

# Algunos atributos de la autonomía universitaria en la Argentina, Brasil y México: otra vuelta de tuerca

**María Cristina Plencovich<sup>1</sup>**

Facultad de Agronomía - Universidad de Buenos Aires, Argentina / [plencovi@agro.uba.ar](mailto:plencovi@agro.uba.ar)

**Silvia Quadrelli<sup>2</sup>**

EPG, Facultad de Agronomía - Universidad de Buenos Aires, Argentina / [silvia.quadrelli@gmail.com](mailto:silvia.quadrelli@gmail.com)

**Claudia Bogosián<sup>3</sup>**

Instituto Nacional de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales, Universidad de Tierra del Fuego, Argentina / [icpa@untdf.edu.ar](mailto:icpa@untdf.edu.ar)

**Pablo Horacio Picco-Plencovich<sup>4</sup>**

Universidad Nacional de Lanús, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina) / [ppiccoplencovich@jus.gov.ar](mailto:ppiccoplencovich@jus.gov.ar)

**Ricardo Berbara<sup>5</sup>**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil / [berbara@ufrj.br](mailto:berbara@ufrj.br)

**Javier Delgadillo Macías<sup>6</sup>**

Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México / [jdm@unam.mx](mailto:jdm@unam.mx)

**Isaí González Valadez<sup>7</sup>**

Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México / [isai79@hotmail.com](mailto:isai79@hotmail.com)

## Resumen

Este artículo reflexiona sobre la idea de autonomía universitaria y pone en relieve su construcción social y sus múltiples dimensiones históricas, epistemológicas y políticas. Asimismo, ilustra el contexto y las formas en que se manifiesta hoy en la Argentina, Brasil y México, según sus principales actores académicos. Se construyeron algunos indicadores empíricos que buscan capturar, al menos liminarmente, la complejidad de la noción. Los tres países ilustran cómo se

---

1 Doctora en Educación (PIDE) y Magister en Gestión y Políticas Universitarias. Profesora Titular Plenaria del Área de Educación Agropecuaria en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Coordina pedagógicamente la Maestría en Enseñanza Agropecuaria y Biológica en la EPG de la UBA. En 2013, el Principado de Asturias, España, Foro Jovellanos, le concedió el premio internacional Jovellanos a la investigación.

2 Médica y Doctora en Medicina por la Universidad de Buenos Aires, curso la Maestría en Políticas Universitarias y el Doctorado en Educación (PIDE). Diplomada en Estudios Superiores en Bioética por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) 2004-2006. Ha dirigido numerosos equipos de docencia e investigación en el ámbito de la UBA.

3 Ingeniera Agrónoma, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. Directora del Instituto Nacional de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales, de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina.

4 Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL) y cursó el último semestre de esa especialidad en la Universidad de Leiden, Países Bajos, Carrera de Relaciones Internacionales. Cursó la Maestría en Políticas Públicas y es Doctorando en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Se desempeña en la Dirección Nacional de Relaciones con el Medio Académico y el Sistema Universitario del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina.

5 Graduação em Agronomia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)-1983), mestrado em Agronomia (Ciências do Solo) pela UFRRJ (1989) e doutorado em Biologia do Solo - University of Dundee, Escócia (1995)

6 Docente e investigador, ha realizado sus estudios de grado y posgrado en Geografía y Ciencias Económicas Administrativas en la UNAM

7 Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Administración Pública), Maestro en Estudios Políticos y Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

configuran en ellos la autonomía, heredera de sus tradiciones culturales y conformada también por el desarrollo autopoietico de sus sistemas educativos.

---

PALABRAS CLAVE: Autonomía universitaria; Autarquía; Libertad académica; Latinoamérica

### **Abstract**

#### **Some attributes of university autonomy in Argentina, Brazil and Mexico: another turn of the screw.**

This article reflects on the notion of university autonomy and highlights its social construction and its many historical, epistemological and political dimensions. It also illustrates the context and the ways in which it manifests itself today in Argentina, Brazil and Mexico, as its main academic actors. Some empirical indicators that seek to capture, at least preliminarily, the complexity of the notion were built. The three countries illustrate how they configured their autonomy, which inherited cultural traditions and was shaped by the autopoietic development of their educational systems.

---

KEY WORDS: University autonomy; Autarchy; Academic freedom; Latin America

Artículo Recibido: 11-8-15 Aceptado: 10-9-15

### **Introducción**

Para que las universidades cumplan sus misiones de generar y diseminar el conocimiento, es imprescindible que cuenten con un grado sustancial de autonomía. Sin autonomía las universidades perderían su *raison d'être* y su vinculación con la sociedad. Sin embargo, esta autonomía no es absoluta y está condicionada por aspectos epistemológicos, políticos y económicos que son histórica y socialmente construidos. En esto, su dirección y sentido se construyen intersubjetivamente; es decir, la autonomía es un *constructo* (Kelly, 1955) que posee múltiples dimensiones y que significa diferentes cosas para distintas épocas, lugares y actores.

A pesar de su naturaleza intangible, esta característica esencial y resiliente de la universidad se manifiesta en las prácticas de los profesores, estudiantes y autoridades universitarias. Desde la libertad de enseñar y de aprender, de elegir los contenidos y las orientaciones de la enseñanza, investigación y extensión, a la libre disponibilidad de laboratorios y equipamiento, desde los dispositivos (Agamben, 2006) que se derivan de sus estatutos para la elección de sus representantes, la selección de su plantel docente o en el debate de las ideas, la autonomía se expresa en forma cotidiana en la vida universitaria.

Dentro de esta noción, es posible identificar algunas facetas que actúan como indicadores de esta idea compleja. Este artículo explora brevemente cómo se ha desarrollado la idea de autonomía universitaria desde las primeras instituciones académicas hasta la actualidad. Asimismo, ilustra el contexto y las formas en que el término se manifiesta hoy en tres países iberoamericanos: Argentina, Brasil y México, según sus principales actores académicos: (i) *autoridades*, en cuanto a las formas de designación, atribuciones y funciones; (ii) *profesores*, sistema de reclutamiento y autonomía académica (libertad de cátedra) y (iii) *estudiantes*, en cuanto a los mecanismos de su admisión a la universidad, entre otros. Queremos subrayar que estos indicadores son limitados porque llevan a un plano empírico y concreto la noción compleja de autonomía universitaria, que no se agota necesariamente en esas manifestaciones; en tal sentido, sólo expresan algunas de sus facetas que deben ser reinterpretadas a la luz del complejo sistema universitario y la historicidad de cada país. El artículo realiza un deslinde entre autonomía y autarquía y se analizan algunas notas distintivas de esta noción en el tiempo. Los tres países seleccionados ilustran a través de

un cuadro comparativo cómo se configura este atributo, heredero en parte de sus tradiciones culturales y tributario del desarrollo autopoietico de sus propios sistemas universitarios. En ellos radican algunos de los desafíos que esta noción les plantea de cara al futuro.

### **La autonomía universitaria**

Como todo fenómeno complejo, la autonomía universitaria no puede concebirse de un modo unívoco. Incluso desde un punto de vista jurídico, no existe consenso sobre la extensión del término. En la Argentina se han debatido sus alcances desde la primera ley universitaria<sup>8</sup> hasta el presente. Estas discusiones, a veces apasionadas, han originado innumerables acciones judiciales debido a las variadas interpretaciones sobre la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (Taraborrelli, 2004).

Etimológicamente, la voz deriva del griego *nomos* (ley) y *autos* (propio, mismo). Para Osorio (1992) es la potestad de la que, dentro del estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior; mediante normas y órganos de gobierno propios.

Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado Federal representan las provincias y estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hubiesen renunciado para delegarlas en el Estado Federal (Osorio:74).

En cuanto al término autarquía, del griego, αὐτάρκεια, autosuficiencia, es el poder para gobernarse a sí mismo. (...). La autonomía afecta tanto a la facultad de gobierno propio cuanto la de dictarse sus propias normas, mientras que la autarquía sólo tiene facultad del gobierno propio (Osorio: 73).

Si aplicamos estos conceptos a la universidad, tendríamos un ente que genera sus propias normas y se gobierna por ellas (autónomo). Si le atribuimos autarquía, entonces se rige con normas emanadas de otra entidad de origen superior. La diferencia entre ambos términos parece estribar en lo esencial en la fuente u origen de la norma. En la Argentina, la cuestión se agudiza porque existen diversos criterios e interpretaciones sobre la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, después de la reforma constitucional de 1994 y de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) N° 24521 de 1995.

