von Humboldt propuso un modelo de universidad en donde la autonomía fuera inherente al conocimiento científico, puesto que era menester que el estudio de las ciencias se diera en un contexto de mayor libertad académica; especialmente, en el ámbito de la investigación. El papel del Estado se reduciría en garantizar la libertad académica proporcionando el presupuesto necesario.

En el caso de Latinoamérica, la universidad heredó este concepto de Humboldt, siendo la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo la primera en obtener la autonomía desde su fundación el día 5 de octubre de 1917.

Al año siguiente la Universidad de Córdoba obtiene la autonomía, representando un modelo para el resto del continente en esta materia, dado que el movimiento universitario propugnó por tres demandas principales: 1) cogobierno; 2) libertad de cátedra e investigación; 3) autonomía universitaria. Según Gutiérrez (2020), lo anterior surgió “como protesta contra la conducción conservadora, eclesiástica, militar y autoritaria de la universidad heredada desde la Colonia” (p. 140).

En México, en 1920, la Universidad de San Luis Potosí obtiene la autonomía universitaria, y nueve años más tarde la Universidad Nacional Autónoma de México; no sin antes de varias protestas estudiantiles promovidas especialmente por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, motivadas por el cambio en el sistema de exámenes, las cuales llevarían, a la postre, al estallamiento de la huelga.

Según Díaz (2004), “el 28 de mayo se entrega el pliego petitorio a Portes Gil. Lo paradójico es que no incluye la petición de Autonomía” (p.4). Un día después el presidente de la república toma la decisión de conceder la autonomía universitaria.

Díaz (2004) plantea que la autonomía universitaria no tiene una dimensión económica y financiera, y que solamente las universidades públicas son autónomas a diferencia de otros países cuyas universidades privadas pueden lograr ese estatuto. En cambio, en las universidades de Estados Unidos y Europa, la autonomía no es un problema. Aunque en México, como universidad particular, el Instituto Tecnológico Autónomo Metropolitano (ITAM) goza de autonomía reconocida por el Estado.

La autonomía universitaria y el derecho a la educación

Historia del derecho a la educación en México

La Constitución de 1824, en el artículo 50, establece como facultad exclusiva del Congreso General la promoción de la ilustración, que a letra dice: “... erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública es sus respectivos Estados”.

Sin embargo, la educación que se impartirá sigue la inercia que venía desde la Nueva España: esta debe ser conforme a la religión católica; de hecho, esta situación continuará en las siguientes constituciones.

La Constitución de 1836 estatuye que las juntas departamentales serán las responsables de promover las iniciativas de leyes educativas y de establecer la educación primaria. En la Constitución de 1843, tal labor pasa a las asambleas departamentales, según el artículo 134, que dispone que se debe fomentar la enseñanza pública en todos los ramos.

En estas primeras constituciones solamente se propone la obligación del Estado a proporcionar o fomentar la educación; pero no se dice nada sobre si es un derecho de los mexicanos acceder a esta.

Es en la Constitución de 1857, en donde el derecho a la educación está estatuido en la sección que habla de los derechos del hombre. En efecto, el artículo 3° establece: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir". Se trata de una Constitución aconfesional; ya que, a partir de ese momento, la educación no estará vinculada a la enseñanza de la religión católica.

La Constitución de 1917 ubica el derecho a la educación en las llamadas garantías individuales, concretamente en el artículo 3°. Las características de la educación impartida por el Estado están ceñidas por el fomento del amor a la patria, la democracia, la gratuidad y la libertad de creencias. Hasta ese momento, solamente la educación primaria era obligatoria.

La reforma del artículo 3°, realizada en 1934, agrega que la educación impartida por el Estado será socialista. En la reforma de 1946 se suprime la educación de carácter socialista. Y en la reforma de 1980 aparece por primera vez la categoría de autonomía universitaria.

La reforma de 1992 dio la opción de que los particulares pudieran impartir educación religiosa, sin descuidar la laicidad de la educación pública.

En la reforma publicada el 5 de marzo de 1993, se prescribió la educación primaria y secundaria como obligatorias. Y en el año 2002, la educación preescolar pasa a ser obligatoria.

El 10 de junio de 2011 se publica en el Diario Oficial la reforma en donde el capítulo primero del primer título cambia de nombre, y pasa a intitularse *De los derechos humanos y sus garantías*, incluyendo en el artículo 3o el fomento y el respeto a los derechos humanos en la educación que imparta el Estado.

El 9 de febrero de 2012, se agrega en la lista de obligatoriedad a la educación media superior. Un año después, la nueva reforma establece que el Estado habrá de garantizar la educación de calidad e inclusiva.

La reforma del año 2016 conllevó el establecimiento de la normativa para acceder a los puestos de docentes, estableciéndose los mecanismos para los concursos de oposición.

Finalmente, en el año 2019, también se estatuye la educación superior como obligatoria, en donde el Estado debe establecer políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad de esta.

