

**UACM**

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

*Nada humano me es ajeno*

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, EL CASO**

**UNAM: 2000-2010**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PRESENTA:**

**TOMÁS RUBIO SÁNCHEZ**

**DIRECTOR: DR. JOSÉ ENRIQUE GONZÁLEZ RUÍZ**

**MÉXICO, D.F. FEBRERO DE 2012**

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## DEDICATORIA

A mi madre María Concepción y a Kier, mi esposa, mujeres que desde diferentes trincheras, creencias y saberes, lucharon hasta el final por la igualdad de género, sin hacer a un lado el amor.

A mi hijo Juan Carlos, por sus perdurables rasgos de impertinencia, obstinación e insolencia para enfrentar realidades complejas, absurdas y convencionales.

A mi hermana María Guadalupe, por sus demostraciones de afecto y apoyo personal para alcanzar ésta y otras metas.

A la educación pública del país y sus adherentes. Por quienes este tipo de trabajo adquiere significado.

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, porque "Nada Humano le es Ajeno".

Al equipo de maestras y maestros fundadores del Programa de Derechos Humanos de esta institución que, con su humanismo y compromiso social, han contribuido a cimentar este principio en una corta pero rica y fecunda historia.

Al Doctor José Enrique González Ruíz, director de la presente tesis que, con gran calidad humana, capacidad y sencillez, supo guiar este esfuerzo hasta concretarse en este texto

Al Maestro Rubén Rabindranáth García Clarck y al Doctor Camilo Antonio Pérez Bustillo que, revisaron la tesis durante un período colmado de trabajo intenso.

A los Seminarios coordinados por todos ellos y por la doctora Beatriz Amézquita León, la Maestra Clemencia Correa y los Maestros Eduardo Correa Sénior y Óscar González, que contribuyeron con sus pertinentes, diversas y hasta polémicas orientaciones teóricas a la versión final de este trabajo.

A la Maestra Laura Edna Aragón Borja, de la UNAM, por sus acuciosas y profundas observaciones y por haber posibilitado un espacio emocional e intelectual para la conclusión del trabajo.

Un reconocimiento muy especial al Doctor Miguel Monroy Farías, de la UNAM, por las certeras y profundas observaciones teóricas y metodológicas, hechas en el último trecho del trabajo, para su pertinente reestructuración final.

“...La Política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y medida.

Es completamente cierto, y así lo prueba la Historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez.

Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un Sin Embargo; sólo un hombre (o una mujer) de esta forma construido tiene Vocación para la política...”

MAX WEBER, “LA POLITICA COMO VOCACIÓN” (1919).

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN-----	8
INTRODUCCIÓN-----	13
Delimitación y planteamiento del problema	
Justificación teórica	
Objetivo general	
Objetivos específicos	
Metodología	
Estructura interna	
1. PERSPECTIVA TEÓRICA E HISTÓRICA DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN-----	33
Caracterización de los derechos humanos ¿Qué son los derechos humanos?	
1.1.1Evolución histórica de los derechos humanos ¿Cómo surgen los derechos humanos?	
1.2 Caracterización del derecho a la educación. ¿Qué es el derecho a la educación?	
1.2.1 ¿Cómo surgió el derecho social a la educación pública?	
1.2.2 El Desarrollo histórico del derecho a la educación pública en México	
1.2.3 Las bases internacionales del derecho a la educación	
1.2.4 El derecho a la educación de México en los instrumentos internacionales ¿Cuáles Tratados internacionales se relacionan con el derecho a la educación?	
2. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y JURÍDICO DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LIBERTAD Y AUTONOMÍA-----	62
2.1 El contexto neoliberal del los derechos humanos.	
2.2 Los derechos humanos en la perspectiva de las capacidades humanas	
2.3 El sentido político-jurídico del concepto de libertad	

2.4 El sentido político-jurídico de las libertades autonómicas	
3. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR? UNA MIRADA DESDE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES-----	84
3.1 La disponibilidad de la educación superior pública	
3.2 ¿En qué sentido la educación superior es un derecho humano en los instrumentos internacionales?	
3.3 ¿Se puede exigir el derecho a la educación superior?	
3.4 ¿Cuál es el alcance y contenido normativo del derecho a la educación superior?	
3.5 Los derechos de libertad en la educación superior. ¿Qué significa la autonomía universitaria hoy?	
4. EL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM. PERSPECTIVA HISTÓRICA Y SOCIOPOLÍTICA DEL PROBLEMA-----	102
4.1 Antecedentes del autogobierno universitario en el contexto nacional	
4.1.2 El autogobierno jurídico: ¿Ley Orgánica con reconocimiento estatal de la autonomía o Ley Autonómica?	
4.2 Una aproximación sociopolítica a las formas de gobierno en las universidades públicas	
4.2.1 Modelo burocrático-racional	
4.2.2 Modelo de la anarquía organizada	
4.2.3 Modelo político	
4.2.4 Modelo colegial	
4.3 Los órganos personales de gobierno universitario: el rector	
5. ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DEL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM-----	121
5.1 ¿Por qué y para qué elegir a la UNAM como objeto de estudio? ¿Una universidad tan vieja?	
5.2 El autogobierno universitario de 1929 y la Revolución Mexicana: el Maximato	
5.3 La reforma autonómica universitaria de 1945 durante la modernización y desarrollo estabilizador de 1940-1970	

<b>6. EL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM HOY-----</b>	<b>144</b>
6.1 Gobierno y gobernabilidad en la UNAM	
6.2 El gobierno universitario de la UNAM en el contexto nacional	
6.3 El problema de la gobernabilidad institucional	
6.4 Las formas de gobierno específicas de la UNAM. Estructura de gobierno en la UNAM	
6.4.1 La estructura formal del gobierno en la UNAM	
6.4.2 El gobierno y la gobernabilidad de la UNAM	
<b>7. NEOLIBERALISMO, AUTOGOBIERNO UNIVERSITARIO Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA-----</b>	<b>160</b>
7.1 El pensamiento neoliberal de los servicios educativos universitarios	
7.2 Acceso y cobertura nacional a la educación superior pública	
7.3 Neoliberalismo y reformas al derecho a la libertad de autogobierno universitario a contraluz de otras experiencias iberoamericanas	
<b>CONCLUSIONES Y ASIGNATURAS PENDIENTES-- -----</b>	<b>183</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA-----</b>	<b>211</b>
Fuentes bibliográficas	
Referencias electrónicas específicas	
Referencias electrónicas generales	
<b>ANEXOS-----</b>	<b>232</b>
1. El manifiesto estudiantil por la Universidad Libre.	
2. Antecedentes históricos del autogobierno universitario	
3. PERÍODO NEOLIBERAL (1982-2010).	
4. Estructura formal de gobierno de la UNAM.	