Para Taraborrelli (2004:85), la autonomía se relaciona con el fin y la garantía de la libertad de ciencia y enseñanza, y requiere una independencia del poder ejecutivo. En cuanto a la autarquía, sostiene que se trata de un modo de «descentralización administrativa representada por entes que tienen personería jurídica propia pero que se rigen por normas generales y especiales impuestas por el poder central». Es decir, estos entes tienen posibilidad de autoadministrarse. Asimismo, advierte que debe enfocarse la autonomía universitaria no sólo desde la finalidad, sino desde la independencia de las universidades de los poderes políticos que podrían vulnerar la libertad académica, la libertad de ciencia y enseñanza. Es la capacidad de las universidades de determinar sus propios órganos de gobierno, elegir sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y extensión, y las actividades administrativas y de gestión que se desarrollen; redactar sus estatutos, designar a su claustro docente, autoridades, personal y, para el cumplimiento de

---

8 Ley Avellaneda N° 1597 de 25 de junio de 1885.

sus fines, adquirir derechos y contraer obligaciones (Taraborrelli, 2004; Reforma Constitucional de 1994, Ley de Educación Superior 24521/1995)<sup>9</sup>.

La autonomía universitaria parece ponerse en juego siempre a partir de uno o más referentes que a veces no se explicitan. Históricamente, estos referentes han sido el Estado, asociaciones —científicas o profesionales—, las fuerzas del mercado u otros actores externos individuales o colectivos. En realidad, en los sistemas democráticos, el Estado es más una condición de la autonomía que un obstáculo para ella<sup>10</sup>. Sin embargo, emergen factores de la dinámica de los propios sistemas universitarios que también la acotan o le imprimen rumbos distintos.

Como se ha mencionado, la autonomía universitaria puede ser concebida de distintas maneras y tener significados diversos según contingencias históricas y sociales; de allí que sea polisémica y se construya socialmente. En tal sentido, para una universidad norteamericana como la de California (Berkeley), el financiamiento de los programas de investigación por parte de una empresa suiza —Convenio Berkeley-Novartis— pudo vulnerar potencialmente la autonomía universitaria, interpretada como la libertad de los investigadores de generar sus propias líneas de indagación y de mantener las fuerzas del mercado a una prudente distancia (Busch et al., 2004; Plencovich et al., 2009). Incluso, la misma tradición norteamericana debate hoy la libertad de expresión de los profesores sometiéndola al umbral de la llamada *civility* (civildad) que opera como una restricción a la libre expresión del pensamiento crítico de los profesores<sup>11</sup>.

Para los casos europeos, Peset (2002) hizo una exhaustiva revisión del concepto desde el siglo XVIII y lo vinculó con el libre ejercicio docente, la selección de los contenidos y de la bibliografía para las clases<sup>12</sup>. La recensión de la modernidad europea que realiza hace énfasis en la docencia —no en la investigación— y escasamente se refiere a los aspectos institucionales en su relación con los gobiernos o los estados. Esto quizá se deba a que en el surgimiento de los estados nacionales europeos, estaban ya funcionando más de 70 universidades. De todos modos, la autonomía sigue siendo un tema de interés universitario. En la *Charta Magna* de las universidades europeas suscrita en Bolonia (1998), en los *Principios fundamentales* se expresa: «Para abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo, debe lograr (la universidad), en su esfuerzo de investigación y enseñanza, una independencia moral y científica de todo poder político y económico». Cabe destacar, por otro lado, que en la literatura sobre el tema prevalece más la perspectiva institucional o la de los profesores por sobre la de los estudiantes (Karran, 2009; Macfarlane, 2011).

### **Autonomía universitaria: breve biografía de un término**

#### *Primer período*

La universidad medieval surgió como una forma de autogobierno colegiado, controlado por los

---

9 Según un estudio realizado sobre la universidad por Rafael Bielsa en 1926, la diferencia entre los entes autónomos y los autárquicos estriba en que los primeros son anteriores a la constitución del estado, situación que sólo admitió para las provincias y los municipios. Concluye que las universidades son sólo autárquicas y que el contralor que ejerce el Estado debe entenderse como una tutela administrativa establecida y determinada por la ley. Cfr. Luqui (1968) y Groisman (1995).

10 En el caso de la Argentina, el estado financia las 49 universidades públicas nacionales y las 3 provinciales a la que asiste un 4.5% de la población. El 80% de los estudiantes concurre a universidades públicas, las que a partir de 1949 imparten enseñanza gratuita de grado y pregrado.

11 Según Scott (2015), las autoridades académicas invocan la civildad a fin de silenciar los discursos críticos, tal como aconteció en agosto de 2014 en el caso del Profesor Steven Salaita, causa célebre en la Universidad de Illinois at Urbana-Champaign, donde se había postulado para el cargo de profesor plenario (tenure) que requiere la aprobación del Consejo (Board of Trustees) y del Rector de la Universidad. A raíz de unos tweets enviados por Salaita desde su cuenta privada en los que condenaba la violencia israelita durante el ataque militar de Gaza, y de la presión social y académica recibida por la universidad, la decana Phyllis Wise le comunicó que su nombramiento no había sido avalado, por lo que Salaita quedó con su carrera académica truncada. En el Reino Unido, los profesores están específicamente protegidos en situaciones semejantes por la Education Reform Act (1988), section 2002,2.

12 En la Argentina esta especie se encuadraría como libertad de cátedra.

profesores vitalicios o por los estudiantes, según su matriz fundacional. Constituyó un sistema de organización horizontal, heterogéneo y descentralizado, que se fundaba en la idoneidad del claustro de profesores. Cuando el número de estudiantes aumentó, surgió la necesidad de seleccionar a quien presidiera la sede, y con el tiempo, su gobierno migró de una forma «republicana» a otra menos democrática.

Según Brunner (2005), ya en 1219 se hablaba de universidad o conjunto de maestros y discípulos —*doctorum et discipulorum universitas*—. En 1221, los maestros y estudiantes de París, se autoproclamaban «Nosotros somos la universidad o conjunto de los maestros y escolares residentes en París». Estas corporaciones obtenían —no sin conflicto— cierto grado de autonomía, como un cuerpo institucional frente al mundo externo. Este espacio de autonomía les permitía controlar el reclutamiento de sus miembros—profesores y estudiantes—, dictar sus propias regulaciones internas y aplicarlas jurisdiccionalmente (Le Goff, 1986). Esta autonomía se traducía en la facultad de gobernarse por los profesores, tal el modelo de París que influyó en las universidades del norte de Europa, que incluía Inglaterra y Escocia, y que indirectamente moduló las universidades norteamericanas; y por los estudiantes (modelo Bolonia), que influyó sobre las universidades del sur de Europa, como las de Salamanca y Alcalá, las cuales fueron el modelo para las universidades españolas del Nuevo Mundo. Además, las universidades eran libres de estructurar sus facultades (que solían ser cinco: de artes, derecho, teología, filosofía y medicina), sus cursos y lecciones. La autonomía pronto generó privilegios a las instituciones, profesores o estudiantes bajo la forma de exenciones de orden tributario, del servicio militar y del trabajo forzado, inmunidades jurisdiccionales, derechos pecuniarios y de apelación (Brunner, 2005). Quizá el efecto más notorio de esta autonomía fue la facultad de otorgar grados académicos reconocidos en los ámbitos cortesanos, administrativos, eclesiásticos, jurídicos y médicos. Esta autonomía política y social se retroalimentaba con el autosostenimiento económico, ya que los recursos generados se derivaban del pago de matrículas, de las dispensas de graduación y de las *collectae*, sumas exigidas una o dos veces al año a los alumnos para pagar a los bedeles, *proctores* y profesores, y para cubrir ciertos gastos ordinarios de la universidad. La universidad funcionaba a través de la beneficencia privada y estaba ligada a la Iglesia, aunque estrictamente no perteneciera a ella.