El derecho humano a la educación

La carta de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 26, afirma en el primer párrafo:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Este derecho, según Tomasevski (2001, como se citó en Pérez 2007), supone:

la realización simultánea de cuatro derechos y el cumplimiento de cuatro conjuntos de obligaciones por parte del Estado: el derecho de la disponibilidad de enseñanza y la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso a la enseñanza y la obligación de la accesibilidad, el derecho de permanencia en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad, y el derecho de una educación aceptable y la obligación de aceptabilidad. (p.150)

Al ser elevada a rango constitucional la obligatoriedad de la educación superior, el Estado debe garantizar la infraestructura educativa; pero el artículo 3o, fracción II, i), prescribe que toda la educación será de excelencia con el objetivo de desarrollar el pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad; es decir, el Estado está obligado a crear las condiciones óptimas tanto para los alumnos como para los docentes.

En cuanto a la accesibilidad, Pérez (2007) cita que esta tiene tres dimensiones: 1) la no discriminación; 2) accesibilidad material; 3) accesibilidad económica. De hecho, el artículo 4 de la Ley General de Educación Superior (LGES), estatuye: “De acuerdo con lo dispuesto en la fracción X del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al principio constitucional de igualdad y no discriminación, ...”.

La accesibilidad material consiste, a decir de Pérez (2007), en la cercanía geográfica de la institución educativa, y la accesibilidad económica tiene que ver con la gratuidad de esta; la cual en México está garantizada por la Constitución. El problema brotará cuando un estudiante quiera estudiar alguna licenciatura que no se encuentre en una institución educativa pública o geográficamente no esté accesible; para esto, el artículo 4 de la LGES establece: “Para contribuir a garantizar el acceso y promover la permanencia de toda persona que decida cursar educación superior en instituciones de educación superior públicas, en los términos establecidos en esta Ley, el Estado otorgará apoyos académicos a estudiantes, bajo criterios de equidad e inclusión”.

El artículo 3o constitucional garantiza, en la fracción II, la adaptabilidad de la educación; de hecho, esta dimensión del derecho a la educación está íntimamente ligada a la no discriminación y a la infraestructura del edificio, el cual debe contar con los accesos para personas que no puedan caminar.

Finalmente, la última dimensión es la aceptabilidad. Aquí la normatividad y la política educativa deberán asegurar un mínimo de calidad educativa. La LGES, artículo 5, impera: “Las políticas y acciones que se lleven a cabo en materia de educación superior formarán parte del Acuerdo Educativo Nacional establecido en la Ley General de Educación para lograr una cobertura universal en educación con equidad y excelencia”.

Lo anterior implica que si una institución de educación superior (IES) no cumple con la excelencia educativa estaría violando un derecho fundamental.

El derecho a la educación superior

Si bien es cierto, el artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos establece como obligatoria la educación elemental, y en cuanto a la educación superior menciona que será generalizada, cuyo acceso será igual para todos; la Constitución mexicana actualmente estatuye hasta la educación superior como obligatoria.

De acuerdo con la UNESCO, la educación elemental es la primaria; por lo cual, desde la perspectiva de los derechos humanos, la obligatoriedad no alcanza el nivel de educación superior, aunque el hecho de que a esta se le dé el carácter de “generalizada”, resulta un tanto ambiguo, debido a que no se especifica cuál es la connotación de este término.

De hecho, en 1995, la UNESCO publica el documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior, y en el numeral 61 dice:

Una comprensión cabal de los principios en que se fundan las relaciones entre la educación superior y el Estado es condición indispensable de la calidad y responsabilidad en la dirección y gestión de los centros donde ésta se imparte. La libertad de enseñanza, entendida como conjunto de derechos y obligaciones, individuales y colectivos, tiene una importancia decisiva al respecto. Junto con el reconocimiento de la autonomía de los centros, es esencial para el mantenimiento de la universidad o de cualquier otro tipo de centro de educación superior como comunidad de libre investigación. Son éstos los principios que, por más de un concepto, distinguen a los centros de educación superior de los establecimientos docentes en los otros niveles y de los organismos dedicados a la investigación.

Este punto destaca que se pide el reconocimiento de la autonomía de los centros que imparten la educación superior. Se puede entrever que la autonomía es connatural a los institutos de educación superior; de hecho, las primeras universidades europeas nacieron bajo esta connotación.

En este mismo sentido, el 9 de abril de 2019, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió el comunicado de prensa DGC/139/19 en donde a la letra dice lo siguiente:

La autoridad que vulnera la autonomía universitaria, directa o indirectamente, incurre en una violación a los derechos humanos, pues afecta el derecho a la educación y la formación de nuestra juventud, así como el derecho a la cultura y, en general, a la difusión del conocimiento de la sociedad en su conjunto.

Aunque no se dice explícitamente que la autonomía universitaria es un derecho humano, sí lo es aquello que esta garantiza y, por ende, es importante protegerla y fortalecerla.