# PRESENTACIÓN

## PRESENTACIÓN

En el marco discursivo del período neoliberal registrado, esta investigación denominada **“El Derecho a la Educación Superior, el Caso UNAM: 2000-2010”**, además de aportar conocimiento sobre las bases y desarrollo del derecho a la educación superior, enmarcadas en el Enfoque de derechos Humanos -sustentado en el plano internacional y de la forma en que este derecho social está establecido en la legislación mexicana-, se analizan tres aspectos particulares: en primer lugar, su exigibilidad y los problemas que enfrenta, por el otro, la relación que tiene y la que debiera tener la política educativa en materia de educación superior con él, ya que este derecho constituye una de las obligaciones del Estado en materia educativa, y en tercero, los problemas e implicaciones que han tenido ambos fenómenos en el derecho al autogobierno autónomo universitario, para ejemplificar lo cual se toma el caso de la UNAM. Se concluye formulando un recuento de la situación actual de las instituciones de educación superior públicas, en un contexto neoliberal que coloca en el centro del debate el carácter crítico y social de las universidades públicas.

Entrelazado a la perspectiva sociopolítica del autogobierno autónomo universitario, el trabajo estaba destinado originalmente sólo al análisis sociológico del derecho al autogobierno de la UNAM en los últimos 30 años (mediante una reconstrucción histórico-cronológica de ese fenómeno), en el contexto de las reformas neoliberales en la educación superior del país. Sin embargo, conforme se fue avanzando en la investigación durante los **Seminarios de la Maestría en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y de un Seminario Propedéutico del Doctorado** de la **Universidad Autónoma de la Ciudad de México**, surgieron nuevas preguntas que redefinieron el sentido de la tesis abarcando no solo la manera más general e internacional en que se expresa el derecho humano a la educación superior en los instrumentos de la ONU y otros organismos, sino hasta las formas específicas en que los órganos personales e institucionales del gobierno de las universidades públicas han ejercido y ejercen su

derecho a la libertad de autogobierno autónomico, particularmente en la UNAM, en la relación histórico-política que mantienen ante los poderes públicos del Estado.

Dos hechos simultáneos de la última década fueron determinantes en la toma de esta decisión: el resurgimiento de la polémica en torno al tema de las libertades autónomicas en varias universidades públicas del país y, el papel protagónico del rector de la UNAM en su defensa durante la última década, así como el incremento e intensificación de la participación de los grupos de la sociedad civil por la defensa de los derechos humanos, que desencadenó la promulgación de la reforma constitucional en derechos humanos, el 10 de junio de 2011.

El problema de investigación planteado se articuló a la pregunta: **¿Qué es el derecho a la educación superior y qué papel juega en el ejercicio del autogobierno de la UNAM en su relación con las políticas educativas del gobierno del Estado, y qué relación existe entre el derecho a la libertad de autogobierno de la UNAM, el derecho a la educación superior y las políticas públicas de educación superior?**

De los resultados de investigación obtenidos, desde el enfoque de derechos humanos, sobresale el incumplimiento del Estado mexicano en sus políticas públicas en materia de educación superior y de respeto a la libertad de autogobierno autónomico de las universidades públicas de los estados y de la UNAM. Respecto a esta última además, se ha evidenciado un distanciamiento entre su órgano personal de gobierno y el ejecutivo federal. Las gestiones del rector se han desplazado hacia el poder legislativo y hacia el jefe de gobierno del D.F. Hoy, de manera más sutil, el gobierno federal, viola los derechos de libertades académicas y autogobierno de la UNAM y de las universidades públicas, condicionando el financiamiento presupuestal federal de éstas a la elaboración de proyectos de investigación y docencia ligados a lineamientos y criterios externos a ellas, sin la necesaria vinculación a los requerimientos sociales del país.

La investigación se desarrolla en siete capítulos. Las conclusiones y asignaturas pendientes integran tanto los principales resultados como propuestas puntuales para la consecución de la misma en el corto plazo, con una prospectiva de intervención en el tema a mediano y largo plazo. Contiene cuatro anexos, el primero sobre El Manifiesto sobre la Universidad Libre de México de 1875 y los tres últimos cuadros sobre la evolución histórica del autogobierno en la UNAM, para la mejor comprensión de la estructura de gobierno del Estado mexicano y su relación con el autogobierno universitario, y entre ambos como una especie de catalizador, la incidencia de las movilizaciones políticas de los actores universitarios, en su perenne lucha histórico-social por la conquista de mayores libertades en y para las instituciones de educación superior públicas. El trabajo Incluye amplias fuentes de información.

**EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR,  
EL CASO UNAM: 2000-2010**

# INTRODUCCIÓN

## **Delimitación y planteamiento del problema**

En las tres últimas décadas, a consecuencia de la expansión del capitalismo mundial en su fase neoliberal, se ha venido produciendo en todo el mundo una serie de cambios profundos y acelerados que han transformado el panorama político, económico, social y cultural tanto a nivel mundial como regional y local. Este fenómeno conocido como globalización o mundialización, pone de manifiesto que más que una época de cambios, el fenómeno que se ha estado manifestando es un cambio de época (Castells, 1999). Las fronteras nacionales físicas y simbólicas han dado paso primordialmente al flujo de capitales financieros especulativos que circulan con total libertad por el planeta, en detrimento de las acciones públicas para el bienestar social de los Estados nacionales, y redefiniendo de facto el rol de éstos, por el de "aliados de la expropiación" de los derechos fundamentales. Bajo este fenómeno, la realización de los derechos de las personas deja de ser el principio rector de las políticas públicas de los Estados, que pasan a ser organizadas por y en torno al libre intercambio de bienes y servicios mercantiles (Aguiló, 2008).

La educación en general y la educación superior en lo particular, no han estado exentas del proceso neoliberal de mercantilización global (Muñoz, 2004; Rodríguez, 2007).

En ese contexto contrario a la igualdad de oportunidades para que todos tengan la posibilidad de acceder a los niveles básicos de escolaridad, al conocimiento avanzado y al desarrollo humano integral, el tema relacionado a las libertades plenas para que los actores universitarios ejerzan el derecho humano a la educación superior es un asunto de creciente actualidad (Gil, 2010a). Las distintas formas de barbarie científico-tecnológicas que han rodeado el curso de las sociedades contemporáneas han encontrado en la formación educativa dispositivos de defensa política y de protección contra los excesos del poder,

esencialmente contra el poder de los actores del Estado que obstaculizan u omiten la realización de los derechos fundamentales de la población.

