

## LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA AUTONOMÍA

|  |     |
|--|-----|
| I. El sistema educativo y la enseñanza superior . . .      | 105 |
| II. La UNAM y sus leyes orgánicas . . . . .                | 109 |
| III. La educación superior en los estados . . . . .        | 118 |
| IV. Gobierno universitario . . . . .                       | 125 |
| V. Organización universitaria . . . . .                    | 134 |
| VI. Patrimonio de las universidades . . . . .              | 139 |
| VII. Los aspectos académicos . . . . .                     | 143 |
| VIII. El Instituto Politécnico Nacional y la autonomía . . | 146 |

## LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA AUTONOMÍA

### I. EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA ENSEÑANZA SUPERIOR

El sistema educativo nacional se integra como lo detalla el artículo 37 de la Ley General de Educación, por los niveles siguientes: a) educación básica, compuesta por el nivel preescolar el de primaria y el de secundaria; b) educación media superior, que comprende el nivel de bachillerato, sus equivalentes o la educación profesional que no requiere de ambos; c) educación superior, que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes.

Hasta 1999 el sistema de educación superior estaba conformado por 1250 instituciones (considerando sólo las unidades centrales) que ofrecen programas escolarizados: 515 públicas y 735 particulares. Estas instituciones han sido clasificadas por la ANUIES, “obedeciendo a su coordinación, dependencia o régimen, en seis subsistemas: universidades públicas; educación tecnológica; universidades tecnológicas; instituciones particulares; educación normal; otras instituciones públicas”.<sup>81</sup>

La educación superior está integrada por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por determinadas opciones terminales previas que se imparten después del bachillerato o sus equivalentes. Por eso, en este ámbito se realizan una o varias de las siguientes actividades: docencia, investigación

<sup>81</sup> Los datos que se ofrecen en este apartado provienen de *La educación superior en el siglo XXI*, México, ANUIES, 2001, pp. 34 y 35; Ibarra Mendivil, Jorge Luis, “Retos y perspectivas de la educación superior en México”, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, mesa 2, 12 al 15 de febrero del 2002 (en prensa).

científica y humanística, estudios tecnológicos, extensión académica y preservación y difusión cultural.

El sistema de educación superior cuenta con más de dos millones de estudiantes y poco más de 200 mil nombramientos docentes, de los cuales una tercera parte son de tiempo completo. La modalidad pública comprende más de las dos terceras partes de la inscripción total, la tasa bruta de cobertura del grupo de edad relevante supera el 20% y se ha alcanzado paridad en la proporción de hombres y mujeres.

Según registro de inscripciones de 2000-2001, de los 2,197,702 estudiantes de educación superior, 53,633 (2.6%) corresponden a los programas técnico superior universitario o profesional asociado; 1,664,384 (81.3%), a las licenciaturas universitarias y tecnológicas; 200,931 (9.8%), a la educación normal; y 128,947 (6.3%) al posgrado. Cada una de estas modalidades posee una serie de rasgos distintivos que especifican su posición dentro del sistema y describen, en su conjunto, la estructura de la educación superior mexicana del presente.

### 1. *Las universidades públicas*

En este subsistema se comprenden las universidades Nacional Autónoma de México (UNAM), Autónoma Metropolitana (UAM), Autónoma de Chapingo y 34 universidades de los estados, estas últimas gozan también del régimen de autonomía, aunque difieren de sus alcances. Es necesario añadir que para la educación superior, las universidades públicas tienen un papel crucial, realizan más del 50% de la investigación del país y atienden al 52% de los estudiantes de licenciatura y al 48% de posgrado.

Existen igualmente otras universidades públicas con apoyo solidario (UPEAS), creadas a iniciativa de los gobiernos locales, sus recursos los obtienen de éstos o de algunos apoyos federales, casi todas ellas son de reciente creación: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), Universidad del Mar, Univer-

sidad de Occidente, Universidad Tecnológica de la Mixteca, Universidad de la Chontalpa, Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora, Universidad del Caribe, Universidad de Ecatepec, Universidad Politécnica de San Luis Potosí, Universidad de la Ciudad de México.

Se asimilan también a este sector de las universidades públicas por considerárseles afines las siguientes instituciones: Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”, Universidad Tecnológica de Coahuila, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Juárez, El Colegio de México, Universidad Pedagógica Nacional, Centro de Investigaciones en Óptica (Guanajuato), Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji (Hidalgo), Colegio de Postgraduados (Estado de México), Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, El Colegio de Michoacán A. C., Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (Puebla), Universidad de Occidente, Centro de Estudios Superiores del Estado, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo e Instituto Tecnológico (ambos de Sonora), Instituto de Ecología (Veracruz), Centro de Investigación Científica de Yucatán, Centro de Investigación y Docencia en Humanidades, Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Instituto Nacional de Salud Pública (estos últimos tres en Morelos).

Dentro del seno de la ANUIES, a base primordialmente de las organizaciones descritas, se ha constituido un órgano denominado Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA).

## *2. El subsistema de educación tecnológica*

Este subsistema se integra por el Instituto Politécnico Nacional y 189 institutos tecnológicos (IT), 23 de los cuales fueron creados en 2000. En su mayor parte, la educación superior tecnológica está adscrita al ámbito federal (60%); sin embargo, los

institutos tecnológicos de nueva creación surgieron como organismos descentralizados de los gobiernos estatales, con apoyo de la federación. Recientemente se implantó en los IT una opción de formación profesional de tres años, dos de tronco común y uno de especialización.

Este subsistema en su conjunto atiende al 19% de la matrícula de licenciatura y al 6% de los estudiantes de posgrado, aunque viene revelando un fuerte dinamismo hacia el futuro, como lo demuestra la reciente creación de diversas universidades llamadas tecnológicas, que ofrecen programas de dos años que forman a los profesionales asociados.

### *3. La educación normal y pedagógica*

La educación normal se elevó a nivel de licenciatura desde 1984, aumentando con ello el número de años de escolarización de los profesores. Hasta 1999 se encuentran en este subsistema 357 escuelas, de las cuales 220 son públicas y 137 particulares, que atienden al 11.5% de la población escolar de educación superior del país.

Estas instituciones ofrecen programas de licenciatura y posgrado para la formación de profesores de educación básica y especializada. La modalidad pública, que atiende al 60.1% de estudiantes en esta modalidad, está integrada por escuelas normales, normales superiores y la Universidad Pedagógica Nacional, con sus distintas sedes en el país. Las normales ofrecen licenciaturas en educación preescolar, primaria, secundaria, especial y educación física y la UPN cuenta con diversas carreras asociadas al ámbito de la educación. El resto de la matrícula se concentra en instituciones particulares de enseñanza normal.

### *4. Otras instituciones públicas*

En el llamado subsistema de otras instituciones públicas se agrupan 27 instituciones no comprendidas en los conjuntos ante-

riores, como son aquellos organismos de carácter educativo que dependen de la Secretaría de Educación Pública y de otras secretarías de Estado, como es el caso de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, las Escuelas del Instituto Nacional de Bellas Artes, las Instituciones de Educación Agropecuaria y las Escuelas Profesionales de las Fuerzas Armadas. Este subsistema atiende al 1.1% de la población total de licenciatura y al 7.5% de la de posgrado.

### *5. Las instituciones particulares*

Las instituciones particulares han venido aumentando y ahora se elevan a 598 organismos (sin incluir las normales); tienen diversos nombres: universidades, institutos, centros, escuelas y otras denominaciones. En el nivel de licenciatura atienden al 27.6% de la matrícula y en el posgrado al 36.5%. En total la matrícula de licenciatura asciende actualmente a 522,486 estudiantes.

## II. LA UNAM Y SUS LEYES ORGÁNICAS

La autonomía que el Estado mexicano concedió a la UNAM ha experimentado varias transformaciones que la fueron decantando hasta llegar al régimen actual. En un principio, el Estado intervenía en algunas decisiones fundamentales para la máxima casa de estudios; más tarde, le confirió una autonomía casi absoluta, pero con serias limitaciones presupuestarias; en fin, el régimen actual ha logrado conservar una autonomía bastante acentuada, que descansa en un esquema de gobierno que combina a los órganos de mando con los de control.

### *1. La ley orgánica de 1929*

Como hemos visto, esta ley se expidió por el Ejecutivo federal en uso de facultades extraordinarias y en una coyuntura política

muy especial; su vigencia sólo fue de cuatro años. En la referida ley, su artículo segundo declaró a la Universidad como “una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas por la Constitución General de la República”. Su rector sería nombrado, indicó el artículo 14, por el Consejo Universitario, eligiéndole de una terna que le propondría directamente el presidente de la República; en el referido Consejo tenía asiento un delegado de la Secretaría de Educación Pública.

En la misma ley, artículos 32, 35 y 52, se estableció una amplia supervisión del Estado. De este modo la Universidad quedaba obligada a presentar al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública un informe anual de las labores realizadas; se facultó al presidente de la República para vetar diversas resoluciones del Consejo Universitario cuando lo juzgara oportuno; el Ejecutivo federal vigilaría, por conducto de la Contraloría de la Federación, el manejo de los fondos con que contribuiría al sostenimiento de la Universidad, asimismo podría pedir en cualquier tiempo todos los informes que necesitase sobre su estado económico.

Por eso al periodo que cubrió esta primera ley (1929-1933), Villareal Ramos lo califica de la “autonomía limitada”, en el sentido de que más parecía una autonomía vigilada y sujeta a la injerencia del Estado, si bien ello no significó que la universidad tuviera escasas atribuciones, sino que por el contrario sus autoridades y órganos gobierno se fortalecieron. El Consejo Universitario, específicamente, quedó como la autoridad principal y con facultades para elegir a las autoridades (exceptuando al rector), elaborar reglamentos, determinar los planes de estudio, seleccionar al profesorado y alumnado, aprobar el presupuesto, entre otras. El rector adquiere importantes atribuciones ejecutivas, al igual que las academias de maestros y estudiantes. La universidad conservó su patrimonio y el subsidio federal. Asimismo, la

ley daba satisfacción a demandas reformistas, especialmente de mayor participación de docentes y estudiantes en los asuntos universitarios.<sup>82</sup>

Es conveniente aclarar que la autonomía no fue una concesión graciosa del gobierno federal, aunque sí una medida política oportuna y sagaz, y es que si bien la idea de la autonomía había venido circulando desde hacía varios años, todavía en las esferas gubernamentales se tenían ciertas reticencias respecto de ella. En la exposición de motivos de la ley, se había indicado que la autonomía era necesaria para facilitar los trabajos de la Universidad, pero que estaría “bajo la vigilancia de la opinión pública de la Revolución y de los órganos representativos del gobierno”. En las Cámaras hubo también reserva de algunos representantes populares; Gonzalo Bautista, en la de Diputados, expresó su preocupación de que la libertad pudiera transformarse en “libertinaje”, de ahí que era “estricta obligación” cuidar a la Universidad para que no se transformará mañana en una institución de hombres privilegiados; por su parte Rouaix, en el Senado, subrayó que la autonomía debía ser “muy relativa”, de ninguna manera una libertad absoluta.<sup>83</sup>

En los años que siguieron a la expedición de la ley de 1929, las relaciones entre el gobierno y la universidad pasaron de la desconfianza hasta desembocar en el franco enfrentamiento. Un par de eventos contribuyeron a enrarecer el ambiente: el proyecto de educación socialista que implicaba una reforma al artículo tercero y la famosa polémica Caso-Lombardo sobre la misión de la universidad; aquél encontró enconada resistencia y ésta dividió sensiblemente a los universitarios.