Retomando el tema de la obligatoriedad de la educación, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el artículo 13, establece que la educación primaria es obligatoria, y a partir de la educación secundaria es generalizada. Además, la educación posterior a la primaria es considerada como fundamental.

En cuanto a la educación superior, el PIDESC establece que debe ser accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno y progresivamente gratuita.

Sin embargo, en el texto constitucional actual, la educación superior aparece como un derecho que obliga al Estado. En efecto, al estar encuadrado dentro del título I, capítulo I sobre los derechos humanos y sus garantías, es un derecho que tiene el alumno, mas no es obligatorio para este cursar tal nivel; pero el Estado sí tiene la obligación de proporcionarla.

Partiendo de la premisa de que todos los derechos humanos son fundamentales, pero no todos los derechos fundamentales son derechos humanos, se distinguirá en qué consiste el derecho a la educación superior.

Para Bernal (2015) todo derecho fundamental tiene propiedades formales y materiales. En cuanto a las propiedades formales se deben cumplir los siguientes requisitos:

ha sido establecido por una disposición que (1) pertenece al capítulo de derechos fundamentales de la Constitución o (2) pertenece, en general, al texto constitucional o (3) al bloque de la constitucionalidad; o (4) cuando la norma o posición jurídica relativa al derecho ha sido reconocida como norma o posición de derechos fundamentales por parte de la jurisprudencia. (p.1585)

En el caso del derecho a la educación superior se encuentra en el capítulo de los derechos humanos y sus garantías; ahora bien, en cuanto a las propiedades materiales, el autor citado, afirma:

Un derecho subjetivo debe ser reconocido como un derecho fundamental, si protege las facultades morales de la persona liberal o su capacidad de discernimiento, o cuando su finalidad es satisfacer las necesidades fundamentales de la persona... Un derecho subjetivo debe ostentar por lo menos una propiedad material para ser un derecho fundamental. (p. 1591)

El concepto de persona liberal es tomado por el autor del pensamiento de Rawls, quien dice que esta tiene dos facultades morales: ser razonable y ser racional. La primera consiste en la participación consciente en la cooperación social, y la segunda “se basa en la capacidad de perseguir las finalidades que reflejen la propia concepción de lo que vale la pena en la vida” (Bernal, 2015, p.1588). En otras palabras, la primera facultad se relaciona con la libertad política y la segunda con las libertades individuales.

Atendiendo lo que dice el segundo párrafo de la Declaración de los Derechos Humanos, en el artículo 26, de que la educación tendrá como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, así como lo establecido en el artículo 3o constitucional, el derecho a la educación superior es un derecho fundamental en cuanto a la obligatoriedad del Estado a proporcionar este nivel educativo. Sin embargo, el ejercicio de este derecho no es absoluto, ya que tiene una acotación según la fracción X del artículo mencionado: los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

Concepto de autonomía

Etimológicamente la palabra autonomía procede de dos vocablos griegos, *αυτος* (mismo) y *νομος* (ley); por lo cual, puede ser traducida como la misma (o propia) ley. En contraposición se encuentra la palabra heteronomía, que significa otra ley; o la ley que otro da.

El concepto moderno de autonomía, según Abbagnano (2004), fue “introducido por Kant para designar la independencia de la voluntad de todo deseo u objeto de deseo, y su capacidad de determinarse conforme a una ley propia, que es la de la razón” (p. 117), y continúa explicando que “la independencia de la voluntad de cada objeto deseado es la libertad en el sentido negativo, en tanto que su legislación propia (como “razón práctica”) en la libertad en sentido positivo” (p.117); en donde la libertad positiva es la posibilidad para actuar, y la libertad negativa es la ausencia de obstáculos.

En consonancia con lo anterior, en las Conferencias Regionales de Educación Superior de Cartagena de Indias, en el 2008, al hablar de la autonomía universitaria, concibe el sentido negativo de esta como la libertad frente al Estado, y el sentido positivo como la libertad de acción.

Es decir, el mismo concepto de autonomía plantea el aspecto jurídico de esta; especialmente, en el ámbito de las instituciones el aspecto formal tiene que ver, por analogía, con la legislación propia y la forma de realizarla. El aspecto material conlleva el contenido del acto en sí mismo. Finalmente, el aspecto eficiente implica el desarrollo de las estrategias institucionales para el bien de la comunidad.

Tipos de autonomía

Se puede hablar de autonomía a nivel de individuos o a nivel de instituciones; en este caso, el enfoque será a nivel de instituciones.

Primeramente, está la autonomía política, la cual consiste en “la capacidad de dictar leyes y decidir y desarrollar políticas propias” (Crespo, 2016, p. 30). Esta se da en Estados unitarios o federados. En este caso el territorio que goza de autonomía política tiene una organización similar al Estado; es decir, un poder ejecutivo, legislativo y judicial, con cierta supeditación a un poder soberano.

En segundo lugar, se puede hablar de autonomía administrativa, que consiste en gestionar y abordar los asuntos propios de la institución sin que intervenga algún órgano o persona ajena a esta. En ese sentido, se entiende que el ente que goza de este tipo de autonomía es porque una norma jurídica le ha concedido esta atribución.