### Segundo período

Se da en la transición entre las formas políticas monárquicas del antiguo régimen, previa a la Revolución francesa, y cubre el siglo XVIII. Es una etapa de crítica a la decadencia de la universidad tardo-medieval que, sin embargo, no genera una nueva propuesta universitaria. El deterioro se había profundizado con la llamada última escolástica, que se convierte en un remedo vacío de las grandes discusiones medievales. El siglo de la razón y de las luces (siglo XVIII) no parece reparar en la universidad como *locus* de construcción de conocimiento, antes bien la denosta. La crítica de sus contemporáneos es letal (Feijóo, Jovellanos, Olavide, Mayens, Blasco, Gibbon, Burke, Condorcet). Por otro lado, el proceso de generación de saberes reside en otras instituciones, como las academias y agremiaciones. El período culmina con el opúsculo de Immanuel Kant, el *Conflicto de las facultades* (1794), publicado durante el reinado de Federico Guillermo II, quien había instaurado una política contrailuminista y conservadora, asesorado por su ministro Woellmer. En esta obra se revela la estrategia de resistencia *kantiana* ante los embates a la autonomía por parte del poder real. El foco del análisis kantiano está puesto en una cuestión epistemológica: la preeminencia del saber filosófico sobre otros y la asimetría que se da entre el estatuto de la filosofía y su real ubicación en una facultad inferior en su época, por debajo de las superiores. De allí el filósofo de Königsberg concibe su idea de universidad y el lugar que debería ocupar la filosofía en la organización de los estudios y las facultades. Y de su idea de universidad se desprenden cuestiones que exceden a lo filosófico y rematan en asuntos políticos<sup>13</sup>. El *locus* de la autonomía es

13 Finalidad semejante a la sustentada por Derrida (1984) en el siglo XX, cuando reflexiona sobre el mismo tema en el contexto de la Universidad del País Vasco.

la facultad, entendida aquí como el cuerpo docente especificado por una rama del saber. Concibe la autonomía como el juzgamiento de los sabios por los sabios (juicio de pares) y la enlaza con la elección de los profesores por concurso y con el ejercicio de la enseñanza y la investigación sin coerción externa (Naishtat, 2004). Este juzgamiento actúa sobre la incorporación de los docentes en el claustro: de los estudiantes de las escuelas inferiores a los estudios superiores y de la promoción de los *privatdozenten* como miembros habilitados a actuar en la universidad y otorgar grados académicos. Kant concibe la autonomía universitaria como espacio de libertad para el ejercicio de la crítica fundada en la razón, ejercida por los académicos en el marco de acuerdos propios. Kant expone un doble juego de la autonomía: si se trata de una autonomía epistemológica que consiste en evaluar a la propia ciencia, la universidad se autorreferencia, se autoriza a sí misma; en cambio, si se legitiman sus acciones en la esfera pública —crear títulos competentes o producir efectos públicos— la universidad está autorizada por el Estado. Según Derrida (1986), el alegato kantiano desnaturaliza la universidad en cuanto la descubre como artificio, como producto de la razón y reconoce su vínculo con el Estado. Al hacerlo funda la idea de universidad moderna en esta relación con el Estado (Pérez Rasetti, 2006), que ya estaba vigente en Europa en las universidades «nuevas» de Halle (1694) y Gottingen (1734).

### Tercer período

Lo prelude la creación de la Universidad de Berlín (1809). Por ese entonces, Napoleón había derrotado las tropas prusianas en Jena y Auerstädt (1806). El monarca prusiano creyó que un camino para la recuperación germana era a través de la educación. Para ello, en la organización de los estudios buscó una ruptura deliberada con el modelo medieval. La universidad nueva intentó promover el conocimiento, más que la formación para carreras profesionales, políticas o del servicio civil, como lo pensó Napoleón en su modelo universitario, en el que se da una preeminencia del Estado en las decisiones universitarias (Tight, 1989; Wasser, 1995). La Universidad de Berlín se concentró en la instrucción e investigación científica y configuró el modelo *humboldtiano*, basado en el triple principio de la unidad entre investigación y docencia, la libertad de enseñanza y el auto-gobierno universitario. En él se inspirarían algunas universidades europeas y americanas, las que reunirían la docencia y la investigación científica y humanística en su sentido más amplio y riguroso<sup>14</sup>.

La aparición de la Universidad de Berlín se relaciona con la revolución científica e industrial, el surgimiento de los estados nacionales y la necesidad de invertir en ciertos tipos de conocimientos prácticos que solamente las universidades podían producir. En adelante se fundarán universidades nacionales, que nacen con la impronta política de su territorio e idioma, mientras las antiguas universidades irán identificándose, o serán forzadas a hacerlo, con el Estado, representado por las monarquías nacionales. Para Le Goff (1986:132): «las grandes universidades se convierten en potencias políticas, desempeñan un papel activo, a veces de primer plano, en las luchas entre los estados». Asimismo, la universidad comienza a ser sostenida en gran parte por los estados y se perfila un nuevo orden universitario estatizado. El estado prusiano ilustra cabalmente este giro. El Estado funda y financia sus universidades; las orienta hacia la investigación en los saberes básicos; emplea a sus profesores, los que pasan a ser funcionarios públicos y contrata a la mayoría de sus graduados, dentro de un régimen de profesiones altamente reguladas. Además, dota a la universidad de la libertad de enseñanza (*Lehrfreiheit*) y la libertad de estudiar (*Lernfreiheit*). La primera significa que los profesores pueden elegir los temas de sus lecciones, presentarlas y expresar sus puntos de vista sin obstáculos. La segunda especie implica que los estudiantes podían asistir a clases sobre cualquier tema de su interés y elegir los profesores y la periodicidad que prefirieran. Estaban habilitados a transitar desde una universidad a otra. Como en el medioevo —sólo que en el ámbito nacional— los estudiantes iban en busca de los mejores profesores en las

14 Bien entrado el siglo XIX aparecería la extensión universitaria en su forma anglosajona (Oxford) y a partir del modelo impulsado por la Universidad de Oviedo (España).

universidades allí donde se encontraran. Excepto en leyes y medicina, no había cursos establecidos y no se tomaba ningún examen hasta que el estudiante decidiera que estaba preparado para graduarse<sup>15</sup>. El Estado desempeña sólo un papel de facilitador (Tight, 1989; Wasser, 1995). Ahora bien, ¿qué recibía el Estado a cambio de la provisión de ambas libertades? Solicitaba de parte de profesores y alumnos compromiso patriótico y lealtad civil<sup>16</sup>.

El modelo alemán, que en su difusión se adaptó a las peculiaridades nacionales, se impuso gradualmente en el resto de la Europa continental, combinando una fuerte presencia del gobierno en el ámbito universitario —políticas, control y financiamiento— con su compromiso de garantizar la libertad de enseñanza y promover las ciencias<sup>17</sup>. En los Estados Unidos tuvo un gran impacto, a pesar de que en este país abundaban las creaciones espontáneas del mercado. Sin embargo, tanto las universidades de las hoy llamadas *Ivy League* (creaciones de los siglos XVIII y XIX)<sup>18</sup> y las fundadas a partir de las Morrill Acts (1857, en adelante) —los llamados *land-grant colleges*— tuvieron que competir por recursos y estudiantes. El papel que jugó el Estado fue importante, en particular durante la mayor parte del siglo XX, donde la asignación de fondos a las universidades estuvo estrechamente ligada a los intereses militares, la defensa nacional y la carrera espacial<sup>19</sup>. En este sistema, la universidad masiva produjo una movilidad disputada que alcanzó a la gestión de las unidades académicas y derivó en administraciones profesionales.

#### Cuarto período

Refleja las transformaciones de la universidad en el siglo XX, atravesado por el fenómeno de la masividad que modificó los límites entre la universidad y el estado (Wasser, 1995) y hacia sus últimas décadas, por nuevos fenómenos como el retiro a veces notorio del financiamiento del estado, los fenómenos de internacionalización y la búsqueda de la calidad y una autonomía ahora en entredicho, en especial con las fuerzas del mercado. Estos fenómenos afectaron a las universidades en forma distinta, según se tratara de los países más industrializados o de los más pobres, y se vuelve más evidente la dificultad de hacer un análisis de la autonomía universitaria sin referirse a bloques regionales o, incluso, a países específicos, tal como haremos más abajo.

A partir de la década de 1980, con la crisis industrial y energética de los países centrales, se da una retracción del Estado en su capacidad de financiamiento de las universidades, lo que demandó la búsqueda de fondos privados. A la vez, el Estado dejó de hacer un traspaso general (blanket) de fondos, lo que le había permitido a la Universidad una cierta libertad en la decisión de cómo invertirlos. Comienza la época de los subsidios competitivos y de una autonomía institucional condicionada por el nivel de desempeño académico de las distintas misiones universitarias. Se da la paradoja de un Estado que si bien confiere autonomía lo hace a partir de indicadores de

15 Hoy la autonomía de los estudiantes se encuentra acotada y se deriva principalmente de la libertad concedida a los profesores. En la vida cotidiana, aun en países en donde la universidad conserva la función de ejercer la crítica de lo social, la autonomía académica de los estudiantes de grado está muy limitada por su relativa baja representatividad en el gobierno (cuando la tienen) y por diseños curriculares poco flexibles a la hora de configurar sus propias trayectorias formativas. Los estudiantes dependen de las instituciones y de los profesores para la acreditación de sus logros y grados.

16 Esta cuestión es el centro del conocido párrafo de Kant sobre la Ilustración. “*Para esta ilustración no se requiere más de una cosa, libertad; y la más inocente de todas las que llevan ese nombre, a saber: libertad de hacer uso público de su razón íntegramente. (...) Entiendo por uso público aquel que, en calidad de maestro, se puede hacer de la propia razón ante el gran público del mundo de lectores. Por uso privado entiendo el que ese mismo personaje puede hacer en su calidad de funcionario.*” (Kant, 1784 [2020]:28).