82 Villareal Ramos, Enrique, “La autonomía claustral: el caso de la Universidad Nacional de México (1929-1944)”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 177-178, septiembre de 1999-abril de 2000, p. 174.

83 Para los debates: Hurtado Márquez, Eugenio, *op. cit.*, pp. 17 y ss.



## 2. *La ley orgánica de 1933*

En tales condiciones, el secretario de Educación, Narciso Bassols, presentó ante los diputados una iniciativa de ley para la Universidad Nacional, pronunciado un mensaje particularmente severo que cuestionaba incluso el carácter nacional de la institución. En el mensaje, del 17 de octubre de 1933, subrayó que ante la “desconfianza injustificada hacia el poder público”, por estar “atrapada entre los prejuicios del liberalismo” y habiéndose convertido en “un lugar de ocio y enseñanza superflua, debía dejársele en total autonomía”; entrañaba esa decisión que la Universidad perdiera su carácter oficial y nacional, convirtiéndose en Autónoma de México, “en un plano de noble competencia con las demás”.

En la nueva Ley orgánica de la Universidad, aprobada el 23 de octubre de 1933, se estableció una forma de gobernar la Universidad que fortaleció la figura del rector, pero sobre todo hizo del Consejo Universitario el centro del poder, con las naturales consecuencias que conlleva un régimen de asamblea. Como para remarcar la independencia respecto del Ejecutivo federal, se señaló que “el rector será el jefe nato de la institución” y sería “designado por el Consejo Universitario” para un mandato de cuatro años. En cuanto al Consejo Universitario, se erigió, según el artículo 4o., en la “suprema autoridad universitaria” y dictaría “todas las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad”. Por otra parte, en el artículo 8o., se dedicaron varios incisos a enumerar el patrimonio de la Universidad, y en el último de ellos se hizo alusión al “fondo universitario” que recibiría del gobierno federal; dicho fondo, indicó el artículo 9o., sería de una aportación de 10 millones de pesos por parte del gobierno, a cambio del subsidio que anualmente venía recibiendo, en el entendido de que las entregas anuales se dedicarían exclusivamente a la generación de réditos de los cuales dispondría la Universidad para su gasto corriente.

Dentro de la óptica de ésta que se llamó “autonomía absoluta”, no hay en realidad cabida para ella. Si no se convierte la autonomía en “instrumento del pueblo”, no queda más que excluirla de las instituciones del Estado; la llamada ‘autonomía absoluta’ no es más que eufemismo de ‘independencia’ o ‘exclusión’; se estaba realizando una supuesta aspiración revolucionaria: la universidad sería al fin una entidad independiente, cuasi-privada.<sup>84</sup>

Más aún, la solución simplona y evasiva de 1933 era también un grave error desde el punto de vista político. En este sentido, apunta certeramente Lerner, que en el Estado:

No se dieron cuenta que era una ‘pseudosolución’, puesto que resultaba absurdo que sobreviviera una universidad libre en medio de un sistema escolar socialista, por ilusorio que fuera. La situación resultó insostenible tanto para la Universidad como para el Estado. Para la primera porque implicaba mantenerse aislada políticamente, sin vínculos con el gobierno, del que dependía para subsistir. Para el segundo porque era suicida mantener una institución que en nombre de la libertad de cátedra podía hostigarlo y crearle dificultades infinitas.<sup>85</sup>

El periodo de la autonomía absoluta fue agudamente convulso para la Universidad. El programa educativo del gobierno se enfrentó al de la universidad, específicamente respecto de la enseñanza secundaria; a este respecto el Secretario de Educación en turno, García Téllez, había declarado que “las escuelas secundarias no servirán para preparar a sus alumnos hacia las profesiones liberales, sino hacia las carreras técnicas”, ante lo cual el rector de la Universidad contestó que ésta estaba obligada a crear una escuela secundaria de tipo especial para las referidas profesiones de carácter liberal.

84 Villareal Ramos, Enrique, “La autonomía claustral”, art. cit., p. 190.

85 Lerner, Victoria, *Historia de la Revolución mexicana 1934-1940*, México, El Colegio de México, 1982, p. 148.

No hubo una solución apropiada al problema, y la Universidad entró en crisis en 1935. Después de que el Consejo Universitario acordó la suspensión de labores académicas, un grupo denominado Frente Único Independiente Pro Universidad se apoderó de las instalaciones, y por su parte el presidente Cárdenas se dirigió al rector Ocaranza anunciándole que enviaría un nuevo proyecto de ley orgánica; la renuncia del rector y de distinguidos maestros universitarios no se hizo esperar. Aunque posteriormente el presidente Cárdenas no llegó a promulgar dicha ley, así como la tensión con las autoridades universitarias disminuyó durante los rectorados de Chico Goerne y Gustavo Baz, la referida ley no pudo subsistir a la incertidumbre que se produjo a la renuncia de Rodolfo Brito Foucher en 1944.

### 3. *Ley orgánica de 1945*

En ese año, a sugerencia del presidente Ávila Camacho, el Consejo Universitario invitó a los ex rectores para que constituyeran una comisión<sup>86</sup> que se encargara de resolver el problema universitario y delimitara las nuevas bases para su gobierno. Poco después, el Consejo Universitario eligió rector a don Alfonso Caso, ratificó las bases que habían formulado los ex rectores, y por su parte el presidente de la República expidió una nueva ley, publicada el 6 de enero de 1945, misma que se encuentra todavía en vigor.

La nueva ley introdujo un nuevo esquema de gobierno, dentro del cual siguieron figurando en la cúspide el rector, como autoridad ejecutiva, y el Consejo, como órgano colegiado, pero se crearon también, a manera de órganos equilibradores, la Junta de Gobierno y el Patronato. La Junta se ha desempeñado con mucha dignidad y ha actuado con vigor en circunstancias singularmente

86 Se formó la Comisión por los siguientes ex rectores: Ignacio García Tellez, Manuel Gómez Morín, Fernando Ocaranza, Luis Chico Goerne, Gustavo Baz y Mario de la Cueva.

complicadas; en el Patronato ha descansado la situación hacendaria, así como el control financiero del gasto universitario.

Debe subrayarse que el debate del nuevo esquema de gobierno de la Universidad no fue pacífico; levantó diferentes críticas e incluso los representantes estudiantiles se retiraron de la discusión. Es muy interesante extenderse en las razones que se esgrmieron a favor y en contra del nuevo sistema que después se adoptó en la ley.

A este respecto, ilustra Jiménez Rueda,<sup>87</sup> los argumentos favorables al nuevo sistema fueron las siguientes:

I. Que al eliminar la política electoral dentro de los organismos de consejo en la Universidad, se eliminarían todas las causas de disturbio que venían siendo frecuentes y perturbadoras del orden y del trabajo docente en nuestro instituto. II. Que al reducirse el Consejo Universitario y los consejos técnicos de las facultades y escuelas a meros órganos de consulta en la marcha docente y de investigación de la Universidad, se haría más fecunda la labor en todos los planteles de la Universidad. III. Que al eximir al rector del cargo directivo de administrar los bienes de la Universidad, autorizar los gastos, formar el presupuesto y demás menesteres relacionados con el manejo del patrimonio universitario que antes tenía a su cargo el más alto funcionario de la Universidad, se hacía posible que se dedicara con mayor ahínco al estudio y resolución de los problemas de orden técnico que una institución cada vez más compleja en sus funciones planteaba a cada momento. IV. Que los dos nuevos organismos creados por la Ley, la Junta de Gobierno y el Patronato, representarían organismos permanentes, alejados de la política universitaria contingente, y, por lo tanto, serían órganos que garantizarían la estabilidad de los funcionarios designados por ellos. V. Que siendo el rector el encargado de proponer los candidatos para las direcciones de las escuelas e institutos, contaría con un equipo de colaboradores capaces de ayudarlo en la resolución de todas las cuestiones que planteara el ejercicio de la docencia y de la investigación.

87 Jiménez Rueda, Julio, *op. cit.*, pp. 247-249.

Quienes objetaban el sistema que quería implantar la nueva ley adujeron los siguientes argumentos:

I. Que si la política se eliminaba del Consejo Universitario y de los consejos técnicos de las facultades y escuelas, se creaba, al fin y al cabo, un organismo político, extrauniversitario, en el que influiría la política de fuera con grave detrimento de la autonomía Universitaria, y se haría posible el nepotismo y la amistad de un grupo cerrado en el nombramiento de autoridades de la Universidad. II. Que al poner en manos del rector la iniciativa para el nombramiento de directores de las escuelas e institutos, la representación de profesores y estudiantes al Consejo Universitario quedaba reducida al mínimo y, por tanto, el cuerpo quedaba convertido en una sombra de representación de la verdadera comunidad universitaria. III. Que la creación de la Junta de Gobierno era por completo ajena a la tradición universitaria de México, ya que es una réplica de la *Board of Trustees* o Junta de Gobernadores que rige la marcha administrativa de las universidades americanas. Ahora bien, estos administradores en el país vecino representan los intereses del gobierno, de los capitalistas o de los donantes, que se interesan necesariamente en la marcha de la Universidad; constituyen una Junta directiva de la sociedad de que es administrador el propio presidente. En la Universidad de México, no representan interés ninguno en la Junta, no son representantes del gobierno que proporciona en una gran parte los fondos para el sostenimiento de la Universidad, ni de los donantes, pues no lo hay, ni de los exalumnos, ni de los profesores, ni de los estudiantes; por lo tanto constituyen un cuerpo de personas con merecimientos universitarios, pero sin autoridad fundada en una fuerza real que los sostenga. Son solamente representantes de sí mismos. IV. Que de ser nombrado el rector y los directores por la Junta de Gobierno sin tener en cuenta el consentimiento de los elementos que forman la población universitaria, las autoridades así designadas no iban a contar con el apoyo de la misma población. Se iba a establecer un divorcio entre los directores y los dirigidos que acarrearía, por lo menos, indiferencia en éstos para la resolución de los problemas universitarios, cuando no hostilidad, cierto que para la designación del rector la ley exige que se consulte la opinión de los profesores y de los estudian-

tes. Pero ¿cómo puede hacerse esa consulta? ¿Por medio de un plebiscito? Sería un medio totalmente inaceptable. ¿Por una encuesta? La dificultad de realizarla es grande y sus resultados dudosos. V. Que al quitar al rector de la Universidad el derecho de administración de los fondos del instituto y pasarlo al Patronato, lo imposibilitaba para realizar un programa de actividades en la Universidad. Creaba la posibilidad de un conflicto de autoridades o un estado de suspicacia constante entre el Patronato y el rector: sobre todo cuando el tesorero de la Universidad es funcionario del patronato, y no está sujeto, por lo tanto, a la autoridad del rector; VI. Que en la designación de los directores de escuelas e institutos iba a predominar la amistad sobre la competencia, el interés sobre los méritos reales de los candidatos. Así se facilitarían la creación de un sistema de predominio de grupos cerrados, de camarillas, que a la larga se apoderarían del gobierno de la Universidad. VII. Que con la creación de todos estos organismos, la responsabilidad se diluía extraordinariamente, la mismo tiempo que la burocracia de la Universidad se aumentaba considerablemente.