En tercer lugar, también se puede hablar de autonomía financiera como la capacidad de la institución de acceder y generar sus propios recursos; es decir, la institución no debe depender de los recursos que otro le pueda dar condicionalmente.

En el caso de las universidades autónomas, por analogía, se aplicaría una especie de autonomía política.

La autonomía universitaria según la Suprema Corte de Justicia

El tema de la autonomía universitaria en el derecho mexicano está vinculado a las luchas que se han suscitado por parte de la comunidad universitaria para salvaguardar el derecho a la libertad académica, tal como se presentó en el primer capítulo.

En el caso de las Instituciones de Educación Superior, la autonomía implica autonormación y autogobierno, según lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª. XI/2003. Y tiempo después la misma corte establece una jurisprudencia en este rubro:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO.

La autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior, es decir, tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. En este sentido, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público -la universidad autónoma-, con los derechos fundamentales de las personas físicas que la integran: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros. Esto es, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que deba ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en definitiva, está subordinada a la maximización del derecho a la educación, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de aquélla no puede

incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación. (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 132)

Sin embargo, no siempre se ha concebido así la autonomía universitaria; de hecho, en la Séptima Época, aparece una tesis aislada emitida por el Pleno Suprema Corte, en donde se identifica este concepto con autogobierno (Semanario Judicial de la Federación. Volumen 193-198, Primera Parte, página 118). Dicha concepción se mantuvo hasta la Novena Época, en donde la Segunda Sala emite una tesis aislada que concibe la autonomía universitaria:

como la facultad y la responsabilidad de las universidades de gobernarse a sí mismas, de realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios consignados en el propio precepto, con libertad de cátedra e investigación y de examen y discusión de las ideas, de formular sus planes de estudio y de adoptar sus programas, así como de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y de administración de su patrimonio. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Octubre de 2002, página 396)

En mayo de 2003, la Primera Sala publica una tesis aislada considerando a la autonomía universitaria como autonomización y autogobierno (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Mayo de 2003, página 239).

Por lo que la autonomía universitaria solo tiene sentido, desde el ámbito de la Suprema Corte, si cumple con la función de potencializar el derecho a la educación.

Los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria

Recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria (PILAAU), entre los que destaca el segundo principio, en donde se establece que la autonomía universitaria es imprescindible para la libertad académica y, a su vez, es la garantía para la producción y difusión de conocimientos.

Según la Constitución Política la autonomía universitaria es otorgada por la autoridad política competente; sin embargo, hay un dilema que surge desde los Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria (PILAAU), el cual se planteará en las siguientes líneas.

También cabe destacar que las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el número 49 hace notar: “Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior”. Aunque se establece un criterio importante: el equilibrio entre la autonomía y la rendición de cuentas.

En ese sentido, un punto a debatir es si las universidades desde su nacimiento deben ser autónomas o no; ya que la autonomía es imprescindible para la libertad académica, y esta a su vez, según el primer principio de los PILAAU, es un derecho humano independiente e interdependiente, especialmente relacionado con el derecho a la educación; por lo tanto, se infiere que la autonomía es connatural a la universidad; puesto que, como se mencionó arriba, la universidad nació autónoma cuando un grupo de estudiantes buscaron la libertad académica.

Según lo anterior, están en juego dos derechos humanos: la libertad académica y el derecho a la educación; pero la Constitución es explícita en el artículo 3o al establecer que la autonomía universitaria es otorgada, cuando más bien debería ser reconocida como imprescindible para la realización del derecho humano a la libertad académica y a la educación.

Hay que recordar el caso del artículo 1o constitucional, que antes de la reforma del 2011 estatuyó que la Constitución otorgaba garantías a todo individuo, y fue modificado con la redacción actual: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”.

Para ese tiempo, el Estado mexicano ya había firmado y ratificado varios tratados en materia de derechos humanos, pero el texto constitucional no había sido reformado. Los PILAAU fueron publicados en diciembre del año 2021, por la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos perteneciente a la OEA, por lo que necesitarán tiempo para permear en las leyes mexicanas.

Evidentemente estamos ante el aspecto diacrónico-dialéctico del derecho, en donde la parte de la autonomía universitaria en la Constitución deberá ser replanteada, así como el sistema educativo mexicano en lo relativo a las Instituciones de Educación Superior. De aquí la importancia iluminadora del principio XVI: “Los Estados, las instituciones académicas y otros miembros de la sociedad deben adoptar medidas afirmativas, dentro de sus capacidades, destinadas a la aplicación práctica de los principios mencionados”.

Resalta el imperativo “deben adoptar” con ciertas acotaciones que tienen que ver con la factibilidad o condiciones políticas y sociales para concretar lo pedido en los PILAAU.