17 En cambio, en el modelo británico la autonomía giró sobre el conjunto de los académicos propietarios de los bienes de las universidades, que si bien recibían financiamiento del Estado, mantenían intacto su poder de decisión sobre todo lo relativo a lo académico (Tight, 1998).

18 Brown University, Columbia University, Cornell University, Dartmouth College, Harvard University, University of Pennsylvania, Princeton University y Yale University.

19 En la posguerra, las universidades norteamericanas tuvieron un financiamiento indirecto importante a través de la GI Bill (Servicemen's Readjustment Act) de 1944 que financió estudios superiores a los veteranos de la segunda guerra mundial. A través de ella, 2.232.000 veteranos asistieron a la universidad con un costo de 5,5 millones de dólares en un lustro (Olson, 1973).

desempeño y productividad. Primó la idea de universidades como instrumentos de políticas públicas y dominios de participación comunitaria y regionalización (Wasser, 1995).

Para dar cuenta de las transformaciones institucionales vinculadas a la emergencia de la economía globalizada y basadas en el conocimiento, se analizan las relaciones universidad-gobierno-industria en los países industrializados con el modelo de «triple hélice» (Etzkowitz & Leydersdorff, 1997), que puede sintetizarse así: (i) se concibe la innovación como un proceso *en espiral*; (ii) las hélices constituyen *tres esferas institucionales* —pública, privada y académica— que se denominan: universidad, industria y gobierno; (iii) el modelo expresa los vínculos que se establecen en las distintas etapas de la *capitalización del conocimiento*, como del *proceso de innovación* y (iv) las dimensiones plantean cuatro interrelaciones entre las esferas que expresan la interacción entre la idea de universidad y la autonomía universitaria. Los vínculos entre las hélices son estrechos y a veces la universidad se constituye como empresarial. En ese caso, la autonomía universitaria se ve disputada por el mercado en las líneas de investigación, en la elección de carreras y en una extensión que se reduce a transferencia tecnológica.

### *Último período*

Abarca lo que va del siglo XXI. En la mayoría de los países iberoamericanos, se lo puede caracterizar como de expansión universitaria con inclusión social y profundización de la internacionalización de la educación, cuestiones que sin duda pondrán en relieve el tema de la autonomía en relación con la circulación académica de estudiantes y profesionales, dispositivos de homologación de títulos y sistemas de acreditación regional, que obedecen a procesos autopoiéticos de las universidades.

## **Autonomía universitaria en tres países iberoamericanos: contexto y atributos**

La autonomía universitaria presenta rasgos distintos por país y por región, que han sido permeados por su historia y sus contextos culturales, sociales, políticos y económicos. A continuación, analizamos algunos de sus indicadores en tres países de la región que ilustran tradiciones universitarias diversas y algunas convergencias en aspectos específicos. Los hemos seleccionado no sólo porque en ellos ejercemos la ciudadanía universitaria sino porque nos guió el supuesto de que por ser americanos se podía encontrar una tradición común en ellos y algunas características convergentes, presunción que no fue confirmada por el estudio. Estas universidades asumen una posición equidistante entre, por un lado, modelos de autonomía y autarquía como los de Oxford y Cambridge y, por otro, el napoleónico, que es funcional al Estado. Toma de aquellos la idea de autogobierno y de este la idea de gratuidad (financiamiento estatal) y democratización en el acceso (Pérez Lindo, 1985; Naishtat, 2004).

### **Argentina**

El país tiene una larga tradición universitaria que antecede a la creación y organización del estado nacional y se remonta al siglo XVII<sup>20</sup>. El tema de la autonomía universitaria, en particular, respecto del poder político del Estado, ha estado presente desde el debate de la Ley Avellaneda (1885), primera normativa universitaria. Para ella, las universidades poseían un grado de autonomía amplio, aunque menor que la del proyecto original del senador nacional Nicolás Avellaneda, porque la ley sancionó que sus estatutos debían ser aprobados por el Poder Ejecutivo. Asimismo, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública designaba los titulares de cátedra, a partir de una terna enviada por el consejo superior de cada universidad .

---

20 La primera universidad creada en lo que es hoy el territorio nacional fue la Universidad de Córdoba (1613), una de las primeras en América y la única del país durante más de dos siglos, hasta la creación de la Universidad de Buenos Aires (1821).

Desde el movimiento universitario de la Reforma de 1918 hasta mediados de la década de 1990, los sucesivos gobiernos democráticos y *de facto*, no lograron que se profundizara la relación universidad-estado en cuanto a la autonomía, ni que se establecieran distinciones al interior de este atributo complejo, a pesar de que la Constitución de 1949 la recoge como un atributo universitario. Más bien, la autonomía fue siempre una condición celada por la universidad y algunas veces avasallada por el poder político. En tal sentido, por casi ocho décadas la comprensión de ambos actores sobre el tema pareció no haber tenido desarrollos más allá de los fundantes del Manifiesto Liminar de los jóvenes de Córdoba. Incluso durante los periodos democráticos también se dieron tensiones que provocaron crisis en la relación. Recelo, sospecha y cierta precariedad en el diálogo parecen haber atravesado en forma continua el vínculo entre universidad y Estado.

Ahora bien, la Reforma Universitaria de 1918, que consagró la autonomía universitaria plena, no originó una ley universitaria que mostrara tal amplitud. Sin embargo, sus logros fueron fundamentales en materia de autonomía ya que las leyes sucesivas sancionadas entre 1947 — cuando se interrumpe la autonomía universitaria— y 1955, la recortaron, a pesar de que el discurso jurídico de las leyes 13031/47 (Ley Guardo) y 14297/55 caracterizaron las universidades como autónomas. En ese lapso se dio mucha restricción a la autonomía y sus tradicionales garantías perdieron efectividad. Sin embargo, se plantea en ellas que el Estado debe tener una presencia activa para ponerlas al servicio de la nación, a la vez que la pretensión de homogeneización cultural del país explica que estas leyes fueran verdaderas «leyes-estatuto», que no sólo establecían las reglas básicas del sistema sino también las normas particulares propias de cada institución. Si bien no se prevé una disposición sobre la posible intervención del Poder Ejecutivo, ello aparece como casi obvio dado el espíritu de la ley y el contralor administrativo de la legalidad de los actos, que fue ejercido ampliamente.

Entre 1955 y 1967 se vuelve a una concepción más amplia de autonomía en la letra, contrariada a veces por la realidad. Según el decreto-ley 10775/56, «el estatuto de cada universidad será publicado en el Boletín Oficial y entrará en vigencia a los diez días de su publicación, quedando sin efecto, desde entonces, frente al mismo, las disposiciones de la ley 1597, del decreto-ley 6403/55 y de cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se le oponga» (art. 9). Consistente con esta idea de autonomía, no hay en esta legislación previsión alguna en materia de intervención y no se admite el recurso jerárquico. Sin embargo, durante su vigencia se da la llamada *noche de los bastones largos* (29 de julio de 1966) cuando la dictadura militar encabezada por Onganía decretó la intervención de las universidades nacionales, ordenando a la policía que reprimiera a estudiantes y profesores.

Desde 1967 a 1995 se sucedieron distintos gobiernos: civiles y militares. Cada uno de ellos aprobó una legislación universitaria. A excepción de la ley 23068 de 1984, la mayoría de las vigentes en esos veinte años se refieren a la «autonomía académica y docente» y a la «autarquía administrativa, económica y financiera» (leyes 17245/67, 20654/77 y 22207/80). Sin embargo, en la realidad la universidad fue avasallada durante los períodos de dictadura por parte del Estado y hubo represión, persecución y muerte de autoridades, profesores, auxiliares y estudiantes. La academia se tiñó de sangre y resistencia silenciada.

La Reforma Constitucional de 1994 constituyó un hito significativo en el devenir de la autonomía y abrió avenidas a la educación pública. La carta concedió un nuevo estatuto jurídico a las universidades. A través del artículo 75, inc. 19, en las atribuciones del Congreso, se incorpora la llamada cláusula de la prosperidad o del progreso, ligada al fomento de la educación general y universitaria, entre otros aspectos. Se concibe la autonomía como académica, científica y pedagógica, a la par de estatutaria, administrativa y financiera (Mignone, 1998; Taraborrelli, 2004).

La Ley 24.521 de Educación Superior (LES) de 1995 y vigente en la actualidad retoma el tema de la autonomía y regula los principios generales de la reforma constitucional de 1994. El artículo

2º coloca en la tutela del estado la responsabilidad de la educación, a la que caracteriza como «servicio educativo»<sup>21</sup>.