La Universidad transitó bajo el imperio de la Ley de 1945 durante el resto del siglo XX, y así ha arribado a la presente centuria. Ciertamente, durante ese lapso la Universidad Nacional ha gozado de periodos fructíferos, pero también ha tenido coyunturas difíciles —algunas veces en sus relaciones con el Estado— como la crisis de 1966, que concluyó con al renuncia de rector Ignacio Chávez; el movimiento de 1968, en el periodo del ingeniero Javier Barros Sierra, con los resultados harto conocidos; los eventos del 10 de junio de 1971, que tuvieron serias repercusiones en la Universidad; el eterno y recurrente problema de las cuotas en la Universidad, con los rectores Jorge Carpizo, José Sarukhán y Francisco Barnés. En la actualidad, bajo la rectoría del doctor Juan Ramón de la Fuente está en ciernes el llamado Congreso Universitario, que se propone revisar el marco legal, organización y objetivos de esta casa de estudios.

### III. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS ESTADOS

La educación superior de los estados tiene sus raíces en la época colonial, en cuyo transcurso funcionaron varias universidades y distintos colegios; en aquella época la educación superior se desarrolló bajo la influencia directa de la Iglesia; durante un buen tiempo la actividad de los jesuitas fue determinante, pero con su expulsión el clero secular tomó en sus manos la enseñanza y aumentó la influencia de la Corona. Más tarde, en el periodo independiente —de manera gradual— las universidades y los colegios se van tornando de religiosos en laicos, virtud al peso que la ideología liberal ejerció en la sociedad y en el gobierno. Así quedó preparado el escenario para el desarrollo de las instituciones de educación superior durante el siglo XX, durante el cual se logró consolidar un sistema de universidades e instituciones de carácter público.<sup>88</sup>

#### 1. *Antecedentes*

En el período colonial funcionaron tres universidades en la Nueva España: la de México, la de Guadalajara y la de Yucatán. Hemos ya detallado la fundación de la de México. Para instituir la Universidad de Guadalajara fue menester casi un siglo de trámites, que inició el Obispo Felipe Galindo y Chávez en 1700, hasta que por cédula expedida por Carlos IV se creó la Real Universidad de Guadalajara, el 18 de noviembre de 1791. En cuanto a Yucatán, por Breve Apostólico y Cédula Real del 22 de noviembre de 1624, el Colegio de San Javier que tenía algunos años de funcionar fue erigido en Universidad, con la facultad de conferir distintos grados académicos, pero la expulsión de los jesuitas determinó su desaparición.

<sup>88</sup> Para el tema de la educación superior en los estados, véanse: Castrejón Díez, Jaime y Pérez Lizaur, Marisol, *Historia de las universidades estatales*, México, SEP, 1976; Lara, Leoncio y González Avelar, Miguel, *op. cit.*; Valadés, Diego, *op. cit.*

Poco a poco se fueron constituyendo en las provincias coloniales diversos colegios religiosos, entre los que destacaron el Colegio de San Nicolás en Michoacán, donde se formaron Hidalgo y Morelos; el Colegio de Santo Domingo en Oaxaca (1607), pronto elevado a “Estudios Generales” (1623); los Colegios de San Ildefonso y Carolino en Puebla (1625 y 1790, respectivamente); el Real y Tridentino Colegio Seminario de Monterrey (1792), del cual egresaron Fray Servado Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe.

En la labor educativa colonial, Diego Valadés reconoce aciertos, “uno de ellos fue haber establecido en todo el continente centros de enseñanza superior. Si examinamos la historia de la universidades, veremos que las más antiguas del mundo se encuentran en América. Ésta fue una característica propia de la colonización española, ninguna otra llevó tan temprano los frutos de su cultura a sus conquistados”.<sup>89</sup>

La independencia accionó también sobre la educación superior. Pese a la brevedad de la reforma educativa de Gómez Farías, a partir de ella varios colegios de índole religiosa se fueron convirtiendo en laicos. Los nuevos colegios, llamados “del Estado” o “civiles”, hasta entrado el siglo veinte se encargaron de promover y difundir la educación superior.

Entre los colegios de carácter laico se debe mencionar al Colegio del Estado (1825) en Puebla, así como la Academia de Derecho Teórico Práctica (1833), que originó al año siguiente el ilustre Colegio Nacional de Abogados en esa ciudad (ante el cual el primer examen corrió a cargo del pasante José María Lafra-gua). En Oaxaca se instituyó el Instituto de Ciencias y Artes del Estado (1826), conforme bases muy puntuales que se fijaron en una ley de instrucción pública. En el Estado de México se fundó el Instituto Literario (1827), cuando fungía como gobernador de

89 Valadés, Diego, *El derecho académico en México*, op. cit., p. 66.



la entidad Lorenzo de Zavala, aunque la iniciativa había surgido en el Congreso Constituyente Local en 1824, impulsada particularmente por José María Luis Mora. En Veracruz, el Congreso local creó el Colegio de Orizaba (1825), el Colegio Nacional de Xalapa (1843) y, en el puerto, el Instituto Veracruzano (1870).

Por otra parte, en Durango se fundó el Colegio Civil del Estado (1856), mismo que tuvo su sede en la vieja casa y magnífica biblioteca del licenciado José Fernando Ramírez, esta última adquirida por la acción de ciudadanos distinguidos entre los que figuró Francisco Gómez Palacio. En San Luis Potosí se erigió el Instituto Científico y Literario (1859), que funcionó en las instalaciones de una antigua escuela religiosa. En Querétaro se instituyó el Colegio Civil (1868), al año siguiente de que Maximiliano entregara la plaza. En Tabasco, se fundó el Instituto Juárez (1878) que se originó en una partida especial que otorgó el presidente Juárez para impulsar la educación superior en la entidad. En Sinaloa, se estableció el Liceo Rosales (1872), en honor del coronel Antonio Rosales, quien había logrado derrotar a los invasores franceses. En fin, en Coahuila, nació el Ateneo Fuente (1877), fundado por el gobernador Andrés S. Viesca para honrar al educador Juan Antonio de la Fuente.

## *2. Las primeras universidades locales autónomas*

Desde antes que se otorgara la autonomía a la Universidad Nacional, algunos estados de la República habían dado ya pasos importantes en esa dirección. En Michoacán, San Luis Potosí y Yucatán, se expidieron leyes para crear universidades que contuvieron los elementos esenciales de la autonomía.

Apenas unos días después de su toma de posesión, el gobernador de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio,<sup>90</sup> envió una iniciativa

<sup>90</sup> Por cierto, el ingeniero Ortiz Rubio había dirigido el movimiento constitucionalista en el estado y en 1892 había sido expulsado junto con otros estudiantes del Colegio de San Nicolás por oponerse a la reelección del gobernador Aristeo Mercado, viejo político y acaudalado terrateniente.

para crear una universidad autónoma. Se sustentó dicha iniciativa en los siguientes razonamientos:

La enseñanza secundaria y profesional ha estado vinculada a las funciones políticas de los gobiernos. Mal hacen los gobiernos en ocuparse de la educación superior, pues al tratar de resolver problemas que no les incumben, propician la desarmonía entre las funciones corporales y las espirituales, manifestándose por ello síntomas de descomposición en los planteles, inestabilidad de planes y programas, deficiencia de personal y falta de estímulos para educadores y educandos. Todos estos males provienen del traslado de los males políticos a los colegios o escuelas.

Seguidamente, en la iniciativa se afirmó la “absoluta independencia entre lo temporal y lo espiritual”, para de ella inferir que:

Sólo es posible la aplicación de una solución transitoria o intermedia. Desligar a la enseñanza superior del Estado, para que no se contamine de los males políticos; pero que al establecer esa autonomía se respeten las normas de la Constitución; todos los conocimientos que se transmitan han de ser demostrables; en una palabra, que sea laica esa enseñanza, sin liga alguna de lo religioso.

Como corolario del proyecto, se propuso la creación de la Universidad Autónoma de Michoacán, misma que ejercería sus funciones por medio de una Junta Directiva (llamada Junta de Instrucción Pública), formada por tres personas que designaría el Ejecutivo sólo la primera vez.<sup>91</sup>

En la legislatura local hubo debates prolongados respecto a la iniciativa, motivados por grupos antagónicos al gobernador, pese a ello se aprobó por el decreto número nueve del 7 de octubre de 1917, el cual concedió a la Universidad un ámbito de acción notable, pero sin declarar formalmente la autonomía. A la llamada Junta Directiva del proyecto, se le denominó ahora Consejo

91 Castrejón Díez, Jaime y Pérez Lizaur, Marisol, *op. cit.*, pp. 47 y ss.

Universitario, mismo que se integraba por cuatro maestros y un estudiante por cada plantel existente; el rector sería designado la primera vez por el Congreso del Estado y en las sucesivas ocasiones por una Asamblea General, en la cual era factor determinante el voto de la mayoría de los profesores; para el financiamiento de la Universidad se contaría con un capital no inferior a 200 mil pesos, el Consejo tendría atribución para administrar el capital y el rector debía rendir un informe anual de la inversión que hubiere hecho de los fondos correspondientes, pudiendo el Congreso intervenir si la aplicación de tales fondos era incorrecta.

Otro esfuerzo a favor de la autonomía se realizó en Yucatán varios años después. Con motivo de la visita que en 1921 hiciera a dicha entidad el ministro de Educación Pública, José Vasconcelos, a invitación del gobernador Felipe Carrillo Puerto, surgió la idea de erigir en Mérida una universidad regional. La idea la puso inmediatamente en práctica el progresista gobernador, mediante ley publicada en el *Diario Oficial* del Estado el 27 de enero de 1922, se creó la Universidad Nacional del Sureste, misma que se convertiría después en la Universidad de Yucatán.

Esta Ley establecía que la Universidad del Sureste de México se sostendría con fondos propios (recabados por las colegiaturas, inscripciones, matrículas, etc.), donaciones de particulares, subsidio del gobierno del estado y contribución anual de la Federación. En el artículo quinto quedó establecido que el Consejo Universitario estaría formado por un rector como representante del gobierno del estado, un representante del gobierno federal, los directores de cada una de las facultades y un secretario general, siendo todos estos puestos honorarios, con excepción del último. En el texto quedaba establecido que por única vez el gobierno del estado nombraría al rector y a los directores de las facultades.

La primera Universidad que obtuvo formalmente el carácter de autónoma fue la de San Luis Potosí. A iniciativa del gobernador Rafael Nieto, la Legislatura Local, por decreto número 106 del 10 de enero de 1923, elevó a la categoría de Universidad al antiguo Instituto Científico y Literario.

En el artículo primero del referido decreto se indicó: “Se establece la Universidad Autónoma del Estado, que se denominará Universidad de San Luis Potosí”. Más adelante, en el artículo 4o. se precisó: “la Universidad de San Luis Potosí tendrá personalidad propia y gozará de plena autonomía en organización científica, técnica y docente, pudiendo administrar los fondos que le pertenecen”. Estaban a cargo de la universidad, disponía el artículo 5o., un rector, un Consejo Universitario y una Asamblea; al rector se le elegía por escrutinio secreto en el seno de la asamblea general en la que tomaría parte el consejo, permanecía tres años en su cargo y podía ser reelecto.

### *3. La consolidación de las universidades públicas*

Un objetivo que nadie puede negar a la Revolución mexicana fue el interés prioritario que concedió a la educación en general y particularmente a la pública, como ya se constató en los debates del constituyente de Querétaro. Los primeros gobiernos emanados de aquel movimiento encaminaron sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de la educación elemental y la lucha contra el analfabetismo, pero después tuvieron que definir su postura respecto de la educación superior e impulsar así mismo su desarrollo.

La década de los treinta puede considerarse una etapa de definición para las instituciones de educación superior de carácter público, en ella empieza a funcionar la autonomía en la Universidad Nacional y se inicia la promoción de la educación tecnológica a través de la fundación del Instituto Politécnico Nacional (1937). En los estados de la República se genera un movimiento a favor de la creación de universidades locales, en principio leve y después general y consistente, con el tiempo se les reconocerá a dichas universidades su autonomía.