La autonomía universitaria en la Ley General de Educación Superior

La ley anterior en la materia databa del 29 de diciembre de 1978 y se intitulaba Ley para la Coordinación de Educación Superior con tan solo 20 artículos; en cambio, la actual normativa expedida el 20 de abril de 2021 cuenta con 77 artículos.

En cuanto al tema de la autonomía universitaria, en la antigua ley no aparece el término; pero en la actual aparece 27 veces, según las siguientes connotaciones:

- 1) En el artículo 2 (aparece 4 veces) hace referencia a que la autonomía es otorgada por la ley, salvo en el último párrafo que está contextualizado en el ámbito laboral.
- 2) En el artículo 5, fracción V, establece el respeto a la autonomía universitaria en relación con las políticas y acciones que busquen una educación con equidad y excelencia.
- 3) El artículo 6, fracción IX, estatuye lo que se debe entender por autonomía: “Instituciones públicas de educación superior con autonomía constitucional y legal, a las universidades y demás instituciones de educación superior autónomas que cuenten con la facultad de autogobierno o de gobernarse a sí mismas, derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una constitución de una entidad federativa o de una ley en sentido formal y material”.
- 4) El artículo 8 da los criterios de cómo se orientará la educación superior, y en la XIV enfatiza el respeto a la autonomía otorgada por la ley.
- 5) El artículo 12 al hablar sobre las modalidades que comprende la educación superior, en el último párrafo, al tocar el tema de la autonomía de las instituciones de educación superior, referencia a la fracción VII del artículo 3 constitucional.
- 6) El artículo 17 establece que las instituciones públicas de educación superior con autonomía otorgada por la ley se registrarán por sus propias normas, pero en materia de revalidación y movilidad estarán sujetas a las autoridades escolares.
- 7) El artículo 19, que toca el tema sobre las cualificaciones, transferencia de créditos académicos, estatuye que las instituciones públicas de educación superior con autonomía otorgada por la ley se registrarán por sus propias normas, pero en materia de revalidación y movilidad estarán sujetas a las autoridades escolares.
- 8) El artículo 22 afirma que las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior.
- 9) El artículo 47, fracción II, establece que la autoridad educativa federal tiene la atribución de coordinar lo referente a la autonomía universitaria.
- 10) El artículo 48, fracción I, prácticamente es similar al anterior inciso, solo que la autoridad educativa estatal tiene la atribución de coordinar lo referente a la autonomía universitaria.

11) Los artículos 52 y 53 estatuyen que el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior dentro del ámbito de sus facultades y funciones deberá respetar la autonomía universitaria.

12) El artículo 59, en el marco de la evaluación del Sistema Nacional de Educación Superior, deberá respetar la autonomía universitaria.

13) El artículo 66, que toca el tema de la gratuidad de la educación superior pública, y según la disponibilidad presupuestaria del financiamiento, ordena que las universidades autónomas propongan mecanismos para el tránsito hacia la gratuidad.

14) El artículo 67 establece que las universidades autónomas en lo referente a la fiscalización de los recursos deberán respetar las leyes correspondientes.

Como se observa, es un gran avance lo dispuesto por la Ley General de Educación Superior, aunque hay algunos puntos importantes por aclarar.

La autonomía universitaria puede ser dada por la autoridad competente, según se desprende del artículo 6, en el ámbito federal o en el estatal. Partiendo de lo anterior se da la diferenciación entre lo establecido en los artículos 47 y 48.

En los artículos 17 y 19 se habla de “sus autoridades escolares”, sin especificar el término; de hecho, en el artículo 6 cuyo contenido aclara los términos que se usarán en la ley, se habla de autoridad educativa federal, autoridad educativa de las entidades federativas y autoridad educativa municipal; en cambio, los artículos 1, 8 y 22 hablan de “autoridades de las instituciones de educación superior”; por ende, el término “autoridades escolares”, precedido del posesivo “sus” da a entender que “autoridades escolares” y “autoridades educativas” tienen connotación distinta; el primer término se refiere a quienes ejercen la autoridad dentro de la misma universidad, y el segundo a la autoridad política correspondiente.

De acuerdo con el artículo 12, y su referencia a la fracción VII del artículo tercero constitucional, la autonomía universitaria conlleva tres fines: 1) educar; 2) investigar; 3) difundir la cultura. Para lograr lo anterior se deben tomar en cuenta los siguientes medios: 1) libertad de cátedra; 2) libertad de investigación; 3) libertad de libre examen; 4) libertad de discusión de ideas; 5) determinación de los propios planes y programas; 6) fijación de procesos de ingreso, selección y permanencia del personal académico; 7) administración del patrimonio propio.

Aquí cabe señalar que del 1) al 4) se refiere a derechos de las personas que forman parte de la comunidad universitaria; entonces, aunque la autonomía se refiere a la institución educativa, están en juego los derechos subjetivos fundamentales.