Esta ley creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo de aplicación que no genera su propia normativa. La ley en su conjunto y, en particular, los artículos que se referían a la comisión fueron motivo de acerbadas disputas. Se pensaba —justificadamente, dado el espíritu de época neoliberal que rodeaba a la sanción de la ley y las directivas planteadas por el Banco Mundial en materia de educación superior— que la comisión iba a cumplir una función de policía e identificar niveles de calidad institucional y de carreras para establecer premios y castigos, y condicionar la atribución de fondos públicos desde un enfoque mercantilista. Además, se creía que de esta forma se pondría coto al acceso masivo a la universidad pública y también se favorecería la creación de universidades privadas para sostener las ofertas académicas<sup>22</sup>. Esto no fue así, en gran parte gracias a la resistencia de los actores universitarios. La discusión se desplegó en medio de una relación universidad-estado que había quedado como suspendida en su manifestación liminal, básica, con escaso avance en otros órdenes. Por ejemplo, el debate no alcanzó otros temas significativos como la transparencia de la gestión universitaria, su rendición de cuentas, la pertinencia social de la universidad, su modo de articulación con el estado, el mercado y las profesiones (Clark, 2005), la resignificación de sus misiones —investigación, docencia y extensión—, el juzgamiento de los pares o impares (Gibbons, 1998) y otros. En fin, se estaba en los comienzos de una transición entre una autonomía entendida como el aislamiento y rechazo a cualquier injerencia externa, y una autonomía como *conditio sine qua non* para la participación universitaria en las políticas y en los sistemas de evaluación y acreditación de la propia calidad. Lo que aparecía más notorio era un financiamiento fiscal no siempre acompañado por la obligación de servir a prioridades nacionales. Un régimen de autonomía que en algún caso se veía desacoplado de exigencias.

En el presente, y con los ánimos más serenados, se plantea la necesidad de una nueva ley de educación superior que conciba la autonomía en forma menos reglamentaria, algo que se le imputa a la LES por su avance sobre la vida institucional, y que recoja las objeciones realizadas por los universitarios a su espíritu y a su letra. El tema más candente es de qué modo se articularán las políticas de desarrollo del Estado con las políticas académicas universitarias sin interferir en la histórica autonomía. En cuanto a los procesos de evaluación y acreditación, en los diferentes proyectos de ley que han circulado se sostiene a la CONEAU como agencia pública aunque su composición con mayoría de representantes del sector público y su magro sistema de financiamiento están en entredicho. Asimismo, se espera habilitar la acción de otras agencias y extender la ciudadanía universitaria (derecho a votar) del claustro docente a los docentes interinos con antigüedad en el cargo.

## Brasil

Según Mendonça (2000), Brasil representó en materia universitaria una excepción en Iberoamérica, ya que mientras España apoyó la constitución de universidades en las tierras de ultramar —existían unas 26 o 27 en el tiempo de la independencia— Portugal, fuera de los dos colegios reales de los jesuitas, limitó su acción a las universidades de la metrópoli: Coimbra y Évora. Este lazo de

---

21 Este concepto es muy discutido, ya que con la LES, la educación deja de ser un derecho constitucional para convertirse en un servicio, es decir, en un bien intangible. Ese discurso economicista se aleja de la complejidad que implican el ejercicio del derecho a la educación y la responsabilidad del Estado de garantizarlo como pilar de un proyecto social consistente. De allí la consideración del ciudadano como usuario y de las instituciones del sistema educativo y sus miembros como prestadores u oferentes.

22 A 20 años de la creación de la CONEAU (1995), se registra un estancamiento de la privatización de la universidad en la Argentina. Cabe señalar que según el artículo 62 de la LES, las universidades privadas deberán constituirse sin fines de lucro y estar autorizadas por un decreto del Poder Ejecutivo de la Nación, previo informe favorable de la CONEAU.

dependencia no fue ni neutro ni indiferente, sino que benefició, en un primer momento, a los jesuitas quienes desde 1555 tuvieron el control de la Universidad de Coimbra.

Las instituciones de enseñanza superior creadas en la época colonial, dieron casi siempre respuesta a la necesidad urgente de formación de técnicos. La formación de juristas no revestía urgencia, ya que había bachilleres en número suficiente formados en Coimbra, prolongándose su influencia durante el Imperio. Para Mendonça (2000), la *intelligentzia* del Imperio estuvo prácticamente constituida por un conjunto de bachilleres formados en ella. Gracias a esta universidad, hasta el inicio del siglo XIX, se graduaron más de 2.500 jóvenes nacidos en el Brasil. Por otro lado, no se podía distinguir, en tanto miembros de la clase dominante, los brasileños de los portugueses, algo que se acentuaba por el hecho de que un brasileño de la Universidad de Coimbra no era extranjero, sino un portugués nacido en el Brasil, que incluso podía también convertirse en profesor de la universidad, como José Bonifácio de Andrade, el *patriarca de la Independencia*, que fue antes profesor de la misma universidad, como, entre otros, varios portugueses nacidos en Brasil. De tal suerte que en la Universidad de Coimbra, bajo el ideario iluminista, se formaron no solo algunos de los científicos brasileños de vanguardia, sino también la dirigencia de los movimientos de la insurrección política independentista.

Resulta de interés comprobar que en el Brasil colonial hasta la república hubo mucha resistencia a la idea de crear universidades, sin embargo se elaboraron más de dos docenas de propuestas que quedaron todas en la estacada. La corona portuguesa junto con un grupo de la elite brasileña no aceptaba fundaciones de instituciones universitarias en el país pues pensaba que en realidad las elites deberían ir a estudiar a Coimbra y que de ese modo los lazos entre la corona y la colonia continuarían fortalecidos.

Lo contrario acontecía en las posesiones españolas en las que se crearon más de 23 centros universitarios en México, Perú, Chile y la Argentina. En cambio, se consideraba indebida la enseñanza superior dentro de la colonia portuguesa. De este modo, Portugal bloqueaba cualquier crecimiento cultural que pudiese cultivar la enseñanza de las ciencias, las letras y las artes; y según se ha mencionado, lo que predominaba era la enseñanza jesuítica, cuya función era formar sacerdotes y cuadros para el aparato de control (oficiales de justicia, de hacienda y de administración).

Por lo tanto, históricamente Brasil vivió su propia idea de Universidad en forma más reciente que los países latinoamericanos de origen español. Mientras las universidades hispanoamericanas se desarrollan desde principios del siglo XVI, siguiendo el modelo medieval vigente en Europa, Brasil rechaza la idea de universidad desde el período colonial hasta el Imperio y el inicio de la República. Así en 1882, por ejemplo, en el Congreso de Educación (apud Teixeira, 1961: 25), se encuentra en el discurso oficial de Almeida Oliveira contra la universidad, el argumento de que Brasil, como nuevo país, no debía implantar una institución medieval y obsoleta; debería, más bien, «mantener sus escuelas especiales porque la enseñanza tiene que entrar en la fase de una profunda especialización, la antigua universidad no puede ser restaurada». Justificaba su posición de este modo: «No podemos tener una universidad porque no tenemos una cultura para ello. La universidad es la expresión de una cultura del pasado y nosotros vamos a tener una cultura de futuro que ya no la necesita».

Con la huida en masa de la elite de Portugal a Brasil por la amenaza de la invasión de Junot de Portugal en la época napoleónica, un total de 36 navíos transportaron a las jerarquías cívicas, religiosas y militares, a los miembros de la alta sociedad, los profesionales, financistas y todo el elenco administrativo del gobierno en dirección a Bahía. En enero 1808, no bien los buques que transportaban los elementos esenciales para la creación de un Estado soberano fondearon las aguas americanas, se comenzó la implementación de medidas políticas que implicaron la ruptura de todo el sistema colonial existente. Con esa ruptura, para que el estado se tornara soberano, la corona necesitaba formar a sus propios mandos y a los profesionales que la sociedad

necesitaba: médicos, cirujanos, ingenieros, matemáticos, odontólogos, obstetras y farmacéuticos. Sin embargo, no existía una estructura educativa para hacerlo y la enseñanza era de nivel superior pero no universitaria, ya que no se contaba con todas las unidades académicas necesarias para la formación en tales disciplinas. Las clases se impartían en lugares precarios, improvisados en hogares y hospitales.

En el período de la República (1889-1930), primera república o república oligárquica, se dio una influencia positivista en el país iniciada por Benjamin Constant en 1890-1891, que finalizó a principios de la Era de Vargas. En este lapso se consolida la crisis de la hegemonía latifundista imperial, aparecen los señores de café y se da una fuerte presencia de la burguesía industrial. Estos procesos se articularon con otros previos del campo económico y político, tales como el agotamiento del ciclo del oro y el surgimiento de movimientos armados en varias provincias contra el poder central: por ejemplo, la Revuelta de los Cabanos (1832-1835) Pará; Balaiada, Maranhão; Sabinada, Bahía; y otros posteriores, como la llegada de inmigrantes europeos al país, el descubrimiento del caucho, la lucha amazónica, etc.