En este contexto, la Universidad de Guadalajara se adelanta a inaugurar sus cursos desde 1925, merced a un decreto previo del gobernador José Guadalupe Zuno. Le siguen, años después, la Universidades de Nuevo León, (1933), que pronto se clausura y

más tarde se reabre; la Universidad de Puebla, que logra fundarse después de varios preparativos (1937); la Universidad de Yucatán (1938), que sustituye a la antigua Universidad Nacional del Sureste; y la Universidad de Sonora (1938), que se establece a iniciativa del gobernador general Román Yocupicio, en el proyecto interviene José Vasconcelos que a la sazón residía en Hermosillo.

El ambiente político y económico de la década de los cuarenta fue propicio para la creación de varias universidades locales. En 1940, el gobernador general Pedro Torres Ortiz inaugura la Universidad Popular de Colima, que después se transformó en la actual Universidad Autónoma de Colima (1960-1962). La Universidad de Sinaloa (1942) sustituyó a la Universidad Socialista del Noroeste y a la que su rector Raúl Cervantes Ahumada le imprime un notable impulso. La Universidad Veracruzana nació en 1944, a iniciativa del gobernador Jorge Cerdán; su primer rector el doctor Manuel Suárez había fungido desde años antes como jefe del departamento universitario, que había venido laborando desde varios años antes. La Universidad de Guanajuato se erige en 1945, para agrupar a varias escuelas superiores que ya estaban funcionando.

El llamado “desarrollo estabilizador” que tiene lugar en la década de los cincuenta alentó todavía más el surgimiento de universidades locales, para imprimir un ritmo que ya no se detendrá el resto del siglo. De esta manera, se fundan durante la segunda mitad de dicho siglo las siguientes instituciones de educación superior: Universidad Autónoma de Querétaro (1950), Universidad Autónoma del Estado de Morelos (1953), Universidad Autónoma de Chihuahua (1954), Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (1955), Universidad del Sudeste después Autónoma de Campeche (1957 y 1975, respectivamente), Universidad Autónoma de Coahuila (1957), Universidad Autónoma de Tamaulipas (1956), Universidad Autónoma del Estado de México (1956), Universidad Autónoma de Baja California Norte (1957), Universidad Juárez del Estado de Durango (1957), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (1958), Universidad Autónoma de Gue-

rrero (1960), Universidad Autónoma de Hidalgo (1961), Universidad del Carmen (1965), Universidad Autónoma de Zacatecas (1968), Universidad de Nayarit (1969), Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (1973), la Universidad Autónoma Metropolitana (1973), Universidad Autónoma de Aguascalientes (1974), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (1975), Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (1975), Universidad Autónoma de Chiapas (1975), Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Tlaxcala (1976) y Universidad de Occidente (1978).

A finales del siglo XX e incluso principios del actual, han venido estableciéndose otras instituciones de educación superior, entre ellas: Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (1983), Universidad Tecnológica de la Mixteca (1990), Universidad de Quintana Roo (1991), Universidad del Mar (1992), Universidad de Ecatepec (1994), Universidad de la Chontalpa (1998), Universidad del Caribe (2000), Universidad Politécnica de San Luis Potosí (2001) y Universidad de la Ciudad de México (2001).

#### IV. GOBIERNO UNIVERSITARIO

En las universidades mexicanas, los principales órganos de gobierno son usualmente el rector y el Consejo, que representan al órgano ejecutivo y legislativo de la institución de que se trate. En varias universidades existe también otro órgano denominado junta de gobierno (a veces se denomina junta directiva), que actúa como una especie de poder neutro en las decisiones más relevantes de la comunidad.

##### 1. *El rector*

El rector es una figura de suma importancia en las universidades públicas; como autoridad ejecutiva de dichas instituciones se encarga de dirigir la institución en lo interno y de sus relacio-

nes en lo externo. En consecuencia, se le atribuyen normalmente en las leyes orgánicas las siguientes facultades y obligaciones: a) cumplir y hacer cumplir la normatividad universitaria, particularmente su ley orgánica; b) ejecutar las disposiciones y resoluciones del consejo universitario o colegio académico; c) designar libremente o formar las ternas con base en las cuales el órgano competente designará a los directores de facultades, escuelas, institutos o centros; d) nombrar al secretario general y demás jefes de las dependencias administrativas; e) administrar el patrimonio universitario sin perjuicio de la intervención de los órganos de aprobación y control; f) representar a la universidad; g) velar por la conservación del orden y aplicar las sanciones que procedan.<sup>92</sup>

Para ser designado rector, las leyes orgánicas exigen los requisitos siguientes: a) edad entre 30 y 70 años; b) ser mexicano por nacimiento, aunque hay casos en que sólo se expresa como requisito el ser mexicano o cuando menos residencia en el estado de que se trate para ocupar este cargo; c) poseer un grado académico superior al de bachiller o la licenciatura; d) haber prestado servicios de docencia e investigación por varios años o incluso haberse distinguido en su especialidad; e) ser persona honorable y de reconocido prestigio, en ocasiones se agrega no pertenecer a partido político, ser ministro de culto o miembro del ejército.

En general, la designación del rector corresponde al Consejo Universitario, así lo disponen las leyes orgánicas de las universidades de: Hidalgo, artículo 18, fracción V; Guerrero, artículo 11 fracción IV; Nayarit, artículo 22, fracción I; Chihuahua, artículo 9, fracción VII; Autónoma de Ciudad Juárez, artículo 12, fracción V; Colima, artículo 10, fracción IV; Puebla, artículo 14, fracción V; Estado de México, artículo 21, fracción I; Tlaxcala, artículo 16, fracción V; Campeche, artículo 16, fracción II; UAP, artículo 14; Querétaro, artículo 12, fracción IV; Morelos, previa

92 Para el examen de los órganos de gobierno de la Universidad, modelos de organización y otros aspectos académicos de las universidades públicas, se consultaron las correspondientes leyes orgánicas que se listan al final de la bibliografía.

propuesta de la Junta de Gobierno artículo 13, fracción IV; Guadalupe, artículo 31, fracción VIII.

En varias universidades, el rector es nombrado por una Junta de Gobierno o un organismo similar, así sucede en: Aguascalientes (artículo 9, fracción I); Nuevo León, artículo 13, fracción I; Baja California, artículo 22, fracción I; Quintana Roo, artículo 11, fracción I; Autónoma de Chiapas, artículo 16; UAM, artículo 11, fracción I; Junta Universitaria, Sonora, artículo 18, fracción I; UNAM, artículo 6, fracción I; UNICACH, artículo 20, fracción I; Veracruz, artículo 36.

En algunos casos se elige al rector por votación directa y universal o se siguen procedimientos especiales. En la Universidad Autónoma de Coahuila, el rector se elige, según el artículo 20, por votación universal y secreta, por un sistema electoral a dos vueltas; si sólo hay un candidato se acude al plebiscito. Igualmente, en la Universidad Autónoma de Tamaulipas (artículo 27 de su ley orgánica), se establece un procedimiento para convocar a elecciones, proponer candidatos y realizar la elección, declarándose rector al que haya obtenido más de la mitad de los votos de las facultades, unidades académicas y escuelas. En la Universidad Autónoma de Oaxaca se consideran indispensables las elecciones de autoridades y se ha establecido un Congreso Universitario para realizarlas (aunque también subsiste el tradicional Consejo Universitario) que es la máxima autoridad electoral y jurisdiccional, y se integra por delegados, profesores y estudiantes de cada una de las facultades, escuelas e institutos de investigación. Por su parte, la Universidad de Colima, en los artículos 22 a 25 de su ley orgánica, ha establecido una Junta de Auscultación Electoral Universitaria que formula una terna para elegir rector. Por último, en la Universidad Autónoma de Zacatecas se señala de manera muy general que la forma de gobierno será la de una democracia representativa (artículo 11), además se establece como una de las facultades del Consejo Universitario la designación de los órganos electorales (artículo 17, fracción XVIII).



Por otro lado, en algunas universidades el Ejecutivo todavía interviene de manera muy importante. En la Universidad de Durango, según el artículo 28 de su ley orgánica, el rector es designado por el Ejecutivo del estado de una terna propuesta por el Consejo Universitario. Igual acontece en la Universidad de la Chontalpa: el nombramiento de rector, indica el artículo 13 de su ley correspondiente, es asignado por el gobernador de una terna que le propone la Junta Directiva de la Universidad.

La permanencia en el cargo de rector es normalmente de cuatro años, con reelección para un periodo más, como se indica en las leyes orgánicas de varias instituciones: UNAM, artículo 9o.; Universidad Veracruzana, artículo 36; Universidad de Guanajuato, artículo 13; Hidalgo, artículo 19; Quintana Roo, artículo 23; Colima, artículo 27; Tamaulipas, artículo 25; Nayarit, artículo 23; de Sonora, artículo 23; Campeche, tanto la autónoma como la del Carmen, artículos 32 y 30, respectivamente; Chontalpa, artículo 13; Chapingo, artículo 10.

En varias instituciones se conserva el mandato del cargo de rector por cuatro años, no admitiéndose la reelección: UAM, artículo 15; Puebla, artículo 15; Chihuahua, artículo 19; Baja California, artículo 25; Chiapas, artículo 50; Michoacana, artículo 20, se incluye aquí el caso de la Universidad de Ciudad Juárez con la salvedad de que permite se prorrogue el cargo de rector por dos años más, artículo 16.

En otras universidades, aunque el cargo de rector dura también cuatro años, se admite en cambio la reelección pero no para el periodo inmediato: Tlaxcala, artículo 19; Oaxaca, artículo 41; Sinaloa, artículo 35; Zacatecas, artículo 18.

Algunas universidades reducen el periodo en el cargo de rector a tres años, pero permiten la reelección: Aguascalientes, artículo 12; Nuevo León, artículo 26; Baja California Sur, artículo 11; Coahuila, artículo 16; Querétaro, artículo 19; Guerrero, sin embargo en este caso la reelección no podrá ser para el periodo inmediato, artículo 12.

Finalmente, en ciertas instituciones el mandato de rector se extiende a seis años: Durango, artículo 25, además puede figurar en nuevas ternas para periodos sucesivos; Morelos, artículo 14, señala su ley que puede ser reelecto pero no para el periodo inmediato; Guadalajara, artículo 34, en este caso sin posibilidad de reelección.

## 2. *El Consejo Universitario*

El Consejo es un órgano colegiado en el que participan los diversos miembros de la comunidad universitaria, en él se toman las decisiones más trascendentales para la institución y se aprueba la legislación y demás normas necesarias para sus actividades. En las universidades departamentales al cuerpo colegiado se le denomina Colegio Académico, Asamblea Universitaria o Congreso General.

En los cuerpos colegiados están representados usualmente los siguientes sectores: a) autoridades, integradas por el rector, el secretario general, los directores de facultades, escuelas e institutos; b) el personal académico, esto es, los representantes de los profesores y de los investigadores; c) los estudiantes de los diferentes planteles universitarios; d) representantes de las organizaciones estudiantiles y de los trabajadores, sean académicos o administrativos.

Entre las atribuciones que se asignan normalmente a los referidos órganos colegiados están: a) emitir las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento de la institución; b) nombrar o remover al rector; c) aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos de la universidad; d) autorizar los planes generales de desarrollo académico, así como de la licenciatura y diversos niveles del posgrado; e) revisar y aprobar los gastos realizados anualmente por la administración universitaria; f) otorgar distinciones o grados honoríficos; g) en general, conocer de cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria.