Esos han sido los propósitos fundados en la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Constitución de la UNESCO, y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que la humanidad entera suscribió: Un contrato por los derechos humanos a nivel mundial. El convenio se basó en los principios democráticos -enunciados únicamente en la Constitución de la UNESCO- de libertad, igualdad, justicia y solidaridad. Poco a poco, estos principios o valores fueron desapareciendo y empezaron a ser sustituidos por otros valores o antivalores como el individualismo, el elitismo, lo urgente, el mercantilismo sin límite descrito arriba. Hoy es necesario promover un nuevo contrato social (y moral) como contrapeso internacional a esta problemática, pues es sabido que los graves conflictos, como lo ha sido la guerra, están enraizados en la pobreza, la exclusión y la injusticia en materia de acceso a la educación y prestaciones sociales (Mayor, 1997).

Para el Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, jurídicamente no hay diferencia entre un tratado, una convención o un pacto; todos ellos son instrumentos jurídicos internacionales que en derecho internacional, imponen obligaciones a los Estados que opten por aceptar las que figuran en ellos (OACDH, 2007). El Estado debe, en su caso, proteger-garantizar el derecho a la educación en todos sus niveles, de forma permanente, en igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna.

Al respecto, en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI (1998), ratificada por la mayoría de los Estados miembros de la ONU (UNESCO, 2011), se asienta el incremento a la demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma, y una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que este tipo de educación reviste para el desarrollo sociocultural y económico y para la construcción del futuro en todo el orbe.

En una época de innovaciones tecnológicas propiciadoras de mayor acercamiento y más rápida comunicación internacionales, la educación superior se enfrenta, entre otros problemas, a dificultades y retos relativos a la igualdad de condiciones de acceso a los estudios y permanencia en los mismos, la mejora y conservación de la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, las posibilidades de empleo de los egresados, y sustancialmente a la igualdad de acceso y al financiamiento recomendada en los instrumentos internacionales (UNESCO, 1998; 2011).

El derecho a la educación superior, independientemente de cualesquier repercusión financiera, y sin adentrarse en la diversidad de problemas que le subyacen, se nutre del principio universal de que, la educación es un bien colectivo al que todos deben poder acceder. Una vez admitido ese principio, es posible combinar fondos públicos y privados, según diversas fórmulas que toman en consideración las tradiciones de cada país, su nivel de desarrollo, estilos de vida y distribución de ingresos. De cualquier forma posible, en todas las decisiones que se adopten debe predominar el principio de la igualdad de oportunidades (Delors, 1996; UNESCO, 1998), factor de inclusión social, de educación superior para todos.

El principio de inclusión al sistema educativo amplía las obligaciones del Estado hacia el respeto, protección y cumplimiento de otros tres derechos de Asequibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad, que integrados al derecho de accesibilidad conforman el núcleo esencial del derecho a la educación superior. Todos ellos han sido propuestos en la Convención Americana de Derechos Económicos y Sociales de 1966 (Tomaševski, 2004). A su vez, la obligación de cumplir los cuatro derechos entraña la de facilitar y suministrar. La obligación de facilitar le impone al Estado la adopción de medidas positivas con el fin de ayudar a los particulares y a las comunidades a disfrutar del derecho a la educación (UNESCO, 2011).

En el contexto regional y doméstico, el derecho a la educación superior conquistado para "los Hombres Libres de América", por cuerpos colegiados de

estudiantes y maestros argentinos, se enmarca en la frase de que en las universidades públicas: "la única actitud silenciosa que cabe en un instituto de ciencia es la del que escucha una verdad o la del que experimenta para crearla o comprobarla" (Manifiesto Liminar, 1918: 1), pensamiento que resume el contenido básico del derecho de mayores libertades académicas y de autogobierno de las universidades públicas.

Guardando la debida distancia y las proporciones del tiempo, los cimientos del derecho a la educación superior en su modalidad de autogobierno universitario, con independencia de cualesquier tipo de poderes establecidos, se remonta a la formación de grupos o cuerpos colegiados de estudiantes y maestros europeos, que iniciaron esa lucha por sus libertades durante los siglos XI y XII, en las universidades de Bolonia, París y Oxford (Alcántara, 2009). Ha sido un largo proceso de lucha y conquista por parte de los grupos de universitarios organizados alrededor de cuerpos colegiados, por el reconocimiento y la ampliación de sus derechos a la libertad académica y de autogobierno, esenciales en la conformación política inscrita en el concepto de autonomía universitaria.

Para entender la diferencia entre la relativa estabilidad del autogobierno de las milenarias universidades europeas, y la lucha permanente de las centenarias corporaciones latinoamericanas y mexicanas, por hacer respetar éste y todas las dimensiones de la autonomía universitaria, se requiere pensar no solo en sus diferencias de organización colegiada y edad, sino en el tipo de relación que han sostenido los actores universitarios con los poderes establecidos en cada período histórico-social. Primero en su transición de un contexto medieval del conocimiento ilustrado, financiado a voluntad y de forma altruista, por y para las élites, a otro en el que los movimientos sociales de Francia y Norteamérica durante el liberalismo industrial de fines del siglo XVIII, hacían florecer los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, y al Estado nacional como su protector.

Como bien se sabe, el modelo universitario autárquico instaurado por Napoleón Bonaparte entre 1806-1808, luego del triunfo de la Republicana Francesa, estructuró la organización de la formación educativa superior de su nación. Conviene recapitular sus principales rasgos. La enseñanza superior francesa, luego de la Revolución y por cien años (1793-1886), no fue más que un sistema de escuelas superiores que no respondían al nombre de universidad, organizadas como un servicio público nacional tal como la enseñanza primaria, la secundaria y la normal.

Entre 1806 y 1808, se implantó en la perspectiva política napoleónica de unificar y uniformizar culturalmente al archipiélago de provincias, en una nueva entidad cohesionada, la Francia republicana. Iniciada la reforma en el contexto de la revolución industrial, el proceso de reforma se prolongó cuarenta años, en los cuales Francia conoció el mayor periodo de florecimiento intelectual y científico de su historia. Desde mediados del siglo XIX y durante todo el siglo XX, reformas innovadoras tuvieron lugar, nuevas ideas sobre educación superior se instauraron en contraposición a las antiguas; las inclinaciones nominalmente humanistas del pasado fueron sustituidas por un nuevo humanismo fundado en la ciencia, comprometido con la problemática nacional, empeñado en absorber y difundir el nuevo saber científico y tecnológico, y con la defensa de los derechos humanos, con repercusiones para los sistemas educativos de América Latina (Arocena y Sutz, 2000).

Habría que considerar con respecto a los derechos humanos y el derecho a la educación superior, que existen diferencias esenciales entre una y otra región. El origen y desarrollo tanto de las corporaciones universitarias europeas, como la organización política de los Estados europeos no corresponde al de la región de América Latina. Acá se trasplantaron tanto unas como otros, por decisiones políticas de los agentes del Estado. Fenómeno similar ha ocurrido con los derechos humanos, se han inscrito en documentos, pero ello no significa en los hechos su cabal reconocimiento y realización.