Se da en el período una sobrevaloración de la manera de ser «americana», que se nutre en el «optimismo» positivista que originaron leyes educativas. Para los positivistas la creación de una universidad implicaba romper los lazos con la colonización, significaba la industrialización y el progreso de la democracia. Esta influencia fue de suma importancia para el desenvolvimiento educativo de Brasil.

La Reforma Universitaria de 1968 se sustanció con los gobiernos autoritarios que se sucedieron después de 1964, en el capitalismo monopolista excluyente del Estado y con la presencia de la tecnoburocracia en el seno del bloque del poder. Como reflejo de una estructura socioeconómica de un desarrollo que se basaba en la industrialización y en la internacionalización de la economía, el modelo universitario implantado postuló la modernización académica a través de principios de eficiencia y racionalización de los medios y de una democratización representativa.

La reforma propuso la implementación de un modelo que se basa en la inescindible copresencia de la enseñanza y la investigación, orientada a la producción de conocimiento, que no se estructura en el nivel de los cursos académicos (o cátedras), sino en departamentos. Las universidades ampliaron sus funciones de docencia, investigación y extensión, y se juzgó que la educación superior debía producir conocimiento en muchas áreas diferentes. Por tal motivo, a partir de la década de 1970 y como consecuencia de la reforma universitaria y las políticas de desarrollo en ciencia, Brasil aumenta sustancialmente el número programas de maestría y de doctorado.

## México

Para comprender mejor la historia de la Universidad en México, es necesario hacer una división entre el desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las universidades de los Estados de la República. Iniciaremos este análisis por el segundo grupo de instituciones educativas.

Para Piñera Ramírez (2004), es necesario entender que la historia de las universidades mexicanas va aunada a los diversos procesos políticos que determinaron la vida pública del país. El autor propone recuperar el hecho de que en algunos casos los Estados de la Federación se constituyeron a partir de las divisiones territoriales realizadas en la época de la Colonia. En este contexto, es en los territorios de Yucatán y la Nueva Galicia donde se establecen las primeras universidades de los estados. Señala que en 1624 surge la Universidad Real y Pontificia de San Francisco Javier en Mérida, y en 1792 la Real y Literaria Universidad de Guadalajara. En ellas se impartían estudios en humanidades, filosofía, teología y derecho canónico.

En el siglo XIX, gracias a los cambios instaurados por el proceso de la Revolución de la Independencia, la ideología liberal formaliza un régimen federal en el cual los Estados asumen una soberanía plena. Esto posibilita la creación de nuevos espacios educativos, laicos, en los que los Estados diseñan y financian distintos modelos de enseñanza. Si bien nuestro autor considera que en el período existen altas y bajas, este proyecto constituyó las bases de todo el modelo universitario posterior.

Según el autor, es posible realizar una periodización en el establecimiento de las Universidades públicas estatales en cuatro momentos:

1. *de lento desarrollo* (1917-1950) caracterizado por el tránsito de la vorágine revolucionaria a la constitución de las primeras instituciones universitarias. En esta época surgen 11 universidades<sup>23</sup>.
2. *de estructuración* (1950-1970) ilustrado por la inclusión en los modelos de enseñanza de temas que den cuenta del tránsito de una sociedad agrícola a una urbano-industrial. El sesgo educativo tendrá como finalidad reforzar criterios desarrollistas ligados a una política general de corte benefactor. En 1950 se constituye la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), piedra fundamental en la organización de la educación superior en México y en esa década surgen 10 universidades más<sup>24</sup> (Piñera Ramírez, 2004).
3. *de crecimiento intensivo y sistematización* (1970-1982). Se caracteriza por un constante y creciente apoyo al sistema universitario. En esa década surgen otras siete universidades. Como resultado de los eventos ocurridos el 2 de octubre de 1968, en el que estudiantes universitarios fueron sanguinariamente reprimidos<sup>25</sup>, los presidentes de turno concedieron una especial atención a los problemas educativos del nivel superior. No sólo se incrementa el apoyo a las instituciones estatales, sino que surgen más universidades<sup>26</sup>. Asimismo, se crea el Programa Nacional de Formación de Profesores, se establece el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), y se aumenta el subsidio federal a las universidades estatales, lo que consolida el sistema y expande notablemente la matrícula de estudiantes.
4. *evolución cualitativa* (1982 al presente), se da en él un ajuste de los contenidos educativos a las necesidades del mercado. Dado el giro que tomó México con la entrada de las llamadas políticas neoliberales, surgió la necesidad de diseñar de manera más eficiente la asignación de los recursos. Por esta razón, se raciona la matrícula y se intenta cumplir con criterios tales como la modernización, la interdisciplinariedad, la vinculación con el sector productivo, la flexibilización curricular y las metas de excelencia. En esta etapa se da el surgimiento masivo de instituciones privadas, las que han incrementado exponencialmente su matrícula. Algunas de ellas poseen un nivel académico muy bajo.

Ahora bien, en cuanto a la UNAM, la historia es distinta. Fundada en 1551, a solo 30 años de la

23 Universidad Michoacana, Universidad del Sureste, Universidad de San Luis Potosí, Universidad de Guadalajara, Universidad de Nuevo León, Universidad de Puebla, Universidad de Sonora, Universidad de Sinaloa, Universidad Veracruzana, Universidad de Guanajuato y Universidad de Coahuila.

24 Universidad de Querétaro, Universidad de Morelos, Universidad de Chihuahua, Universidad Juárez de Oaxaca, Universidad de Campeche, Universidad de Tamaulipas, Universidad del Estado de México, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Juárez de Durango y Universidad de Tabasco.

25 Se lo conoce como la *Matanza de la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco*, en la que murieron cientos de estudiantes.

26 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Chiapas y Universidad Autónoma de Baja California Sur; y la Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad de Colima, Universidad del Carmen, Campeche, Universidad Autónoma de Zacatecas y Universidad Autónoma de Nayarit.

llegada de los españoles, como la Universidad Real y Pontificia de México, esta institución con casi 500 años de existencia es sin duda la más importante en la educación superior en el país. Según Marsiske (2006:11), «la organización de los saberes en la Universidad colonial siguió el modelo tradicional de las universidades medievales europeas: cuatro facultades mayores de Teología, Cánones, Leyes y Medicina y una menor de Artes. Allí se formaron, sobre todo clérigos y además los miembros de la incipiente burocracia novohispana». Si bien esta institución tuvo una agitada existencia a lo largo del siglo XIX, con la llegada del nuevo siglo se prefigura su identidad actual.

Justo Sierra, último Secretario de Instrucción Pública del dictador Porfirio Díaz, consolidó el proyecto universitario y aunque había presentado desde 1881 iniciativas de ley, solo en 1910 se funda la UNAM, tal como la conocemos. Según Marsiske (2006), al principio la Universidad quedó constituida por las Escuelas Nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes y de Altos Estudios. Entre sus principales funciones estaba la docencia, y la extensión de la cultura. Para esto contaba con una estructura piramidal en la cual el Ministro de Instrucción Pública era la máxima autoridad. Entre sus funciones estaban las de aprobar los planes de estudio y nombrar a los profesores. El rector, figura emblemática de las instituciones educativas, era designado por el Presidente de la República.

Al finalizar la Revolución Mexicana y con la Constitución de 1910, la UNAM quedó bajo el Departamento Universitario y de Bellas Artes, ente de la Administración Pública Federal. En esa época, el proyecto nacional estaba surgiendo y la UNAM no era ajena a ello. Asimismo, los estudiantes rompen con la indiferencia decimonónica y se involucran en los procesos políticos del país.

La década de 1920 es especialmente importante. José Vasconcelos, Rector de esta casa de estudios, fue el artífice de la modernización de la institución, reorganizando los departamentos académicos. La década se cierra con un movimiento estudiantil que le otorga su autonomía.

A lo largo de los últimos años, la Universidad ha tenido diversas transformaciones que han adecuado sus funciones a las necesidades de la sociedad mexicana. Si bien ha pasado por huelgas, producto de movimientos estudiantiles o sindicales, de igual forma ha provisto al país de más de la mitad de la investigación total y es el centro de estudio más prestigioso de México.

En cuanto a la autonomía universitaria, desde las discusiones sostenidas en 1945, se plantea la necesidad de contar con una autonomía clara a partir de tres ejes: 1) la autonomía como «corporación pública» dotada de entera capacidad jurídica, 2) la distinción entre la autoridad ejecutiva y autoridad técnica, y 3) la Universidad como una «comunidad de cultura» conformada por maestros y alumnos que complementan sus esfuerzos por el bien de la nación, y a la cual el Estado debe reconocer el derecho a organizarse libremente (UNAM, 2009)<sup>27</sup>.