Un punto que ha sido motivo de debate en la composición de los cuerpos colegiados es el llamado problema de la paridad, que gira en torno a la relación del número de representantes que deben tener el personal académico y los estudiantes.

En un buen número de universidades, el personal académico y los estudiantes tienen derecho a elegir igual número de representantes en cada escuela, facultad o unidad. Se elige un representante de los académicos y uno de los alumnos en las siguientes instituciones: Nuevo León, artículo 15; Quintana Roo, artículo 15, fracciones IV y VI; Campeche, artículo 15, fracción VI; Carmen, artículo 10, fracciones VI y VII; Michoacana, artículo 9o., fracción IV; Veracruzana; artículo 21, fracciones VII-X; Tlaxcala, artículo 13, fracción IV y V; Baja California Sur, artículo 9o.; UNAM (LO artículo 7o., fracción III; Estatuto General de la UNAM, artículo 16); Chihuahua, artículo 8o., fracción III; Morelos (artículo 9o., fracción III); UNICACH (artículo 9o., fracción V).

Aunque se conserva la proporción entre académicos y estudiantes, en varias universidades se eleva el número de representantes de ambos sectores: en Aguascalientes se eligen dos representantes de académicos y de estudiantes, artículo 10. En otras instituciones existen tres representantes para los sectores académico y estudiantil: Sonora, artículo 20, fracción IV; Coahuila, artículo 12; UAM, artículo 12, fracción IV; Guadalajara, artículo 28, fracciones VI y VIII; Guerrero, artículo 9, fracciones VI y VII. Por último en Ciudad Juárez se eligen cuatro representantes para los sectores indicados, artículo 10, fracción I.

Otras universidades privilegian a los académicos respecto de los estudiantes, han previsto dos representantes de los profesores y uno de los alumnos: Universidad Autónoma del Estado de México, artículo 20; Chihuahua, artículo 8o., fracción III; Nayarit, artículo 15, fracción IV; Tamaulipas, artículo 13, fracción VI; Guerrero, artículo 9o., fracción III; Sinaloa, artículo 17, fracciones IV y V; Colima, artículo 9o., fracción IV; Oaxaca, artículo

34; Querétaro, artículo 10, fracciones IV y V; Universidad de Chiapas, artículo 16, fracción III.

### 3. *La Junta de Gobierno*

Este órgano se originó, como ya hemos visto, en la ley orgánica de 1945 de la Universidad Nacional Autónoma de México, aunque en otras instituciones de educación superior ha recibido el nombre de junta directiva o se han empleado otras denominaciones. Pese a la diversidad terminológica, las misión atribuida a esta junta es en esencia similar: actuar como organismo neutro y de última instancia en decisiones fundamentales para la institución correspondiente.

Se le conceden usualmente las siguientes atribuciones: a) nombrar al rector, conocer de su renuncia y removerlo por causa grave; b) nombrar a los directores de facultades, escuelas e institutos, de ternas generalmente formuladas en los órganos académicos de tales dependencias; c) designar a las personas que formarán el patronato de la universidad; d) resolver en definitiva cuando el rector vete los acuerdos del órgano colegiado; e) resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias; f) expedir su propio reglamento.

Utilizan la expresión “junta de gobierno” las siguientes instituciones: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Universidad de Baja California, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma de Morelos.

En algunas instituciones se ha acudido a la expresión “junta directiva” para referirse a este órgano: Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Quintana Roo, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Universidad Estatal de la Chontalpa y Universidad de Sonora.

En otras universidades se han utilizado expresiones diferentes como la de Consejo Consultivo en la Universidad Autónoma de

Baja California Sur o el de Colegio Directivo en la Universidad de Guanajuato, pero las funciones encomendadas al órgano en cuestión son semejantes. Por otro lado, en la Universidad de Durango se utiliza el término “junta directiva”, así como en la de Tamaulipas la de “junta permanente”, pero se trata cuerpos colegiados con tareas diferentes al órgano de que nos ocupamos.

En la UNAM, la Junta de Gobierno, indica el artículo 4, se integra por quince personas, su cargo es honorífico y deben cubrir los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 y menor de 70 años; poseer grado universitario superior al de bachiller; haberse distinguido en su especialidad o haber prestado servicios docentes o de investigación a la UNAM o haber mostrado en otra forma interés en los asuntos universitarios; gozar de estimación general como persona honorable y prudente.

La elección de los miembros de la Junta de Gobierno se sujeta a las siguientes reglas: a) el Consejo Universitario elige anualmente a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijará por insaculación, inmediatamente después de constituirse; b) los nombrados irán reemplazando posteriormente a los miembros de más antigua designación; c) las vacantes que ocurran en la Junta por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las que se originen por renuncia, mediante designaciones que harán los miembros restantes de la Junta.

Una vez por mes, la Junta celebra sesiones ordinarias y se reúne también cuando es convocada por su presidente, por el rector o por cinco de sus miembros. Sesiona válidamente con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros y toma sus decisiones por mayoría absoluta de votos de los concurrentes, salvo casos especiales como la elección de rector, en la cual se requerirá una mayoría calificada de diez votos, o la designación de directores de facultades, escuelas e institutos, en la cual es indispensable una mayoría de ocho votos.

Por su parte, en la Universidad Autónoma Metropolitana, según el artículo 7o. de su ley orgánica, la Junta Directiva se integra por nueve miembros designados por mayoría de votos en el Colegio Académico, y cuando menos tres de ellos deben ser miembros del personal académico de la institución. Los miembros de la Junta pueden realizar tareas docentes o de investigación dentro de la Universidad, pero no pueden ser designados rector general, rectores de unidad, secretario general o en otros puestos directivos, hasta que hayan transcurrido dos años de su separación del cargo. La Junta celebra sesiones ordinarias y extraordinarias, cada sesión es presidida por uno de sus miembros, según el orden alfabético de sus apellidos.

Se ha mantenido un buen número de miembros de la Junta en algunas universidades. De esta manera, en la Universidad de Sonora, según previene el artículo 15 de su ley, la Junta se integra de catorce miembros, cuatro de los cuales serán del personal académico y el rector o la persona que lo supla será miembro ex-officio; se agrega igualmente en el artículo 16, fracción III, como un requisito para ser miembro de la Junta, haber prestado servicios docentes o de investigación en la universidad o haber demostrado en forma positiva interés en ella. En la Universidad Autónoma de Nuevo León previene el artículo 10, la Junta se conforma por once miembros; amén de los usuales requisitos para ser miembro de dicho órgano, se requiere también (previene el artículo 11, fracción IV) “prestar o haber prestado servicios docentes de investigación” en la referida institución. La Junta de Gobierno de la Universidad Autónoma de Baja California tiene también once miembros, a los cuales se les exigen los requisitos acostumbrados, pero según el artículo 21, fracción I, es menester el tener cuando menos diez años de residencia en el Estado.

Varias universidades disponen en sus leyes orgánicas que la Junta de Gobierno o Directiva se compone de nueve miembros, a quienes se les exige requisitos similares a los establecidos en las universidades ya mencionadas. En Aguascalientes, según el artículo 8o., fracción III, cada miembro debe ser profesor nume-

rario con antigüedad mínima de 10 años en la universidad. Por su parte, en Quintana Roo, el artículo 8o. indica que cinco miembros de la Junta se designan por el gobernador y cuatro por el Consejo Universitario, que los elige de entre el personal académico definitivo de tiempo completo. En la Universidad Veracruzana, el artículo 6o., fracción III de su ley, exige para pertenecer a la Junta sólo “ser miembro de la comunidad académica estatal o nacional”; las facultades de la Junta en esta institución son poderosas: designa a los secretarios académicos y de finanzas y al contralor, de las ternas que propone el rector; propone ternas al Consejo para designar miembros de la Junta, así como tiene a su cargo la supervisión financiera en general.

En ciertas universidades, el número de los miembros de la Junta se reduce. De este modo, en la Universidad de Guanajuato, el llamado Colegio Directivo, puntualiza el artículo 11, se compone de siete miembros, mismos que deberán ser parte del personal académico de la institución, con un mínimo de cinco años de servicio en ella. En Morelos la Junta se integra por siete miembros, a los cuales les exige el artículo 7o., fracción III, residencia en el estado por más de cinco años. En la Universidad Autónoma de Baja California Sur, el Consejo Consultivo está integrado por cinco miembros, según el artículo 14 de su ley, que deben reunir los mismos requisitos que para ser rector, al cual se le exige “ser sudcaliforniano”. En la Universidad Autónoma de Chiapas, según el artículo 11, la Junta se forma de cinco miembros, dos de los cuales deben ser elementos activos del personal académico de la institución. Se exige un número igual en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

## V. ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA

Las universidades mexicanas se han organizado con base, principalmente, en dos modelos: a) el tradicional o napoleónico; b) el departamental o de origen anglosajón.

El modelo tradicional se inspira en las llamadas “grandes escuelas” que se fundaron en Francia durante el esplendor napoleónico, aunque tienen sus raíces en el origen de la principal universidad francesa: la Sorbona. En la actualidad, este modelo encarna en las distintas facultades y escuelas que conforman a las universidades públicas que lo adoptan, en el que cada plantel está a cargo de una determinada especialidad o área del conocimiento.

Este modelo se aplica en las siguientes universidades: UNAM, artículo 3o., fracción V, LO y artículo 8o. de su Estatuto General; Nuevo León, artículo 6o.; Campeche, artículos 7o., 10 y 12; Carmen, artículo 3o.; Oaxaca, artículo 9o.; Michoacana, artículo 18, fracción II; Veracruzana, artículo 7o.; Coahuila, artículo 5o.; Chiapas, artículo 11, fracción VI de su Estatuto; Estado de México, artículo 17; Chihuahua, artículo 6o.; Nayarit, artículo 9o.; Guerrero, artículo 7o. y 19; Morelos, artículo 4o., fracción II.

Al modelo departamental se le llama así porque descansa en esta unidad de carácter académico. A través de la aplicación de este modelo se pretende promover la interdisciplinaria, persiguiendo que cada departamento se encargue de lograr que en la formación del educando participen académicos de varias especialidades con vistas a un plan de estudios integral.

Siguen el modelo departamental las siguientes instituciones: Universidad Autónoma Metropolitana, artículo 3o., fracción I; Aguascalientes, artículo 16 y 18; Quintana Roo, artículo 6o., párrafo segundo; Sonora, artículo 11; Chapingo, artículos 2o. y 9o.; Sinaloa, artículo 8o.; Puebla, artículo 13, fracción III; Ciudad Juárez, artículo 6o.; Tlaxcala, artículos 8o. y 9o.; Baja California Sur, artículo 6o.; Durango, artículo 22, fracción IV; Zacatecas, artículo 13, fracciones VI y VII; Guadalajara, artículo 22.

### 1. *Modelo mixto*

Algunas de las universidades del país parecen seguir un modelo mixto, hablan en sus leyes tanto de escuelas y facultades como



de unidades académicas y departamentos, así sucede en la Universidad de Baja California, artículo 4o.; Guanajuato, artículo 17; Tamaulipas, artículo 6o.; Guerrero, artículo 19; UNICACH, artículo 5o., fracción I.

## 2. *Modelo tradicional*

Para referirnos al modelo tradicional se acudirá a la organización de la UNAM, que representa su ejemplo más acabado. En esta Universidad la docencia se encomienda a diversas escuelas y facultades, en tanto que la investigación se efectúa primordialmente a través de los institutos y diversos centros. Se encarga también esta Universidad de la enseñanza media, como sucede con otras casas de estudio del país. Se aplican, por último, dos sistemas de enseñanza, el escolarizado y el abierto.