Pese a ello el Enfoque de Derechos Humanos respaldado en el marco teórico e instrumental de las organizaciones internacionales se ha constituido en uno de los

referentes contemporáneos de mayor vigencia, por poseer un carácter universal con un alto contenido significativo para el desarrollo de las personas, ya que ha sido catalogado como un referente emancipador contra el abuso del poder de cada época, en particular, tras la crisis del socialismo real en los años 80-90, y la globalización del neoliberalismo económico.

Este proceso simultáneo de crisis y globalización, se ha bifurcado sistemáticamente en dos tendencias ideológicas que han conducido respectivamente, a la internacionalización positiva (universalización jurisdiccional) de todos los derechos humanos (Cadena, 2010), y a la injusta exclusión de facto que permite a la economía del libre mercado mundial quedarse con lo mejor de la producción mundial de recursos de diversa índole, e ignorar los derechos fundamentales y el destino de numerosos grupos sociales y económicos que permanecen en la pobreza (Chomsky et al, 2004).

No en balde se ha observado que el estudio y adhesión al tema, en una u otra dirección ideológica, es cada vez de mayor observancia en la mayoría de los gobiernos e instituciones de los Estados del mundo entero. La adhesión a las bases de los derechos fundamentales, especialmente a las del derecho a la educación básica, se han estado revisando e incorporando paulatinamente a los programas y políticas públicas de las naciones (Pérez, 2005). Sin embargo, a la perspectiva educativa terciaria o profesional de los mismos no se le ha dado la atención requerida o suficiente para el desarrollo de todas y todos.

En sentido estricto, tomando como referencia las políticas públicas del Estado mexicano en materia de educación superior, en el período 2000-2011, se han desatendido al menos tres aspectos sustantivos del derecho a la educación superior:

En primer término se ha omitido el carácter preventivo y social de la acción educativa, para lo cual los Estados signatarios se comprometen a hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior, según consta en la Carta de las Naciones Unidas (1945), la

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966). Entre los acuerdos se declara que toda persona tiene derecho a la educación y que el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos, haciendo suyos los principios básicos de la Convención (1960), relativa a la lucha contra la discriminación en el campo de la enseñanza.

En segundo lugar se ha violado el carácter autónomo y social de las universidades públicas. Se ha observado en el vigente gobierno panista (2000-2011), que el tipo de política pública implantado para el acceso a la educación superior pública del país, ha imposibilitado la igualdad de condiciones viables de inclusión (cobertura) de los jóvenes a este bien público (Gil-Antón, 2010).

Este problema sumado a la determinación oficial de regir las prioridades educativas de las universidades, a través del condicionamiento presupuestal anual para su operación (Rodríguez, 2010), vulnera la libertad del autogobierno autonómico universitario declarado durante la Conferencia sobre Libertad Académica y autogobierno universitario de Sinaia, Rumanía (1992), para hacer accesible a todos en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada Estado, la enseñanza superior. El Acuerdo ha sido ratificado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (1998 y 2009), y ampliado a la categoría de necesario, para que las universidades cumplan su misión con calidad, pertinencia, eficiencia y transparencia de cara a los retos y desafíos de la sociedad.

Adicionalmente la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior de América Latina y el Caribe de Cartagena de Indias (2008), le asigna al autogobierno colegiado (cogobierno) el rango de condición necesaria para el trabajo académico con libertad, y reafirma el carácter de "bien público-social" de la educación superior y se reafirma la medida de que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos.

El tercer rasgo esencial del derecho a la educación superior que ha sido relegado por el Estado mexicano, gira en torno a su falta de voluntad política para crear lo que Pérez (2005), denomina marco de condiciones de prioridades del desarrollo (las políticas públicas en materia de educación superior), que facilite el ejercicio real de éste y de todos los derechos sociales. El principal argumento normativo adverso esgrimido para desconocer o posponer el reconocimiento del derecho social a la educación superior, se remite al problema de la no exigibilidad ni justiciabilidad formal de los derechos sociales en su conjunto.

Para enfrentar las omisiones y violaciones de los derechos y libertades vinculadas a la educación, que reducen el proceso formativo superior a la categoría de un servicio negociable y no a la de un derecho social fundamental excepcionalmente importante para el desarrollo humano en su sentido más amplio, desde los años noventa se han reforzado y renovado significativamente los propósitos de los derechos humanos universales que dieron origen en la coyuntura histórica de formación de la ONU y la UNESCO, a los tratados internacionales y a los correspondientes Comités para su protección y garantía (Muñoz, 2010).

Precisamente los principios empleados para contrarrestar la tendencia mercantil de la educación superior se inspiran en los instrumentos del derecho internacional de los Derechos Humanos, primordialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, así como en los correspondientes Comités surgidos desde los Protocolos hechos para la realización de los derechos, de forma complementaria a ellos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Por fortuna también el concepto de "derechos sociales" ha evolucionado a lo largo del tiempo, han pasado de ser considerados derechos únicamente asociados a los seres humanos en su forma individual en el marco de los derechos civiles y políticos, a ser reconocidos como verdaderos derechos fundamentales, por su propio contenido. No obstante este reconocimiento, siguen existiendo trabas para su ejercicio debido a las diferentes interpretaciones que se hacen de sus

postulados en las Cartas magnas de los Estados, como para considerarlos merecedores de una realización plena por vía de la tutela, es decir, para ligarlos dado el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales, con los mecanismos que estos requieren para su efectivo cumplimiento (Riveros, 2010).

Esta distinción, aun sometida a discusión, está basada en una visión totalmente segada y naturalista del rol y el funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición tradicional del Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, la seguridad y la defensa, por lo que no corresponden a la verdadera dimensión de los derechos humanos, sobre todo de los derechos de libertad (Abramovich y Courtis, 2002; citados por Riveros, 2010).

En opinión de Abramovich y Courtis (2002), en el constitucionalismo actual, ya no es sostenible la contradicción de los derechos sociales a los derechos de libertad basada en la objeción que solo los primeros requieren prestaciones positivas (“un dar o hacer”, por parte del Estado), mientras los otros comportan solamente un deber de respeto y de abstención (“un no hacer”, por parte del Estado). De la inexactitud de este segundo criterio del tema ya existe consenso en razón de que, incluso si los derechos sociales dependen en su realidad concreta de la organización del Estado, es pura ilusión pensar que lo mismo no es verdad también para los derechos de libertad (Riveros, 2010).