Otro de los aspectos a considerar sobre la autonomía universitaria, y en donde se pueden ver esbozos del principio formal de esta, es presentado en el tercer párrafo del artículo 2:

Ningún acto legislativo podrá contravenir lo establecido en la fracción VII del artículo 3o constitucional. Cualquier iniciativa o reforma a las leyes orgánicas referidas en este artículo deberá contar con los resultados de una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria, a los órganos de gobierno competentes de la universidad o institución de educación superior a la que la ley otorga autonomía, y deberá contar con una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado.

Se destaca aquí la consulta a los afectados por el acto legislativo; es decir, se busca el consenso de la comunidad universitaria; el cual, se debe dar con la mayor simetría posible en donde la razonabilidad tenga cabida. Se trata de la legitimación del acto legislativo, ya que de no establecerse la consulta por y en la ley se hablaría de la legalidad del acto legislativo, pero carente de legitimidad.

Se trata de argumentar los pros y contras del acto legislativo conforme al procedimiento establecido previamente para la consulta; el cual podrá variar según el contexto de cada universidad, teniendo siempre en cuenta el principio material: la producción, mantenimiento y aumento de la vida singular y comunitaria de los integrantes de la universidad.

Las dimensiones de la autonomía universitaria

Tradicionalmente la autonomía universitaria es analizada y estudiada desde cuatro perspectivas o dimensiones; por ejemplo, en el 2011 se realizó un estudio en 47 países europeos en donde se establecieron una serie de indicadores

agrupados en cuatro clases: 1) autonomía organizacional; 2) autonomía financiera; 3) autonomía en contratación de personal; 4) autonomía académica (Tatián y Vázquez, 2018).

Otro autor al hablar de autogobierno presenta este aspecto como parte de sus componentes lo laboral, académico y económico (Alcántara, 2009). Otros más al esbozar el tejido de la autonomía universitaria hablan de autonomía política, autonomía legal y autonomía del conocimiento (Pulido et al., 2019). Finalmente, otros autores hablarán de autonomía organizacional, financiera, del personal y académica (Estermann y Nokkala, 2009).

Con base en lo anterior, se pueden establecer tres dimensiones de la autonomía universitaria: 1) académica; 2) autogobierno; 3) financiera.

Dentro de la dimensión académica se encuadra la libertad académica. En un párrafo del preámbulo, los PILAAU establecen que la libertad académica tiene una función habilitante en la consolidación de:

la democracia, el pluralismo de ideas, el progreso científico, el desarrollo humano y de la sociedad, y para la garantía plena del derecho a la educación, por lo que los obstáculos frente a esta aplazan el avance del conocimiento, socavan el debate público y reducen los espacios democráticos.

Lo anterior es fundamental dentro del derecho a la educación; es decir, no se puede separar la libertad académica del derecho a la educación. Por eso, el primer principio estatuye que la libertad académica conlleva la búsqueda, generación y transmisión de los conocimientos y, especialmente, la realización de “labores autónomas para llevar a cabo actividades educativas de docencia, aprendizaje, enseñanza, investigación, descubrimiento, transformación, debate, búsqueda, difusión de información e ideas y de acceso a educación de calidad de forma libre y sin temor a represalias”.

En el caso mexicano, Gómez et al. (2020) reconocen los avances que nuestro país ha tenido en materia de libertad académica, a pesar de los obstáculos que se han dado en la historia. Por eso, la libertad académica es vista como:

el cimiento práctico del debate crítico, el desarrollo de la verdad y el diseño de las soluciones a los problemas presentados en las comunidades mexicanas, así como una pieza fundamental para la procura del desarrollo del país y el mantenimiento mismo de la democracia. (p. 248)

Ahora bien, el autogobierno consiste principalmente en que cada IES puede autogobernarse y autonormarse.

Respecto al concepto de autogobierno habría que estudiar la posibilidad de renombrarlo como autogobernanza, ya que para estar más acorde con lo que pide la LGES, en cuanto a la consulta de la comunidad universitaria, conllevaría la participación activa en el gobierno por parte de los integrantes de la IES, y aunque no lo dispone la mencionada ley, sería un gran avance que se le consultara a los afectados sobre cualquier reforma de la normatividad y no solo las reformas a la ley orgánica; es decir, si el legislativo está obligado a la consulta, por analogía las autoridades universitarias habrían de consultar a la comunidad universitaria. Tal cambio implicaría la educación para la participación democrática, tal como lo piden los PILAAU.

Finalmente, está la dimensión financiera. En ese sentido el presupuesto de las IES autónomas estatales es tripartita, según lo describe Ugalde (s.f.), una parte proviene del gobierno federal, otra del estatal y otra más son ingresos propios. Tal presupuesto, de acuerdo con los PILAAU, no debe menoscabar a las instituciones, cuerpos académicos y ni la libertad académica.

La falta de reglas claras en la distribución presupuestaria conlleva que las IES no obtengan ingresos porcentualmente similares; especialmente, los que provienen del ámbito estatal, según señala Ugalde (s.f.).

El problema mayor será cuando los ingresos propios se vean afectados con la disminución de las percepciones obtenidas por las inscripciones, ya que la reforma educativa prevé el tránsito hacia la gratuidad, y según Fuentes (2021), al analizar lo presentado por la OCDE, México es el que menos invierte en la educación terciaria.