En lo que hace al gobierno interno de cada una de las dependencias señaladas, esto es, de las facultades, escuelas, centros e institutos, corresponde a los directores de cada una de ellas, mismos que de acuerdo con el artículo 11 de la ley orgánica en vigor serán designados por la Junta de Gobierno, de ternas que formará el rector, quien previamente las someterá a la aprobación de los Consejos Técnicos respectivos.

Las facultades y escuelas dentro del Campus de Ciudad Universitaria son las siguientes: Arquitectura, Ciencias, Ciencias Políticas y Sociales, Contaduría y Administración, Derecho, Economía, Filosofía y Letras, Ingeniería, Medicina, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Odontología, Psicología, Química, Escuela Nacional de Trabajo Social.

Para descentralizarse se han creado otras sedes universitarias en la ciudad de México, mismas que funcionan en Cuautitlán, Iztacala, Zaragoza Acatlán y Aragón; las tres primeras reciben el nombre de Facultades de Estudios Superiores (FES) y las dos últimas de Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP). Fuera del campus central, laboran las Escuelas Nacionales de Artes Plásticas, de Enfermería y Obstetricia y Música;

en el extranjero, existen también Escuelas Permanentes de Extensión Universitaria en San Antonio Texas y en Canadá.<sup>93</sup>

La investigación está encomendada a las Coordinaciones de Ciencias y de Humanidades, mismas que asimismo se ubican en la Ciudad Universitaria.

En el área científica se encuentran los siguientes institutos: Astronomía, Biología, Biotecnología, Ciencias del Mar y Limnología, Ecología, Física, Fisiología Celular, Geofísica, Geografía, Geología, Ingeniería, Investigaciones Biomédicas, Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de Investigaciones en Materiales, Matemáticas y Química.

En el área de Humanidades, se localizan los institutos de investigaciones que a continuación se mencionan: Antropológicas, Bibliográficas, Económicas, Estéticas, Filológicas, Filosóficas, Históricas, Jurídicas y Sociales.

Se han creado igualmente diversos centros y programas que promueven la investigación, entre ellos: Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Centro de Estudios sobre la Universidad, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, Programa Universitario de Estudios de Género, Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, Programa Latinoamericano de Actividades en Población, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

La enseñanza media superior es desempeñada por las Escuelas Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades, instancias de nivel medio superior en las que se concede el grado de bachiller. La Universidad cuenta con nueve escuelas preparatorias (Gabino Barreda, Erasmo Castellanos Quinto, Justo Sierra, Vidal Castañeda Nájera, José Vasconcelos, Antonio Caso, Eze-

<sup>93</sup> <http://www.unam.mx/indices/wwwunam.htm>; *Compendio de Legislación Universitaria*, México, UNAM, 2001, pp. XXIII-XXIV.

quiél A. Chávez, Miguel A. Schulz, Pedro de Alba) y cinco Colegios de Ciencias y Humanidades (Sur, Oriente, Vallejo, Azcapotzalco, Naucalpan).<sup>94</sup>

### 3. *Modelo departamental*

El modelo educativo denominado departamental surgió como un esquema alternativo al que estaba conformado por escuelas y facultades, implantándose inicialmente en la Universidad Autónoma Metropolitana, cuya ley se aprobó en diciembre de 1973. En la referida ley se organiza la Universidad en divisiones y departamentos académicos.

Para entender la compleja organización de esta Universidad hay que recordar que sus órganos superiores de gobierno son un rector general y un Colegio Académico del mismo carácter, órganos que norman a las unidades universitarias, mismas que son actualmente tres: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. Cada unidad universitaria está dirigida por un rector, cuenta también con un colegio académico, y se organiza en divisiones y departamentos.

Las divisiones que se han creado en cada unidad explican las tareas que a cada una de ellas se ha confiado. En Azcapotzalco funcionan las siguientes divisiones: Ciencias Básicas e Ingeniería, Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias y Artes para el Diseño. En Iztapalapa: las de Ciencias Básicas e Ingeniería, Ciencias Biológicas y de Salud, Ciencias Sociales y Humanidades. Xochimilco tiene las divisiones de Ciencias Biológicas y de Salud, Ciencias y Artes para el Diseño y Ciencias Sociales y Humanidades.<sup>95</sup>

Ahora bien, la división se integra por departamentos y áreas de investigación. En cada división funciona un Consejo Divisional presidido por el director de la misma, los jefes de departa-

94 <http://www.unam.mx/indices/mapa.htm>.

95 <http://www.azc.uam.mx/html/estructura.html>; <http://www.iztapalapa.uam.mx/iztapala.www/organiza.htm>; <http://cueyatl.uam.mx/uam/organizacion/divsf.html>.

mento y un representante del personal académico y otro de los alumnos por cada departamento.<sup>96</sup>

El Departamento es la organización académica básica de la Universidad, constituida por diversas áreas de investigación, es decir, por disciplinas específicas o por conjuntos homogéneos de éstas. Su labor es apoyar la impartición de los programas docentes en licenciatura y posgrado que imparte la División, e impulsar el desarrollo de los programas y proyectos específicos de investigación de las áreas. Al frente de cada departamento hay un jefe, que se auxilia de los asesores necesarios y puede integrar comisiones para el desempeño de las funciones académicas correspondientes.

Finalmente, en el área de investigación se desarrollan los programas y proyectos de investigación en una especialidad o bien mediante la conjunción de especialidades con objetivos comunes. Uno de los propósitos de esta forma de organización es la búsqueda del carácter interdisciplinario que caracteriza a la dicha institución.

## VI. PATRIMONIO DE LAS UNIVERSIDADES

De manera general, el patrimonio se concibe como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona determinada y, en el caso que nos interesa, la Universidad. El patrimonio tiene dos elementos, uno activo y uno pasivo; los bienes y derechos que integran el activo se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos, y el pasivo en deberes personales, cargas u obligaciones reales; el haber patrimonial resulta de la diferencia entre ambos.<sup>97</sup>

96 <http://www.uam.mx/index.html>.

97 López Monroy, José de Jesús, s. v. patrimonio, *Diccionario jurídico mexicano*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM.

## 1. *Elementos del patrimonio*

En las leyes orgánicas de las universidades se describe por lo regular el elemento positivo del patrimonio de dichas instituciones, haciéndose normalmente referencia a los siguientes aspectos del mismo:

- Bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Los créditos de su propiedad.
- El efectivo.
- Valores.
- Réditos, así como otros bienes muebles.
- Los legados y donaciones que les hagan así como los fideicomisos que a su favor se constituyan.
- Los derechos y cuotas que por sus servicios recauden.
- utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos así como los esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles.
- Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal o de los estados les destinen.
- Los subsidios anuales ordinarios y extraordinarios que se fijen en las respectivas leyes.

## 2. *Aprobación del presupuesto*

El presupuesto se concibe como un instrumento de carácter anual en el cual deben contemplarse los ingresos y egresos que una persona o institución debe realizar para la ejecución de sus proyectos.

En el caso de las universidades, la aprobación del presupuesto se confiere generalmente al Consejo Universitario, como se comprueba en las leyes orgánicas de varias universidades: Nuevo León, artículo 19, fracción V; Aguascalientes, artículo 11, fracción V; Baja California, artículo 27; Guanajuato, artículo 10, fracción XI; Hidalgo, artículo 18, fracción X; Campeche, artículo

43 fracción IV; Carmen, artículo 26 d); Sinaloa, artículo 40, fracción XIII; Colima, artículo 10, fracción V; Puebla, artículo 17, fracción II; Oaxaca, artículo 36, fracción XIII; Michoacán, artículo 12, fracción XI; Ciudad Juárez, artículo 12, fracción II; Tamaulipas, artículo 28, fracción IV; Veracruz, artículo 32, fracción I; Coahuila, artículo 19, fracción II; Chontalpa, artículo 8, fracción VI; Tlaxcala, artículo 18, fracción III; Baja California Sur, artículo 10, fracción I; UAM, artículo 13, fracción VI; Estado de México, artículo 21, fracción VII; Chihuahua, artículo 9o., fracción V; Nayarit, artículo 22, fracción VIII; Guerrero, artículo 15, fracción IX.

Excepcionalmente, el presupuesto se aprueba por un órgano distinto. De este modo, en Quintana Roo le corresponde hacerlo al patronato, artículo 19, fracción VII. En la Autónoma de Chiapas lo autoriza el Comité Permanente de Finanzas, artículo 19, fracción II. En Sonora y en Durango lo aprueban la Junta Universitaria y la Junta Directiva, artículos 18, fracción IX y 24, fracción VIII, respectivamente.

### 3. *Control del presupuesto*

El control del patrimonio ha sido un tema polémico y espinoso en las universidades públicas. Sin embargo, en el plano interno, las universidades vienen esforzándose por ejercer un mayor control y eficacia en el gasto universitario, de ahí que se hayan creado diversos órganos para ejercer esa tarea, que se denominan patronatos, contralorías o simplemente comisiones. En el plano externo, aunque ha habido cierta oposición en algunas universidades públicas, está abriéndose paso cada vez más la tesis de que dichas instituciones están obligadas, incluso quizá más que otras, a rendir cuentas de sus gastos de manera transparente ante las instancias gubernamentales y la opinión pública.

Las leyes orgánicas de las siguientes universidades contemplan al patronato universitario: UNAM, artículo 3o., fracción IV; UAM, artículo 6o., fracción IV; Tamaulipas, artículo 12, fracción

VIII; Campeche (Autónoma), artículo 14, fracción III y del Carmen Campeche, artículo 8o., fracción III; Quintana Roo, artículo 7o., fracción VIII; Baja California, artículo 19, fracción IV; UNICACH, artículo 6o., fracción III.

La integración del patronato varía en cada universidad. En la UNAM, indica el artículo 10, se integra por tres miembros, que se procurará sean personas con experiencia en asuntos financieros y estimación general como personas honorables. En la UAM, dice el artículo 19, se integra por siete miembros: un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales, quienes son designados por la Junta Directiva cada ocho años, o antes si hubiera vacante. En Campeche, tanto en la Autónoma como en la del Carmen, el patronato se forma por cinco miembros, artículos 39 y 21 respectivamente.

Usualmente se asignan al patronato las siguientes atribuciones: obtener los ingresos necesarios para el financiamiento de la universidad, autorizar la adquisición de bienes, administrar y acrecentar el patrimonio de la universidad, formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, presentar los estados financieros, designar a sus instancias de apoyo como pueden ser tesorero general, contralor o funcionarios similares.

En algunas universidades se han creado contralorías para la supervisión del presupuesto. En este sentido, en la Universidad Autónoma de Sinaloa, se señala en el artículo 81 de su ley, la llamada Contraloría Social Universitaria vigila el manejo y correcta aplicación de los recursos de la universidad. Por su parte la Universidad Veracruzana tiene para los mismos propósitos un contralor general de la Universidad al cual se le designa, según el artículo 4o., fracción VI, de su ley de autonomía, por la junta de gobierno de la institución.