Como indica Riveros (2010), desde la formación del Estado, los casos clásicos de libertad no habrían podido garantizarse en lo más mínimo en sus inicios, sin prestaciones positivas por parte del Estado y en especial, sin una adecuada organización de los poderes estatales y la previsión de determinados deberes por parte del Estado. Esta resignificación establece que todos los derechos, sean civiles y políticos o sociales, requieren tanto prestaciones positivas como prestaciones negativas para su realización, situación que invalida la falsa y artificial separación de los derechos colectivos de los derechos fundamentales individuales.

En esta tónica, el disfrute libre y voluntario del aprendizaje individual requiere para su goce efectivo tener protegidos de manera holística los derechos básicos a la alimentación y a la salud, así como los derechos y libertades vinculados a restituirle a la educación su sentido central destinado a lograr el desarrollo de la personalidad y dignidad humana a partir de la disponibilidad de programas educativos de calidad y de la infraestructura escolar apropiada para ello. Los derechos y libertades de y para la educación son de permanente práctica y formación de conciencia, y deben tutelarse en el marco de la convergencia y el aprendizaje de todos los demás derechos humanos.

La educación es además de una garantía individual, un derecho social cuya máxima expresión es la persona en el ejercicio de su ciudadanía, no se reduce a una etapa de la vida sino al desarrollo completo de la existencia de las personas. Se trata de un derecho humano que por definición, todos independientemente de la edad pueden exigir (Muñoz, 2010).

Por otro lado el nivel educativo superior presenta características especiales y de mayor complejidad estructural que los otros grados y niveles de escolarización, no sólo por representar al nivel más avanzado del conocimiento científico y tecnológico, sino porque las instituciones que lo tienen a su cargo, preponderantemente las universidades públicas, poseen dos elementos que le son consustanciales: las libertades de cátedra y de autogobierno. Las instituciones autónomas no sólo tienen el derecho al autogobierno, también deben gobernarse a sí mismas, respetando la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas y determinación de sus planes y programas (Gaceta UNAM, 2004).

Ante tales derechos de libertad que conllevan obligaciones, una tensión generalizada que enfrentan las políticas de coordinación entre el Estado y las instituciones universitarias radica en la percepción, desde la perspectiva de las instituciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades gubernamentales que forman parte del esquema de

coordinación propuesto o en ejercicio. Por regla general, con los matices que se advertirán en la presentación de casos nacionales, esta tensión suele ser más vigorosa cuanto mayor es el grado de autonomía de las instituciones con respecto al Estado. Escenarios de este tipo suelen ser resueltos mediante fórmulas de coordinación que son, simultáneamente, más débiles y más complejas que aquellas en las que prevalece un principio jerárquico entre la entidad gubernamental y las instituciones universitarias, es decir en sistemas en los cuales la autonomía se limita, por ejemplo, a la libertad académica y/o a la designación de autoridades (Rodríguez, 2009).

### **Justificación teórica**

Son de diversa índole los argumentos que en la actual coyuntura internacional y nacional, demuestran la importancia, relevancia y trascendencia para que en la actualidad se investigue y profundice en el grado de exigibilidad y justiciabilidad del derecho social a la educación superior pública, en la perspectiva del Enfoque de Derechos Humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (ONU, 1993), en su Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), reafirma el compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas. Su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos de los Estados Partes de los Tratados internacionales.

A sesenta y tres años de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, el organismo posee un Sistema de Tratados de Derechos Humanos (tratados, convenciones o pactos), que funcionan como instrumentos jurídicos supranacionales que, en derecho internacional, imponen obligaciones a los

Estados parte que opten por aceptar las que figuran en ellos (Oficina del alto Comisionado de la ONU, 2007), y a seis meses (la última corrección de la tesis se hizo en diciembre de 2011), de la fecha en que México, Estado adherente formal a la ONU, instituyó la Reforma Constitucional mexicana que los incluye totalmente en su legislación, resulta pertinente analizar algunas de las repercusiones que ésta y los Tratados tienen, para el ejercicio de los derechos humanos en el plano general, del derecho a la educación superior en el ámbito particular de las universidades públicas, y en relación al autogobierno autónómico de éstas, en lo específico.

El funcionamiento conjunto de los tratados y de los órganos creados como un sistema de tratados, depende de dos factores: primeramente, los Estados tienen que aceptar todos los tratados fundamentales de derechos humanos de manera sistemática y poner en práctica sus disposiciones (ratificación universal y efectiva), y en segundo lugar, los órganos creados en virtud de tratados tienen que coordinar sus actividades de manera que represente un proceder coherente y sistemático respecto de la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional (OACDH, 2007).

En este sentido, los tratados, convenciones o pactos que componen al Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, son instrumentos jurídicos que, en derecho internacional, imponen obligaciones a los Estados que opten por aceptar las que figuran en ellos, por lo cual la reforma Constitucional mexicana en materia de derechos humanos debe enfocarse con atención especial.

En las perspectiva del desarrollo humano y del Estado garante de todos los derechos humanos, el derecho a la educación superior es decir, la libertad plena para acceder, permanecer y egresar del nivel terciario del sistema educativo, es uno de los llamados derechos sociales o Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que los derechos sociales a la salud y a la asistencia médica, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social (Carbonell, 2009).

Aunque no son mencionados como tales de forma explícita con esta connotación, en la Carta de las Naciones Unidas y en la Constitución mexicana, éstas estipulan respectivamente en su Artículo 55 inciso "a" (ONU, 2011), y Artículo 3º -Fracción VII- (IIJ-UNAM, 1993), la necesidad de promover un nivel de vida decoroso para el desarrollo humano, que es la esencia del contenido de todos los derechos sociales. Además la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (ONU, 2011), reconoce a éstos en su preámbulo y Artículo 25, como los encargados de promover el progreso social y elevar el nivel de vida, para asegurar a todas las personas, todos los servicios sociales necesarios.

El Artículo 26 de la Declaración Universal se precisa que todas las personas tienen derecho a la educación, de forma gratuita y obligatoria al menos en los niveles básicos. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos, y su financiamiento por parte del Estado deberá otorgarse de forma obligatoria y progresiva, de acuerdo a los recursos disponibles. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la persona humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos fundamentales, para favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y los grupos étnicos o religiosos, y promover el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Por su parte, la Convención Americana o Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 2011), adoptada por la Asamblea General en 1966, y ratificado por México en 1981, es el instrumento jurídico internacional más importante, dado el respaldo de ratificaciones que ha recibido. Este Pacto, de alcance más amplio y exhaustivo en el tema de derechos fundamentales, dedica dos artículos al derecho a la educación superior, los Artículos 13 y 14. En ambos, de estipula el derecho de acceso a la enseñanza superior y a la profesionalización educativa, en correspondencia a los méritos de las personas. Asimismo, estipula para el Estado la obligación de financiamiento de

este subsistema educativo, en forma progresiva, es decir, conforme las prioridades del desarrollo nacional y los recursos disponibles de los Estados, lo permitan.