Ahora bien, entre los estudios actuales sobre el financiamiento está el de Buendía y Salas (2020), quienes deducen que el financiamiento es el eslabón más débil de las IES al momento de rendir cuentas. Según Mendoza (2019), el presupuesto federal asignado a las universidades tuvo un contexto inédito debido a los nuevos programas de la administración de Andrés Manuel López Obrador y a la política de austeridad, aunado a los fondos recibidos desde países extranjeros,

cuestionándose la transparencia en el manejo de los recursos. Los subsidios extraordinarios decrecieron siguiendo con la misma tendencia de la administración anterior. Según este autor esto dificultará el saneamiento financiero de las IES.

Incidencia de la autonomía universitaria en el derecho a la educación superior

Aunque las disposiciones internacionales son claras respecto a la importancia de la autonomía universitaria, en México, concretamente en el Estado de Sonora, se han presentado algunos ataques a la autonomía universitaria, especialmente en la dimensión financiera. Tal situación la expuso claramente el anterior rector del Colegio de Sonora, quien afirmó que el concepto de autonomía, es un principio que marca las relaciones entre las IES y el Estado para el cumplimiento de la misión y visión de estas instituciones y el ente estatal aporta los recursos necesarios; pero acusaba a la administración anterior de intervencionismo. (Poom Medina, 2022). Esto perjudicaba gravemente la nómina docente, por lo que según Díaz Cervantes (2023), querían ser tratados como una dependencia del gobierno y no como una institución autónoma.

Por otro lado, Hernández López (2023), rector del Instituto Tecnológico de Sonora, afirma:

El subsidio ordinario, que viene de la Secretaría de Hacienda en el presupuesto de egreso de la federación, y lo mismo en el presupuesto de egreso del Estado, en donde viene etiquetado ese presupuesto; por ejemplo, el recurso o subsidio federal, que es el recurso que debería ser irreductible, solamente lo podemos utilizar para pagar nómina, para materiales y suministros y para servicios generales, y en el Estado todo el recurso que recibimos está etiquetado para nómina; entonces viene la gran pregunta: ¿cómo compra el ITSON una computadora?, ¿cómo compra un aire acondicionado, ¿cómo compra un transporte para estudiantes?, ¿cómo entrega becas? Cuando son rubros que no está permitido ejercer con los recursos públicos de la federación y de Estado con respecto a los subsidios; entonces, ahí es donde entra la importancia del recurso propio de la universidad.

Cabe aclarar que las reformas realizadas a las leyes orgánicas de las IES mencionadas, han venido a mejorar su situación financiera.

Es decir, en última instancia si no hay el suficiente presupuesto para que se cumpla con la misión de producir y promover el conocimiento, se estará mermando el derecho a la educación de aquellos que aspiran a una carrera profesional.

De acuerdo con las reformas educativas, especialmente los establecido en la LGES, las universidades públicas paulatinamente deberán quitar las colegiaturas que, aunque en la mayoría de los casos, son simbólicas, representan un ingreso con el que ya no se podrá contar de concretizarse la gratuidad total.

Así como antiguamente se controló la autonomía de las universidades por el financiamiento de los monarcas, en la actualidad se sigue luchando por mantener a las IES autónomas libres del control político del gobierno en turno, para no repetir la historia.

Finalmente, Hernández López (2023), comenta que:

la autonomía no debería ponerse en tela de juicio, ya que es un modelo que funciona y que permite o abre la gran posibilidad de una educación libre, una investigación libre que beneficia a la sociedad, es la forma en que más rápido se pudieran generar grandes cambios; antes de la autonomía la educación superior estaba altamente influenciada por grupos económicos dominantes o por grupos religiosos, y esto conlleva a que la misma educación pudiera formar personas que se han alineado con ciertos principios o con ciertos valores, y ahí los cambios pudieran ser más lentos.

Una educación que esté sesgada por una cosmovisión parcialidad de la realidad es un atentado contra el derecho a la educación, porque limita, no solo la libertad de enseñanza, sino también la libertad de aprendizaje, y esto pasa cuando se trata de alinear la misión y visión de una IES autónoma con alguna ideología política.

Conclusión

Según la historia, la autonomía universitaria es una garantía originaria de la universidad; sin embargo, las acotaciones políticas que se le han hecho durante distintos periodos han mermando la comprensión de su sentido; por eso, desde el movimiento universitario de Córdoba hasta la época actual, las IES autónomas han luchado por mantener tal derecho otorgado por la legislación de su propio país.

Por eso, si las primeras universidades surgieron buscando la autonomía respecto a la Comuna para tener una educación libre de toda ideología política, la SCJN la considera como una garantía institucional del derecho a la educación superior, y los PILAAU establecen que la autonomía universitaria es imprescindible para la libertad académica y, a su vez, es la garantía para la producción y difusión de conocimientos; entonces podría ser considerada inherente a la IES; lo anterior

conllevaría a profundizar en futuros estudios sobre la posibilidad de que esta no sea otorgada, sino reconocida por la autoridad política, así como sus implicaciones jurídicas y políticas en el derecho a la educación superior.