Pero en todo caso, el control del patrimonio y del presupuesto universitario se deposita en última instancia en la mayoría de las universidades en el Consejo Universitario, a través de una comisión de su seno o bien estableciendo órgano o procedimientos específicos. De esta manera la ley orgánica de la Universidad

Autónoma de Chihuahua señala como una de las atribuciones del Consejo la creación del Patronato de la Universidad, artículo 9o. fracción V. En la Universidad Autónoma de Nuevo León se encomienda la función respectiva a la Comisión de Hacienda de la Universidad, artículo 14. En la Universidad Autónoma de Chiapas existe un órgano llamado Comité Permanente de Finanzas, que básicamente cuenta con las atribuciones encargadas a un patronato en otras universidades, artículo 42 de su Estatuto General. En la Universidad Veracruzana, expresa el artículo 32, la Comisión de Presupuestos es la encargada de dictaminar, conocer, aprobar y modificar el presupuesto.

## VII. LOS ASPECTOS ACADÉMICOS

En las leyes orgánicas de las universidades también se hace frecuente referencia a diversos aspectos relativos a la llamada esfera académica. De esta manera, en dichos ordenamientos se alude a los principios de libertad de cátedra o de investigación, a la vinculación necesaria de la universidad con la sociedad, al derecho de los estudiantes a organizarse libremente y de los académicos a sindicarse, a reglas para el personal académico o a la aprobación de los planes y programas de estudio. En este apartado nos referiremos solamente a estos dos últimos aspectos por las singularidades que ofrecen.

### 1. *El personal académico*

Por lo que hace al personal académico, es preciso señalar que en las leyes orgánicas de las universidades sólo se sientan las bases generales para la selección, ingreso, promoción y permanencia del personal académico, así como, en ciertos casos sus relaciones con los sindicatos.

Es menester remarcar que en las referidas leyes la forma de ingreso para el personal académico que se privilegia es el llamado concurso de oposición. La implantación de este concurso ha



entrañado un notable avance para las universidades públicas, que al aplicarlo de manera correcta seleccionan o promueven a los mejores profesores y evitan la improvisación y el favoritismo.

En la mayoría de las universidades, ya sea de manera amplia o concreta, se declara de manera categórica que el ingreso del personal académico se hará mediante el correspondiente concurso de oposición: UNAM, artículo 14; UAM, artículo 32; Puebla, artículo 23; Ciudad Juárez, artículos 41-43; Tlaxcala, artículo 37; Baja California Sur, artículo 17; Campeche, artículo 85; Baja California, artículo 36; Universidad Veracruzana, artículo 100; San Luis Potosí, artículo 89; Guadalajara, artículo 17; Morelos, artículo 30; UNICACH, artículo 46; Chiapas, artículos 39 y 42.

Otras universidades tratan de manera indirecta o somera el ingreso de su personal académico: Quintana Roo, capítulo XI, artículo 38 fracción II; Guanajuato, artículo 34; Aguascalientes, artículo 29; Durango, artículos 46 y 47.

En otras instituciones simplemente se hace la remisión al estatuto académico para regular el ingreso y promoción del personal académico: Hidalgo, artículo 37; Universidad del Carmen, artículo 58; Sinaloa, artículo 91; Oaxaca, artículo 70; Michoacán, artículo 28; Zacatecas, artículo 55; Querétaro, artículo 52; Guerrero, artículo 25; Nayarit, artículos 33-35; Sonora artículo 52; Tamaulipas artículo 62; Chihuahua, artículo 53.

En ciertas universidades no se establecen reglas al respecto en su ley orgánica: Colima, Coahuila, Estado de México.

## *2. Planes y programas*

La formulación y aprobación de los planes y programas de estudio en las universidades públicas dependen en buena parte de la organización que se haya dado la institución correspondiente, en otras palabras, de que se aplique el modelo tradicional o el departamental.

En el modelo tradicional son los directores y consejos técnicos de escuelas y facultades los encargados de someter a considera-

ción del Consejo Universitario dichos planes y programas, el cual finalmente los aprueba. Así lo disponen las leyes orgánicas de Campeche, artículos 16, fracción IX, 59, fracción VIII, y 73, fracción III; Carmen, artículos 19, fracción XI, y 37, fracción VII; Durango, artículos 24, fracción V, y 39, fracción III; Chihuahua, artículo 34, fracción III; Guerrero, artículo 18, fracción II; Querétaro, artículo 44, fracción I; Morelos, artículos 13, fracción VII, y 19, fracción II; Oaxaca, artículos 36, fracción III, y 52, fracción I; UNAM, artículo 8o.; Universidad de Quintana Roo, artículo 19, fracción IV; Puebla, artículo 14, fracción IV; Hidalgo, artículo 18, fracción VIII; Estado de México, artículo 21, fracción IV; Nayarit, artículo 22, fracción VI; Baja California Sur, artículo 10, fracción II; Veracruzana, artículos 25, fracción VIII y 30, fracción II.

Aun cuando siguen el modelo tradicional, hay universidades en que se han establecido comisiones especiales para encargarse de esta tarea. La Universidad Michoacana, se faculta a la Comisión Técnico Pedagógica para dictaminar su actualización, artículo 18, fracción I. En Colima, la Comisión Técnico Pedagógica del Consejo está encargada de conocer, estudiar y presentar proyectos de dictamen sobre planes y programas, artículo 18, fracción I. En la Autónoma de Chiapas se ha establecido una Comisión especial dentro del Consejo Universitario, en este caso a ella le corresponde aprobar los planes y programas de estudio, artículo 18, fracción V. En la Universidad de la Chontalpa, la tarea en planes y programas le corresponde a la Junta Directiva, mismos que se presentan a la consideración de la Comisión Estatal de Planeación de la Educación Superior (COEPES) y la Secretaría de Educación para su determinación.

En las universidades que siguen el modelo anglosajón, los planes y programas académicos parten de los Consejos Divisionales correspondientes para ser aprobados después por el Colegio Académico, así acontece en las siguientes instituciones: Autónoma Metropolitana, artículos 13; 23 fracción I y 29; Universidad de Sonora, artículos 21 fracción I; 32, fracción I, y artículo 40, frac-

ción I; Universidad de Quintana Roo, artículo 29, fracción I; artículo 35, fracción I; Universidad Autónoma de Aguascalientes artículo 11, fracción V; Ciudad Juárez, artículos 12, fracción X, 24, fracción VI y 30 fracciones II y III; Sinaloa, artículo 26, fracción XIII; Tlaxcala, artículo 34, fracción I; Zacatecas, artículos 17, fracción IX y 47, fracción I; Universidad de Guadalajara, artículo 31, fracción VII y 52, fracción IV.

## VIII. EL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL Y LA AUTONOMÍA

Ha sido el Instituto Politécnico Nacional el otro gran modelo público de educación superior, sus actividades han contribuido de manera decisiva para conformar el sistema tecnológico que se integra hoy día por múltiples instituciones, escuelas y centros de enseñanza y de investigación. A diferencia de la UNAM, el modelo del Instituto Politécnico Nacional se ha sustentado en una vinculación jerárquica más estrecha respecto del gobierno federal, bastante tiempo dependió directamente de la Secretaría de Educación Pública y sólo hasta hace algunos años adoptó el carácter de órgano desconcentrado.

El Instituto Politécnico Nacional ha emprendido actualmente un vigoroso proceso hacia una mayor autonomía. Este proceso se ha distinguido por sus singulares rasgos y por el anhelo que tiene la institución de seguir su propio camino; se trata de construir un marco jurídico más flexible y participativo para las actividades académicas y administrativas, que asimismo se corresponda con los profundos cambios operados en el Estado y la sociedad mexicana y el propio entorno internacional.

### 1. *Origen y evolución del instituto*

Se encuentra el origen del Instituto Politécnico Nacional en el formidable esfuerzo educativo de la revolución mexicana. A partir de este movimiento social, se produjeron varios eventos que

influyeron en el nacimiento del instituto: en 1915 se fundó la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas (EPI-ME) por acuerdo del primer jefe don Venustiano Carranza y propuesta de Félix F. Palavicini, cuyos primeros directores fueron los ingenieros Manuel Stampa y Miguel Bernard; en 1921 se creó el Departamento de Enseñanza Técnica durante la gestión de don José Vasconcelos, que se propuso transformar las antiguas escuelas de artes y oficios en modernas escuelas técnicas; en 1924 se erigió el Instituto Técnico Industrial (ITI), cuya construcción quedó a cargo del ingeniero Wilfrido Massieu Pérez en los terrenos de la antigua hacienda de Santo Tomás; en 1932 se aprobó el plan de estudios de la Escuela Politécnica Nacional, por acuerdo del 17 de marzo del secretario de educación Narciso Bassols, con previos estudios para reorganizar la enseñanza técnica en los que participaron, entre otros, Luis Enrique Erro, Carlos Vallejo Márquez y Juan O’Gorman; 1937 fue el año de la fundación oficial del Instituto Politécnico Nacional, el cual recibió un extraordinario impulso del presidente Lázaro Cárdenas y del ingeniero Juan de Dios Bátiz, a la sazón jefe del Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial.<sup>98</sup>

La creación del Instituto Politécnico Nacional, explica Enrique León, se había emprendido de manera formal desde 1935, cuando así lo anunció en el informe del 1o. de septiembre de ese año el presidente Cárdenas. Al año siguiente, en su segundo informe de gobierno se anunció la adquisición de diversos equipos que se destinarían para laboratorios del instituto. Finalmente, en “enero de 1937 se efectuó una ceremonia para inaugurar los cursos del

98 Cfr., entre otros: Sánchez Hidalgo, Joaquín, *La institución politécnica, trazos y mitos de una utopía*, México, Sociedad de Arquitectos del IPN, 2000, pp. 26 y ss.; Ávila, Jesús et al., *Pensamiento filosófico, filosofía y objetivos del IPN*, México, 2001, pp. 7 y ss.; *Ley Orgánica de 1981*, México, IPN (edición mimeográfica de la Presidencia del decanato), 1981, p. 11.

Instituto Politécnico Nacional en el Palacio de Bellas Artes, y esta fecha es considerada como la correspondiente a la inauguración oficial del Politécnico”.<sup>99</sup>

Aunque el Instituto Politécnico Nacional estaba definitivamente consolidado a fines de la década de los treinta, sus leyes orgánicas se expidieron hasta varios años después, sus fechas de publicación fueron: 1949, 31 de diciembre, presidente Miguel Alemán y secretario del ramo Manuel Gual Vidal; 1956, 31 de diciembre, presidente Adolfo Ruiz Cortines y secretario José Ángel Ceniceros; 1974, 12 de diciembre, presidente Luis Echeverría y secretario Víctor Bravo Ahuja.

Estas leyes puede considerarse que representan un periodo, por cierto bastante largo, en lo que se refiere a la naturaleza jurídica del instituto. En su respectivo artículo 1o., consideraron al instituto como “un organismo dependiente de la Secretaría de Educación Pública”, por lo cual formaba parte de la que hoy se conoce como administración centralizada del gobierno federal.

En la segunda etapa, que corresponde a la ley de 15 de diciembre de 1981, siendo presidente José López Portillo y secretario de Educación Fernando Solana, se modificó la naturaleza jurídica de la institución y adquirió un papel más autónomo dentro de la administración pública federal.

En el artículo 2o. de la referida ley se declaró: “El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado”. Consecuentemente, en el artículo 12 se indicó que el director general del instituto sería “nombrado por el presidente de la república”, en tanto que en el artículo 15 se precisó que al secretario general lo nombraría el Secretario de Educación Pública a propuesta del director general del propio instituto.