Sin embargo, se advierte a 30 años del compromiso asumido por los actores políticos del Estado mexicano, en el escenario internacional, que la política educativa en materia de educación superior ha ido en sentido inverso (Rodríguez, 2010), situación que requiere analizarse con mayor detenimiento y precisión.

En esta línea, un aspecto, que requiere desentrañarse prospectivamente es la manera en que la política de regulación financiera de las instituciones de educación superior por parte del Estado en la última década -a través de la evaluación de proyectos de investigación y formación docente-, constituye una forma de control a distancia del autogobierno de estos establecimientos (Mendoza, 2010). Situación que contravendría el derecho a la libertad de autogobierno conquistado durante un siglo de luchas de los actores universitarios, precisamente contra los poderes de los actores del Estado mexicano.

En el régimen autoritario anterior, el vínculo entre el rector y el presidente se jugó de forma más o menos estrecha. Aunque no se ha extinguido, pues en el caso de la UNAM, sus agentes tienen mayor margen de maniobra o libertad para opinar, desde una perspectiva crítica, asuntos de la vida pública y la política del Estado, particularmente la del gobierno federal (Rodríguez, 2010:51-52).

Esta dinámica ha implicado para el autogobierno de la UNAM y universidades hermanas por un lado libertades restringidas de autodeterminación interna de diverso tipo: académicas, administrativas, jurídicas, laborales y culturales; y por el otro, libertades para participar, desde una perspectiva crítica, en los asuntos de las políticas públicas del gobierno (Rodríguez, 2010), que requieren ahora en el nuevo contexto neoliberal, indagarse a profundidad.

Los investigadores educativos han tenido escaso interés por profundizar en el estudio de las libertades autonómicas correlativas al derecho a la educación superior, particularmente las que se refieren a las formas de relacionarse con el poder público a través del establecimiento de un espacio legítimo de negociación

crítica y de disputa política en el que se ganan o pierden posiciones oponiendo contrapesos institucionales al poder discrecional de los agentes del Estado (Ordorika, 2006; Rodríguez, 2010).

Ante este nuevo marco de relaciones institucionales, entre el ejecutivo federal y las autoridades universitarias, se requiere conocer cuál es el impacto de estas nuevas relaciones políticas entre el gobierno del Estado y la UNAM, en el tema del derecho a la educación y de las libertades de autogobierno de esta corporación. Por otra parte, habiéndose constatado, como indica Casanova (1999), que son pocas las investigaciones sistemáticas que tienen por objeto de estudio a las universidades públicas y sus dinámicas de gobierno interno y hacia los poderes del Estado, y de mayor complejidad y "aridez conceptual", la normatividad y algunas informaciones sobre el derecho a la educación (Muñoz, 2010), trabajos de este tipo se justifican en la medida que ayudan a ampliar los conocimientos en este campo.

Según anota Latapí (2009), en el campo de la investigación educativa, el estudio del derecho a la educación ha sido marginal, pese a que desde mediados del siglo pasado, se ha reconocido la importancia del tema en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Sociales, y otros instrumentos supranacionales que garantizan la exigibilidad de este derecho.

Poco se han investigado los derechos que constituyen el "núcleo esencial" o básico del derecho a la educación compuesto por otros tantos derechos exigibles: la disponibilidad de la educación, el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo y la calidad de la educación; tampoco se ha hecho con el derecho a la educación que está relacionado con un quinto derecho: el derecho de libertad que se desarrolla principalmente en el ámbito educativo (Góngora, (2003: 22).

En esta lógica, tomando en consideración la inmensa información virtual sobre los derechos humanos y los procesos educativos, y sin embargo tan escasa o inexistente la investigación educativa sistemática relativa al derecho social a la

libertad de autogobierno universitario, en la perspectiva del Enfoque de Derechos Humanos, se ha optado por el método de investigación cualitativa documental recomendada para el tratamiento metodológico de temas poco explorados.

La búsqueda exploratoria, localización y la consiguiente recopilación de datos e informaciones pertinentes es una tarea tan ardua como fructífera, especialmente en temas escasamente examinados (y con tantas interpretaciones, como los referidos al derecho a la educación superior), en razón de que los datos están presentes pero cuesta saber dónde, cuándo y cuáles son los más pertinentes. Por esta causa es imprescindible dominar el proceso de recopilar la documentación, a partir de fuentes múltiples y accesibles. Experiencia necesaria para pasar de lo ya conocido a lo que se desea conocer, teniendo siempre en cuenta los objetivos previstos (Eco, 1995; Martínez; King et al, 2000).

### **Las preguntas planteadas para el desarrollo de la investigación son:**

Resumiendo los planteamientos anteriores en interrogantes sobre el tema, el problema a investigar es:

¿Qué es el derecho a la educación superior y qué papel juega en el ejercicio del autogobierno de la UNAM en su relación con las políticas educativas del gobierno del Estado, y qué relación existe entre el derecho a la libertad de autogobierno de la UNAM, el derecho a la educación superior y las políticas públicas de educación superior?

Para abordar el problema anterior es necesario responder las siguientes preguntas particulares:

¿Qué son, cómo surgen y cuáles son los derechos humanos?

¿Cómo surgen el derecho a la educación y, el derecho a la educación superior correlacionado a la libertad de autogobierno de las universidades públicas?

¿Cuáles son las transformaciones en los modos de ejercer el derecho al autogobierno, de los órganos personales y colectivos de la UNAM, en relación al gobierno federal durante el período neoliberal, específicamente en la última década?

Si bien la delimitación temporal del trabajo se centra en el período de la transición democrática de México en 2000-2010, en realidad se amplía hasta el año 2011; la información se recaba a partir de 1982, año que marca el cambio del modelo económico del Estado de bienestar e ingreso al período neoliberal, ya que sin estos antecedentes, la década elegida no puede ser comprendida.

#### **Objetivo General:**

- Aportar conocimiento sobre el derecho a la educación superior de las universidades públicas a contraluz de los instrumentos internacionales de derechos humanos y su relación con el desarrollo histórico de la libertad de autogobierno autónomo de la UNAM en correspondencia a su vinculación política con el Estado mexicano, en un contexto socioeconómico neoliberal.

#### **Objetivos Específicos:**

- Examinar el fundamento jurídico-político para la protección de los derechos humanos en general y para la protección del derecho a la educación en particular, tanto en los Tratados internacionales como en el marco jurídico vigente en México.
- Describir y caracterizar el fundamento jurídico-político del derecho a la educación superior, analizando sus transformaciones y construcción histórica en relación con el derecho a la libertad de autogobierno autónomo de la UNAM.
- Identificar qué tipo de disposiciones, omisiones o acciones son planteadas desde el Estado en el período neoliberal 2000-2011, respecto del sistema universitario público.