Desde una perspectiva general, en México se concibe la autonomía como un principio constitucional que otorga protección a la universidad pública. La idea central de los legisladores consistía en «blindar» legalmente a las universidades públicas para contar con las condiciones básicas, inmodificables e intemporales, que les permitan ejercer el derecho a la educación superior. En base a este principio, las universidades del país pueden cumplir su responsabilidad social, a saber, formar estudiantes universitarios con una educación superior de calidad (UNAM, 2009).

---

27 Para autores como Carlos Monsivais (2004), la autonomía universitaria puede entenderse en estos términos: a) la capacidad de autogobierno; b) la independencia formal o real de la UNAM ante el Estado y los Presidentes de la República; c) el espacio entre el presupuesto otorgado por la Federación y las decisiones libres de la institución; d) la extraterritorialidad, en la práctica el rechazo de la entrada de la policía y, todavía más, del Ejército, a los planteles universitarios; e) la libertad de cátedra y de investigación; f) el auspicio de las libertades de expresión artística y cultural; g) la defensa de la voluntad de participación de estudiantes, maestros y autoridades en asuntos de la vida pública; h) la justificación a regañadientes de la ultraizquierda, o lo que de ella haga las veces, al explicar sus actos vandálicos; i) la noción de espacios de excepción en lo académico, lo cultural y, en situaciones de emergencia, lo político.

Con estas disposiciones, a la par de la reforma constitucional al artículo 3° promulgada en 1980, la autonomía universitaria fortalece las instituciones de enseñanza, separando sus actividades de los conflictos políticos que se pudiesen suscitar. Sin ser meramente un organismo burocrático, las universidades encuentran por medio de la autonomía un espacio libre de afectaciones partidistas. En este sentido, la autonomía sostiene a la universidad pues se convierte en un espacio de reflexión y crítica al poder político, sin importar qué grupo gobierna a la nación. De igual forma, permite que la selección de autoridades no transite por organizaciones del Poder Ejecutivo ni del Poder Judicial. Asimismo, garantiza que las propias universidades elaboren, según sus necesidades, los planes y programas de estudio que juzguen ideales para cumplir con su misión y visión.

Una última fortaleza que la autonomía brinda es la libertad académica de sus docentes, tanto de enseñanza, como de investigación. En México, la libertad de cátedra es, sin duda, un pilar del sistema educativo. Desde esta libertad, se ha podido caracterizar, teorizar y criticar la realidad pública del país.

En términos presupuestales, las universidades deben estar atentas a los cambios económicos que afectan al país, pues ellas mismas se encuentran en una situación de dependencia. Por otro lado, requieren establecer amplios sistemas administrativos que vigilen no sólo las condiciones internas, sino también las externas. Es decir, deben contar con aparatos de monitoreo que impidan la injerencia de factores, sectores o personas externas, dando prioridad en todo momento a las resoluciones que se tomen en el seno de sus órganos de autoridad.

### La autonomía universitaria de tres países iberoamericanos según indicadores empíricos

En el siguiente cuadro se presentan algunos atributos actuales de la autonomía universitaria según distintas normativas nacionales.

Cuadro I. Atributos de la autonomía universitaria en la Argentina, Brasil y México según sus actores. Año 2015

Países	Atributos según los actores universitarios: autoridades, profesores (designación, atribuciones y funciones, sistema de reclutamiento y autonomía académica) y estudiantes (mecanismos de admisión, representatividad)
Argentina	<p><b>Autoridades</b></p> <p>Existe cogobierno universitario. La universidad tiene un gobierno con representación de todos los actores universitarios: docentes, estudiantes, graduados y personal no docente. Según la LES las instituciones universitarias tienen autonomía académica e institucional, que comprende las atribuciones de definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo con sus estatutos.</p> <p>Los órganos colegiados de gobierno están integrados estatutariamente y deben asegurar: a) que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros; b) que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30%) del total de asignaturas de la carrera que cursan; c) que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución; d) que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos, si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.</p> <p><b>Profesores</b></p> <p>El ingreso a la carrera docente se da mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, con jurados integrados por profesores por concurso. La carrera docente tiene 5 categorías: <i>Profesor</i> (Titular, Asociado y Adjunto) y <i>Auxiliares Docentes</i> (Jefe de Trabajos Prácticos y Auxiliares de primera). La duración en el cargo es de 7 años para profesores y 4 para los auxiliares. Se puede designar temporariamente docentes interinos, cuando ello sea imprescindible y mientras se sustancia el correspondiente concurso. Los docentes designados por concurso deberán presentar un porcentaje no inferior al setenta por ciento (70%) de las respectivas plantas de cada institución universitaria (LES, Título IV, capítulo 2, artículo 49).</p> <p><b>Estudiantes</b></p> <p>No existe ingreso restringido en la universidad. La universidad pública es gratuita en el grado y pregrado. Los estatutos universitarios determinan el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes.</p>

<p><b>Brasil</b></p>	<p><b>Autoridades</b></p> <p>Las Universidades Federales tienen una amplia autonomía académica y administrativa. A partir de estos principios, la Lei de Diretrizes y Bases do Ensino Superior (LDB, 1996) estableció que las universidades podían elegir sus autoridades en forma directa. El Rector y el Vicerrector son elegidos por los miembros de la institución en una votación directa en el que se pondera el voto de los profesores en un 70%. El resto lo define el Consejo Superior de cada institución entre los estudiantes y el personal técnico-administrativo. A su vez, ambos son nombrados por el Ministro de Educação e Cultura (MEC).</p> <p><b>Profesores</b></p> <p>Son contratados a partir de concursos públicos que se divulgan nacionalmente. La carrera docente tiene 5 categorías: Profesor Auxiliar (sin título de Magister Scientiae –MSc.–); Profesor Asistente (con MSc. concluido); Profesor Adjunto (con Doctorado concluido); Profesor Asociado (con Doctorado de una antigüedad de 15 años) y Profesor Titular (por concurso público y Doctorado obtenido con 23 años de antigüedad o con trayectoria relevante). La progresión entre niveles se da del análisis del desempeño, según criterios académicos definidos por cada institución.</p> <p><b>Estudiantes</b></p> <p>Los estudiantes acceden a las universidades públicas o privadas a través del Exame Nacional de Ensino Médio, o ENEM (<a href="http://enem.inep.gov.br/">http://enem.inep.gov.br/</a>). Según las calificaciones obtenidas, acceden a las instituciones de tal manera que las universidades con mayores recursos exigen las mejores notas. Generalmente, se trata de las universidades públicas federales, seguidas por las estatales y, finalmente, por las privadas dentro de las que se destacan las Pontificias Universidades Católicas (PUC). En las públicas federales existen exámenes de ingreso (vestibular) y la enseñanza es gratuita en el grado y mayoritariamente en el posgrado. Los estatutos universitarios determinan el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes. Los alumnos no juegan papel alguno en el gobierno y gestión de la universidad.</p>
<p><b>México</b></p>	<p><b>Autoridades</b></p> <p>Son la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los directores de facultades, escuelas e institutos y los consejos técnicos. La Junta de Gobierno está compuesta por quince personas notables elegidas por el Consejo Universitario y, en ocasiones específicas, por la propia Junta. Entre sus facultades está la de nombrar al Rector y a los directores de las facultades, escuelas e institutos, así como designar a los miembros del Patronato Universitario y expedir su propio reglamento. El Consejo Universitario está integrado por el Rector, los directores de facultades, escuelas o institutos, los representantes de profesores y alumnos de cada una de las facultades y escuelas; un profesor representante de los centros de extensión universitaria, un representante de los empleados de la Universidad</p> <p><b>Profesores</b></p> <p>Son contratados a partir de concursos de oposición para el ingreso o concurso abierto. El concurso de oposición para promoción, o concurso cerrado, es el procedimiento de evaluación mediante el cual los profesores o investigadores de carrera, interinos o contratados, pueden ser promovidos de categoría o de nivel o adquirir la definitividad; y los definitivos de carrera y asignatura son promovidos de categoría o de nivel. Son profesores e investigadores, ayudantes de profesor o de investigador y técnicos académicos. Los profesores pueden ser titulares o asociados, con dedicación parcial o de tiempo completo. Los profesores ordinarios son de asignatura o carrera.</p> <p><b>Estudiantes</b></p> <p>La UNAM selecciona a sus estudiantes según su trayectoria académica y sus condiciones de salud. Para ingresar a la Universidad tienen que haber obtenido en el ciclo de estudios anterior un promedio mínimo de 7 o su equivalente; y ser aceptado mediante concurso de selección (prueba escrita) que deberá realizarse dentro de los periodos que al efecto se señalen. El consejo técnico de cada facultad o escuela establece el cupo de estudiantes por año. La universidad pública es mayoritariamente gratuita en el grado y pregrado.</p>