Pero si bien persistió la centralización en la ley orgánica vigente, también se le concedió al instituto en los aspectos admi-

<sup>99</sup> León López, Enrique G., *El Instituto Politécnico Nacional. Origen y evolución histórica*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2002, pp. 27 y ss.

nistrativos y académicos bastante autonomía. Entre los aspectos referidos cabe señalar las potestades que el instituto tiene para: realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, artículo 3o., fracciones II, V y VI, y 4, fracción I; adoptar la organización académica y administrativa que estime conveniente, artículo 4o., fracción I; determinar sus planes y programas de estudio, artículo 4o., fracción V; ejercer personalidad jurídica propia, artículo 14, fracciones XIV y XV; y poseer patrimonio propio, artículo 6o.

Como quiera, en virtud del tiempo que ha transcurrido desde que se expidió la ley, por el imperativo de una revisión institucional ante los nuevos escenarios y la búsqueda de un modelo más adecuado para el desarrollo del instituto, se ha iniciado un proceso que pretende otorgarle márgenes todavía más amplios de autonomía.

## 2. *El proceso de revisión de la ley*

Desde octubre de 2000, el Consejo General Consultivo, máximo órgano colegiado del Instituto Politécnico Nacional, integró la Comisión Especial encargada de organizar y sistematizar los trabajos relativos al proceso de actualización de la ley. Esta comisión, de 31 miembros, estuvo formada por alumnos, profesores, directores de escuelas, centros y unidades, funcionarios académicos y administrativos, así como diversos invitados y trabajadores de la comunidad politécnica.<sup>100</sup>

En mayo de 2001, a propuesta del director general del instituto, Miguel Ángel Correa Jasso, quien ha impulsado el proyecto de cambio con acierto y ponderación, la Comisión Especial consideró necesario replantear el proceso de actualización, y deter-

100 Para este proceso, véanse los siguientes documentos: *Gaceta Politécnica*, 15 de agosto de 2001, núm. 495, pp. 1 y ss.; *Opiniones de la Comunidad Politécnica sobre la Reforma a la Ley Orgánica*, edición que contiene relevantes criterios de miembros de la comunidad politécnica; *Resultados del Proceso. Toma de Opinión de la Reforma a la Ley Orgánica*, febrero de 2002.

minó hacerlo en tres etapas: toma de opinión de toda la comunidad politécnica; preparación de un proyecto de ley para someterlo a discusión al Consejo General Consultivo; presentación de un proyecto de ley a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Fungió como coordinador de la Comisión Especial, y en general de las tareas que implicó el proceso de revisión de la ley, el distinguido jurista, Leoncio Lara Sáenz, abogado general del instituto.

Para apoyar la toma de opinión de la comunidad politécnica, se llevaron a cabo diversas actividades, tales como foros, conferencias, mesas redondas, talleres y diplomados. Entre los foros se encuentran los denominados “Diseñemos el futuro. Retos de la educación superior. La Educación politécnica en el mundo”, “Política y educación superior en México” y “La actualización de la Ley Orgánica del IPN, las relaciones laborales y el sindicalismo”, en el marco de la X Reunión Nacional de la Asociación Nacional de Abogados de Instituciones Públicas de Educación Superior (ANAIPEs).<sup>101</sup> Entre los talleres destaca el de “Planeación estratégica del cambio estructural y curricular en el IPN”, impartido a más de 700 miembros de la comunidad politécnica. Se efectuaron también conferencias en las que se contó con la participación de expertos internacionales en diversos temas relevantes para el desarrollo de las instituciones de educación superior.

Por lo que hace a los diplomados, destaca el de “Derecho de la educación y de la autonomía”, impartido a poco menos de 100 personas por profesores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Este diplomado representó un encomiable esfuerzo de cooperación entre dos instituciones señeras de la educación superior del país, el IPN y la UNAM, esfuerzo que fue posible merced al entusiasmo del

<sup>101</sup> *Memoria de la X Reunión Nacional de la Asociación de Abogados de Instituciones Públicas de Educación Superior*, 2 ts., México, 2001.

propio director general del Instituto Politécnico Nacional, y al de Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.<sup>102</sup>

Por su parte, el Consejo de Ex Directores Generales del Instituto Politécnico Nacional, tanto de manera grupal como individual, participó con sus puntos de vista sobre diversos temas en el proceso de actualización de la ley, al tener cerca de diez reuniones con el director general y con otros funcionarios del instituto, independientemente de los múltiples contactos personales, todo lo cual enriqueció de manera significativa los trabajos realizados.

Tanto la Comisión Especial para Revisar la Ley Orgánica y la de las autoridades del instituto llevaron a cabo visitas a todas las escuelas, centros y unidades con el fin de recibir opiniones, disipar dudas e intercambiar puntos de vista respecto al proceso de actualización de la ley. En múltiples ocasiones se asistió a las reuniones que para tal fin realizaron los Consejos Técnicos Consultivos Escolares correspondientes.

En la segunda etapa, relativa a la preparación de un preproyecto de ley, se comenzó a laborar con base en el documento denominado “Temas Relevantes”, basado estrictamente en los resultados del proceso de toma de opinión de los politécnicos. Una vez efectuadas las sesiones de trabajo de preparación de la ley se presentó en el consejo el proyecto de ley respectivo.

Finalmente, convocada una sesión extraordinaria permanente del Consejo General Consultivo, que se realizó del 23 al 26 de agosto, se decidió adoptar unánimemente la propuesta de nueva ley para la institución politécnica. En consecuencia, se hizo llegar el proyecto de ley al presidente de la república para su consideración, pero la iniciativa correspondiente aún no se ha presentado ante el Congreso de la Unión.

102 Los catedráticos de dicho curso en orden alfabético fueron los siguientes: José Antonio Caballero, Joaquín González Casanova, Leoncio Lara Sáenz, Braulio Ramírez, Carlos Reynoso, Gabriela Ríos, Alfredo Sánchez Castañeda, José María Serna y Salvador Valencia.



### 3. *El proyecto de nueva ley orgánica*

De manera general, puede afirmarse que el proyecto de nueva ley orgánica establece un modelo propio de autonomía para el Instituto Politécnico Nacional, consecuente con el servicio público de educación e investigación tecnológica que ha prestado a lo largo de su existencia, así como en razón de su carácter de entidad asesora del ejecutivo federal en dichas materias. El fundamento constitucional del proyecto está en la fracción V del artículo 3o. constitucional, que se referencia a la educación superior, en general, y a la investigación científica y tecnológica; por lo anterior, la autonomía del Instituto Politécnico Nacional tendría su naturaleza y contornos peculiares, aunque obviamente varios de sus principios y características coincidirían con los establecidos para las universidades públicas autónomas por ley en la fracción VII del mencionado precepto.

Consiste el proyecto en un pertinente y bien proporcionado cuerpo de normas y responde cabalmente a lo que debe ser una ley orgánica. Se compone el proyecto de 21 artículos y de los transitorios indispensables, en los cuales se describen los principios generales, los órganos de gobierno, las instancias académicas y se recogen ciertas disposiciones complementarias que requiere el funcionamiento de la institución.

Una breve relación de los aspectos que contiene el proyecto es la siguiente:

a) Naturaleza jurídica de la institución. En el artículo 1o. del proyecto, se ha acuñado un fórmula que otorga un estatus especial a la institución en el contexto de la administración pública federal, así se destaca su vinculación con el estado mexicano, y al propio tiempo se subrayan sus características autonómicas, por tanto se dice que “El Instituto Politécnico Nacional, IPN, es un órgano del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que presta servicio público de educación e investigación científica y tecnológica, así como de desarrollo y transferencia de tecnología”.

La nueva fórmula obedece a que, durante el periodo de consulta, la comunidad politécnica de manera generalizada coincidió en que el actual modelo centralizado era inoperante y limitado para una institución pública de educación superior, que requiere para la realización de sus fines de independencia, competencia y diversas capacidades.

b) Autonomía académica. En los artículos 2o. y 34 del proyecto de ley se establecen distintas atribuciones que confieren autonomía académica al instituto, entre éstas cabe mencionar las siguientes: los objetivos tradicionales de la educación superior, esto es, docencia, investigación y difusión; las libertades de cátedra y de investigación, el libre examen y la manifestación de las ideas; la competencia para establecer un modelo educativo, planes, programas y modalidades de estudio; las capacidades para expedir certificados de estudios, títulos profesionales y de grado en los niveles y modalidades que se imparten.

c) Autonomía administrativa. Se señalan en el anteproyecto distintas potestades que confieren autonomía administrativa al IPN. Específicamente, en el artículo 3o., se le otorgan al instituto las siguientes facultades: presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proyecto de egresos de la institución; disponer y manejar los recursos fiscales que le asigne la Federación en su ramo presupuestario y en su propio presupuesto de egresos; libre disposición y manejo de sus recursos autogenerados; competencia para autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera, aunque éstas siempre serán en renta fija.

Por otro lado, en el artículo 5o. se estatuye categóricamente que “La Federación estará obligada a proporcionarle al Instituto recursos financieros oportunos y suficientes para el cumplimiento de sus fines”. En correspondencia a esta obligación estatal, el instituto se compromete a administrar de manera transparente sus recursos, informar sobre el gasto y los resultados en el cumplimiento de sus fines en la rendición de la cuenta pública anual a la Federación.

d) Patrimonio propio. Corresponde al Instituto Politécnico Nacional, indica el artículo 4o. del proyecto, administrar y disponer libremente de su patrimonio, el cual estará constituido por: los bienes que actualmente posee y los que destinen a su servicio; las asignaciones y demás recursos que se establezcan en el presupuesto de egresos de la Federación; las donaciones, legados y demás derechos que adquiera; los ingresos autogenerados por el instituto; los fondos de los fideicomisos públicos o privados que se constituyan a su favor, así como el rendimiento de las cuentas de inversión; los bienes inmuebles; las frecuencias autorizadas; las instalaciones y equipo de la estación de televisión XIPN Canal 11; los demás bienes que adquiera por cualquier título legal.

Se establecen también para el instituto las protecciones usuales en el patrimonio de las instituciones de educación superior. En el artículo 20 del proyecto se prescribe: los inmuebles que forman parte del instituto y que estén destinados a su servicio serán inalienables e imprescriptibles, y sobre ellos no podrá constituirse ningún gravamen. Por su parte, el artículo 21 prescribe que los ingresos de la institución y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos federales, locales o municipales.

e) Gobierno de la institución. Se fortalecen los órganos de gobierno de la institución. En este sentido, al Consejo General—antes sólo de índole consultiva— en el artículo 13 del proyecto ahora se le otorgan facultades de supervisión, aprobación y resolución en distintos aspectos. Por su parte, el órgano ejecutivo recaerá en un rector que sustituye al director general, mismo que según el artículo 9o. es nombrado por el presidente de un conjunto de candidatos que propone el Consejo General, dura en su encargo cuatro años y puede ser designado para otro periodo consecutivo de igual duración; corresponden al rector, prescribe el artículo 14, importantes atribuciones de nombramiento dirección y coordinación de actividades del instituto.

f) Órganos de consulta. En los artículos 17 y 18 del proyecto se concede este carácter a un número mayor de instancias de las actualmente contempladas en la ley en vigor. En la enunciación

de estos órganos, de carácter no limitativo, se comprenden los Consejos Académicos de las Unidades, incluidas la de investigación y de posgrado, el Consejo de Ex-Directores Generales y Ex-Rectores, así como otras instancias de similar naturaleza que sean creados por los órganos competentes.

g) Relaciones laborales. En este tema que motivó preocupación en el proceso, se determinó que las relaciones laborales se continuaran rigiendo por el apartado B del artículo 123 constitucional, por ello en el artículo 19 se indica que el Instituto Politécnico Nacional y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que tiene el carácter de reglamentaria de dicho apartado. Igualmente, el personal del instituto queda incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.