### 3. Metodología

La presente es una investigación documental que se circunscribe al ámbito del enfoque de derechos humanos en el campo las ciencias sociales.

Los referentes teórico-metodológicos empleados para el análisis interpretativo de textos corresponden a la historia, sociología de la educación superior y a la política e educativa del Estado en relación al derecho de la educación superior de las universidades públicas del país. Su realización contó con el apoyo de los contenidos temáticos de los Seminarios incluidos en la organización y estructuración curricular de la **Maestría en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México**.

La interpretación del fenómeno se ha conducido con el auxilio de dos vías –los aspectos históricos y políticos de los derechos fundamentales-, que han servido de guía para la elaboración del estudio. Ambos ejes teóricos corresponden, respectivamente, a las Dimensiones Filosófica-Histórica y Económica-Política del Plan de Estudios de la institución (González, 2007).

El procedimiento de investigación utilizado para realizar este trabajo ha sido primordialmente la revisión bibliográfica, a partir de la cual se realizó una selección y análisis comprensivo de textos y otros documentos relevantes para el desarrollo del tema, el enfoque y los objetivos arriba planteados.

La revisión bibliográfica se efectuó tomando como universo de investigación preferente algunos de los textos compilados para los Cursos y Seminarios de Programa de Derechos Humanos de la UACM descritos antes, de la ONU-UNESCO y del Seminario de Educación Superior de la UNAM, que tratan fundamentalmente cuestiones políticas y sociales relativas al enfoque de los derechos humanos y al derecho a la educación superior. Para revisar y contrastar las experiencias normativas del tema, también se consultaron por la internet las

aportaciones de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y nacional, específicamente, y los logros constitucionales relativos al derecho a la educación superior de Colombia, Argentina y España.

Herramienta de apoyo invaluable en la investigación documental ha sido la internet, específicamente para tener acceso a las publicaciones de los investigadores iberoamericanos, a los instrumentos jurídicos de los organismos internacionales de derechos humanos, y para conocer las experiencias sobre el derecho a la educación superior desarrolladas por las "Defensorías del Pueblo" (el equivalente mexicano a la Comisión Nacional de Derechos Humanos) en España (<http://www.defensordelpueblo.es/>), Colombia (<http://www.defensoria.org.co/red/>) y Argentina (<http://www.dpn.gob.ar/>).

Al final del trabajo se indican las fuentes bibliográficas, ordinarias y electrónicas, consultadas.

#### **4. Estructura interna**

Se ha organizado la exposición en una presentación del trabajo de investigación y siete capítulos complementarios e independientes al mismo tiempo; incluyendo al final del texto, las conclusiones y asignaturas pendientes, las referencias bibliográficas y cuatro anexos: uno sobre El Manifiesto de la Universidad Libre de México y tres cuadros sobre el desarrollo histórico de las movilizaciones universitarias, las reformas autonómicas y la normatividad del gobierno en la UNAM.

Los tres primeros capítulos, tratan sobre la conceptualización del enfoque de derechos humanos, de los derechos fundamentales a la educación y a la educación superior, y de los principales instrumentos supranacionales que los contienen. En las secciones 4, 5 y 6, se analizan de forma integral las libertades autonómicas fundamentales en la UNAM, en el contexto del desarrollo histórico del tema: Para ello se toman en cuenta la emergencia de la autonomía en el contexto nacional, a partir de las luchas de los actores sociales que la promovieron, a principios del siglo XX; así como las repercusiones que para el

autogobierno de la institución, ha tenido el proyecto neoliberal del Estado mexicano, desde hace treinta años. En el apartado 7, se analiza con datos duros, la política pública de cobertura, que en materia de educación superior pública ha promovido el denominado gobierno de la alternancia (2000-2011).

Al final de los 7 capítulos, se hacen algunas conclusiones recopiladoras de los subtemas tratados, así como la formulación de múltiples preguntas tentativas para futuras incursiones en el tema de investigación.

**1. PERSPECTIVA TEÓRICA E HISTÓRICA DEL  
ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. EL  
DERECHO A LA EDUCACIÓN**

## 1. PERSPECTIVA TEÓRICA E HISTÓRICA DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Como se advirtió previamente, el presente trabajo constituye básicamente un análisis del derecho a la educación superior relacionado con el derecho a la libertad de autogobierno autónómico de la UNAM, tomando como eje al Enfoque de Derechos Humanos.

La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), denomina “Enfoque de Derechos Humanos” (EDH), al marco conceptual e instrumental empleado para respaldar la protección y garantía de los derechos humanos (DH). Desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de DH y, desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y protección de todos los derechos humanos. Su implementación se desarrolla a través de tratados, convenciones o pactos supranacionales que, en derecho internacional, imponen obligaciones a los Estados partes que opten por las que figuran en ellas mediante su firma y ratificación (Arbour, 2006; 2011).

Respecto al tema del derecho a la educación, que incluye de forma especial al derecho a la educación superior (e imbricado a él, el derecho a la libertad de autogobierno autónómico de las universidades públicas), la comunidad internacional se ha pronunciado a favor de su instauración generalizada y universal, por considerar al proceso educativo que le es propio, factor estratégico de cambio de la conciencia individual y colectiva de la sociedad:

“Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres (y de las mujeres) donde deben erigirse los baluartes de la paz” (UNESCO, 1945).

En este apartado de la investigación se pretende únicamente proporcionar una aproximación a las bases conceptuales del EDH, concebido como núcleo o matriz conceptual y metodológica, que origina y sustenta el desarrollo de todos los DH, particularmente del campo del derecho a la educación.

Regulados ahora por las agencias internacionales y por el marco jurídico doméstico de los Estados, el origen y principios teóricos esenciales de los derechos humanos, están cimentados en el de la propia naturaleza humana, con relativa independencia de la formación y organización política de los Estados; su significado actual es complejo y polisémico (García; Hoyo; Noriega; 2007), e interdisciplinario, porque es un fenómeno que asocia para su investigación a especialistas de diferentes disciplinas, cada uno de los cuales aplica los métodos y técnicas propios de su especialidad (Duverger, 1981).

Habida cuenta la complejidad y polisemia tanto del conjunto teórico y metodológico del EDH, como la del derecho a la educación (subconjunto de éste); por la multiplicidad de aspectos sociales, socioeconómicos y culturales, involucrados en su conceptualización; se ha optado por hacer una reflexión histórico-política de las raíces del tronco común que ramifica a todos los derechos humanos, a partir de la formulación de las siguientes preguntas:

**¿Qué son los Derechos Humanos? ¿Cómo surgen y cuál es el significado actual de los derechos humanos? ¿Cómo surge, durante el proceso de desarrollo de los derechos humanos, el derecho a la educación?**

### **1.1 Caracterización de los derechos humanos ¿Qué son los derechos humanos?**

En un texto didáctico para esclarecer dudas sobre el contenido de los derechos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACDH), postula que: “Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos (principalmente) y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras” (OACDH, 2006). Es una de las definiciones más comúnmente aceptadas sobre el tema.