Por otro lado, las Instituciones de Educación Superior autónomas deben contar con los medios necesarios para poder desarrollar y consolidar las dimensiones propias de la autonomía universitaria; tales como la dimensión académica, de gobernanza y de financiamiento; pero en México el principal problema radica en la dimensión financiera, en donde los recursos son limitados, provocando problemas para solventar no solo la nómina docente, sino también la obtención de recursos para la enseñanza.

Otro aspecto pendiente sobre los recursos financieros, es la transparencia; porque si bien es cierto es el eslabón más débil de la autonomía, también habría que analizar cómo invierten las autoridades universitarias el presupuesto asignado para potencializar el derecho a la educación superior, evitando así la opacidad.

Por otra parte, el Estado es el primer garante del derecho a la educación, por lo que debe velar para que las IES cumplan con su misión. En el tránsito hacia la adquisición del conocimiento hay una serie de mediaciones que potencializan el objetivo final de la misión universitaria, y de acuerdo con el artículo 3o constitucional, el Estado es el obligado a garantizar el acceso a este derecho; pero hay una acotación: cumplir con los requisitos impuestos por las instituciones públicas, lo cual significa que, aunque sea un derecho, la persona debe contar no solo con las cualidades necesarias para aspirar a este nivel, sino también con los medios económicos para solventar tales estudios. Por ende, es menester analizar prerrogativas de las becas para que sus destinatarios sean quienes las necesitan, y no personas solventes económicamente.

Referencias

- Abbagnano, N. (2004). *Diccionario de filosofía*. Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, A. (2009). La autonomía en las universidades públicas mexicanas: Virtudes de un concepto y una práctica institucional. *La universidad pública en México*, México, UNAM-SES/Miguel Ángel Porrúa, 113–145.
- Bernal Pulido, C. (2015). Derechos fundamentales. En *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 1571-1594.
- Buendía Espinosa, A. y Salaz Durazo, I. A. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso. Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas. *Gestión y política pública*, 29(1), 3–35.
- Crespo, J. (2016). Autonomía política. En *Diccionario de ciencias políticas* (pp. 20–32). Universidad de Concepción.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Díaz Barriga, Á. (2004). Autonomía universitaria. Orígenes y futuro en la realidad mexicana. *Revista de Educación Superior*, XXXIII(1)(129), 41-48.
- Díaz Cervantes, R. E. (2023, abril 4). La legitimidad de la autonomía universitaria en el COLSON [Comunicación personal].
- Estermann, T. y Nokkala, T. (2009). *University Autonomy in Europe: Vol. I. European University Association*.
- Fuentes Hernández, C. P. (2021). Financiamiento de la educación superior: El panorama mexicano. *Revista Digital Universitaria*, 22(5). <https://doi.org/10.22201/cuaieed.16076079e.2021.22.5.10>.
- Gómez, D., Velazco, K., Ortega, D., Paz, A., Mazzoca, G. y Faría, I. (2020). Derecho a la libertad académica en Latinoamérica: Vol. I. Aula Abierta. http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/02/Libro_Libertad_Academica_LATAM_2020-.pdf.
- Gutiérrez Sion, J. A. (2020). Cien años de autonomía universitaria latinoamericana. *Revista Rupturas* (10), 139-166.
- Hernández López, J. H. (2023, marzo 20). La legitimidad de la autonomía universitaria en el ITSON [Comunicación personal].
- Mendoza Rojas, J. (2019). Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Negociaciones y retos. *Revista de la Educación Superior*, 48(191), 51–82.
- Pavón, A. y Ramírez, C. (2010). La autonomía universitaria, una historia de siglos. *Revista iberoamericana de educación superior*, 1(1), 157-161.

Pérez Murcia, L. E. (2007). La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas. *Estudios socio-jurídicos* (9), 142-165.

Poom Medina, J. (2022, junio 9). Reporte 100 | Dr. Juan Poom | Aprobación de la autonomía plena para el Colson y el Itson | [Facebook]. El Colegio de Sonora. <https://www.facebook.com/ColSonora/videos/reporte-100-dr-juan-poom-aprobaci%C3%B3n-de-la-autonom%C3%ADa-plena-para-el-colson-y-el-it/561860772008354/>.

Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria. (Diciembre de 2021). https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios_Libertad_Academica.pdf.

Pulido, A., Solís, O., Rivas, R., González, M. y González, R. (2019). *Autonomía universitaria: 90 años*. STUNAM.

Tatián, D., y Vázquez, G. (2018). *La autonomía hacia el centenario de la reforma universitaria*. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

Ugalde, L. C. (Ed.). (s.f.). *Planeación, programación y rendición de cuentas del presupuesto de las universidades públicas en México: Razones, resultados y retos*. Integralia consultores.