Fuente: Elaboración de los autores a partir de documentos nacionales

## Conclusiones

Las páginas anteriores muestran la diversidad de manifestaciones del concepto de autonomía aun en países con tradición semejante por lo cual nuestro supuesto inicial de convergencia no fue confirmado. Sin embargo, se observan coincidencias básicas en los indicadores analizados, lo que mueve a pensar que existen algunos elementos esenciales de la autonomía universitaria que son resilientes a las mudanzas y que constituyen el núcleo duro del concepto: un gobierno relativamente autónomo, una discreta libertad de cátedra, una cierta democratización del derecho de aprender

en el más alto nivel educativo. Desde el contexto de los tres casos presentados, se ve cómo estas instituciones autónomas se encuentran constantemente en una condición de vulnerabilidad pues, al no depender directamente del poder político, están sujetas a los vaivenes de la política real. En los países estudiados, la universidad pública ha realizado una larga marcha en la conquista de una democratización de la educación superior que incluya socialmente a los grupos sociales más vulnerables sin comprometer la calidad del sistema formativo y su pertinencia social. Sin embargo, el conjunto de atributos analizados son liminares respecto de la autonomía universitaria. Han surgido nuevos factores internos en los sistemas universitarios que en parte emergen de su dinámica autopoiética como los referidos a los procesos de evaluación y acreditación, a la internacionalización, a la homologación de títulos, que reconfigurarán la potestad autónoma de las universidades y las situarán ante nuevos desafíos.

¿Cuál va a ser el diálogo que entablarán con las fuerzas de mercados globalizados, con los poderes políticos, con las universidades extramuros, con la sociedad en su conjunto? ¿Cómo serán los nuevos pactos que se celebren con esta última? ¿Cómo se compatibilizará la pertinencia social con el libre arbitrio de la institución? ¿Qué dimensiones tomará la llamada profesionalización —y sindicalización— de la docencia universitaria y cuál será su impacto en la autonomía académica? Seguramente las respuestas serán construidas desde la identidad histórica de cada país y desde los emergentes de sus sistemas universitarios pero de cara al futuro. La toma de conciencia de que no hay un modo único de interpretación y de accionar, y de que como construcción social la autonomía no está predeterminada y puede modificarse por el margen de libertad de los actores puede resultar un discreto punto de partida para una discusión ulterior —una nueva vuelta de tuerca— sobre este concepto que es parte constitutiva de la identidad misma de la universidad.

## Bibliografía

- AGAMBEN, G. (2006) *Che cos'è un dispositivo?* Roma: Nottetempo.
- BIELSA, R. (1926) *La autarquía de las universidades*. Buenos Aires: J. Lajonane & Cie.
- BRUNNER, J. J. (2005) "Transformaciones de la universidad pública". *Revista de Sociología (Chile)*, v. 19, p. 31-49. Disponible en web: [http://mt.educarchile.cl/archives/UPub\\_blog.pdf](http://mt.educarchile.cl/archives/UPub_blog.pdf) (Acceso 02-03-2015).
- BUSCH, L., R. ALLISON, C. HARRIS, A. RUDY, B. T. SHAW, T. TEN EYCK, D. COPPIN, J. KONEFAL, C. OLIVER y J. FAIRWEATHER (2004) *External Review of the Collaborative Research Agreement between Novartis Agricultural*. Discovery Institute, Inc. and The Regents of the University of California. East Lansing, MI: Institute for Food and Agricultural Standards, Michigan State University.
- CLARK, B. (2005) *The Character of Entrepreneurial University*. International Higher Education, Massachusetts, USA: The Boston College Center for International Higher Education.
- DERRIDA, J. (1984) *La filosofía como institución*. Barcelona: Grau.
- ETZKOWITZ, H. y LEYDERSDORFF, L. (1997) *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Pinter.
- GIBBONS, M., C. LIMOGES, H. NOWOTNY, S. SCHWARTZMAN, P. SCOTT y M. TROW (1994) *The New Production of Knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- GROISMAN, E. (1995) *Ley Avellaneda y los estatutos universitarios de la UBA-1886*. Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria. CBC. UBA.
- KANT, I. [1798] (1963) *El conflicto de las facultades*. Buenos Aires, Losada.
- KANT, I. [1784] (2010) «¿Qué es la Ilustración?». En I. Kant, *Filosofía de la Historia*, México: FCE.
- KARRAN, T. (2009) «Academic freedom: In justification of a universal ideal». En *Studies in Higher Education*, v. 34, n. 3, p. 263-283.
- KELLY, G.A. (1955) *The psychology of personal constructs*, v. 1 y 2. New York: Norton.
- MIGNONE, E.F. (1998). *Política y universidad. El Estado legislador*. Buenos Aires: Palabra Gráfica y Editora.

- FÁVERO, M. L. A. (2006) «A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968» En *Educar*, v. 28, p. 17-36, Curitiba: Editora UFPR.
- LE GOFF, J. (1986) *Los Intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.
- LUQUI, J. C. (1968) *Régimen jurídico de la universidad oficial*. Buenos Aires: Depalma.
- MARSISKE, R. (2006) «La Universidad de México: historia y desarrollo» En *Revista Historia de la Educación Latinoamericana (Colombia)*, v. 8, p. 9-34.
- MACFARLANE, B. (2011) «Re-framing student academic freedom: a capability perspective» En *Teaching in Higher Education*, v. 16, n. 1-1, p. 127-130. Disponible en web: [http://web.edu.hku.hk/f/acadstaff/367/Reframing\\_student\\_academic\\_freedom.pdf](http://web.edu.hku.hk/f/acadstaff/367/Reframing_student_academic_freedom.pdf) (Acceso 05 -07-2015).
- MONSIVÁIS, C. (2004) *Cuatro versiones de la Autonomía Universitaria. La universidad en la autonomía*. México: UNAM.
- NAISHTAT, F. (2004) *Autonomía académica y pertinencia social de la Universidad Pública: Una mirada desde la filosofía política*. Buenos Aires: Mimeo.
- MENDONÇA, A. W. P. C. (2000) «A universidade no Brasil» En *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, p. 131-150.
- OLSON, K.W. (1973) «The G. I. Bill and Higher Education: Success and Surprise» En *American Quarterly*, v. 25, n 5, p. 596-610.
- PÉREZ LINDO, A. (1985) *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires: Eudeba.
- PÉREZ RASETTI, C. (2006) *Presentación Maestría de Políticas y Gestión Universitarias en el MERCOSUR*. Buenos Aires: UNLZ.
- PESET, M. (2002) «Autonomía y libertad de cátedra. Dos siglos de historia universitaria». Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa. Mimeo.
- PIÑERA RAMÍREZ, D. (2004) *Las Universidades Públicas Estatales y el Estado Benefactor en México*. Disponible en web: [http://rapes.unsl.edu.ar/Congresos\\_realizados/Congresos/IV%20Encuentro%20-%20Oct-2004/eje6/10.htm](http://rapes.unsl.edu.ar/Congresos_realizados/Congresos/IV%20Encuentro%20-%20Oct-2004/eje6/10.htm) (Acceso 20-06-2015).
- PLENCOVICH M.C., PETIT, M. y DREYFUS, F., coord. (2009) Chapter II. Historical Análisis of the Effectiveness of AKST Systems in Promoting Innovation. En *Agriculture at a crossroads*. Island Press: Washington, D. C.
- SCOTT, J. (2015) «Why are campus administrators invoking civility to silence critical speech? The New Thought Police». En *The Nation*, 15 de abril de 2015. Disponible en web: <http://m.thenation.com/article/204481-new-thought-police> (Acceso 25-04-2015).
- TARABORRELLI, A. (2004) *Servicios públicos. Servicios esenciales, Educación*. Buenos Aires: Cuadernos de Época.
- TEIXEIRA, A. (1998) *Educação e universidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

## Documentos

Dirección de Información del Congreso de la Nación. Documentos. Universidades Nacionales- Serie Estudios e Investigaciones. N° 3, julio de 1985.

Dirección General del Archivo histórico y Memoria legislativa, Año IV, N° 33. Setiembre-October 2004. Año V, N° 34, Noviembre-Diciembre 2004. Boletín Informativo.

Ley de Educación Superior

Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 20/12/96.

Oficina del Abogado General. Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario. UNAM. México. 2009.

México. Leyes, decretos, etc. (1977). Compilación de legislación universitaria de 1910 a 1976. México: UNAM., 1977. (Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, 8) 2 v. –

Legislación de la Universidad Nacional Autónoma de México (1976). México: Andrade.

Pontuario de disposiciones legales sobre educación pública: leyes y estatutos de las universidades y de los institutos de educación superior de los Estados (1976). México: SEP.

Ley Orgánica de la UNAM.

Estatuto del Personal Académico de la UNAM

Reglamento General de Inscripciones de la UNAM