Sin embargo, para Carbonell (2008), no es adecuado definir a "los derechos humanos" como sinónimo de "garantías jurídicas" porque, al menos en México, se confunde a los primeros con las "garantías individuales", y no lo son. La "garantía" es el medio para garantizar algo, para hacerlo eficaz, para devolverlo a su estado original, en caso de que haya sido tergiversado, violado o no respetado. "Garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo" (Ferrajoli, 2006; citado por Carbonell, 2008).

Los DH son las condiciones que permiten crear una relación integrada entre la persona y la sociedad, que facilita a los individuos ser personas, identificándose consigo mismos y con los otros (De la Torre, 1996:19).

Este sentido de búsqueda de integración social organizada, ha tenido lugar desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1945. El conjunto de Estados que integran la comunidad internacional se vinculan jurídicamente entre sí a través de una normatividad supranacional que obliga formalmente al principio general del respeto a los DH de las personas, porque se enmarcan en los principales pactos, convenciones y tratados sobre este tema (Fix-Zamudio, 1998: 648).

La misma agencia responsable de coordinar esta actividad en la ONU postula que, "los DH son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos DH, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles" (OACDH, 2011).

De esta definición se desprenden los principios generales vigentes que rigen a los DH entre la comunidad internacional: universalidad e inalienabilidad, interdependencia e indivisibilidad, igualdad y no discriminación, y los propios derechos y obligaciones de los Estados signatarios en el contexto internacional; cada uno de los cuales significa, respectivamente, que:

- son válidos y obligatorios para todos los países y todas las personas que en ellos viven, y que no deben suprimirse salvo circunstancias excepcionales que transgredan los propios derechos fundamentales;
- independientemente del momento histórico consecutivo en que hayan emergido, para su implantación y estudio, todos ellos son fundamentales y tienen la misma validez e importancia; los nuevos derechos no sustituyen a sus predecesores, sino que los aumentan y enriquecen;
- promueven la igualdad en la diferencia, la igualdad de derechos y libertades de las personas y los Estados miembros, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación; e,
- implican para los Estados firmantes de los correspondientes acuerdos o convenios; tanto su respeto, protección y realización; como la adopción de medidas constitucionales y operativas, que garanticen su pleno disfrute (Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, op. cit).

### **1.1.1 Evolución histórica de los derechos humanos ¿Cómo surgen los derechos humanos?**

La conformación normativa de los derechos humanos (DH), en los marcos constitucionales de los Estados e instrumentos jurídicos internacionales son en su conjunto una realidad histórica en constante desarrollo; es un fenómeno dinámico que se retroalimenta de forma dialéctica del propio cambio social expresado en los textos constitucionales particulares de los Estados democráticos. Esto significa que los ordenamientos internacionales más significativos han influenciado los correspondientes cambios en los de México; y de forma dialógica los de México han provocado lo propio en el contexto internacional. (Fix-Zamudio, 1998).

Para saber qué son los DH es necesario saber qué han sido, cuáles son y cómo se están construyendo los nuevos derechos cimentándose sobre los anteriores. Específicamente se requiere reconocer cómo ha sido su devenir histórico y cuáles son las influencias provenientes de diversos constitucionalismos y movimientos de

grupos sociales que han contribuido a la formación de los nuevos ordenamientos normativos (Galeana, 2010).

Al respecto de sistematizar las respuestas a estas cuestiones, la dimensión histórica de Patricia Galeana no es discordante con la dimensión jurídica -nacional e internacional-, dentro de la cual consigna Fix-Zamudio (1998) a los DH, las dos dimensiones complementan la interpretación del desarrollo de los derechos.

El planteamiento de construcción y renovación permanentes de los rasgos de los DH, que definen el EDH en los planos sociopolítico y jurídico de los instrumentos jurídicos, guarda semejanza con el “desarrollo normal” teórico y metodológico postulado por T. S. Kuhn (1989), para todas las disciplinas sociales; y complementariamente, la propuesta que interrelaciona las transformaciones de los derechos a determinados momentos históricos internos o externos de la sociedad, comparte la misma metodología histórico-espacial de los llamados “tiempos históricos” de Braudel (1989) y del estructuralismo marxista (Luna, 2005).

De acuerdo con Luna, se pueden analizar y ejemplificar muchas situaciones observadas en la realidad política de la organización social, a la luz de las coincidencias conceptuales que aportan Fernand Braudel y Pierre Vilar. Para interpretar las renovaciones, progresos o retrocesos de los DH, en relación al tiempo de duración y época históricos, Braudel (2006), aporta tres nociones espacio-temporales que facilitan la explicación metódica de los cambios políticos, económicos y socioculturales, concurrentes a la aparición de los derechos humanos en etapas de: “corta duración” (meses a escasos años), “mediana duración” (50 a 100 años) y de “larga duración” (de varios siglos). Las tres son interpretadas de manera semejante por lo que el estructuralismo marxista nombra, respectivamente en el mismo orden “Acontecimientos”, “Coyuntura” y “Estructura” (Vilar, 1997; citado por Luna, 2005).

En esta idea, en el tiempo de la corta duración, los Acontecimientos políticos diarios son consignados, por la rapidez y frecuencia en que ocurren los hechos.

En un período de meses a cinco o diez años, por ejemplo, pueden ocurrir muchísimos hechos políticos: cambios en los poderes y en la administración pública de un Estado, el desenlace de un conflicto social en una revolución, conflictos militares, confrontaciones políticas de los poderes estatales con los organismos internacionales o con grupos de la sociedad civil. Como afirma Pierre Vilar, los hechos cotidianos, aparentemente pequeños, sólo muestran una parte de la construcción mucho más profunda de todo cambio histórico-social.

El segundo tiempo de la mediana duración, que abarca más o menos entre cincuenta y cien años, está estrechamente vinculado a los cambios o ciclos económicos, en el que coincidentemente con el cambio de "coyuntura" interpretado por los estructuralistas marxistas, se pueden observar oscilaciones económicas que corresponden a ese lapso: el nacimiento, auge y decadencia de alguna actividad productiva, que aproximadamente se inscribe dentro de un período de cien años representativo del nacimiento, auge y decadencia de alguna actividad productiva.

En este sentido, no existen los crecimientos económicos sostenidos ininterrumpidamente, sino que se producen tarde o temprano crisis recurrentes que afectan al sistema. Por ejemplo, la Crisis económica estadounidense de los años 1929-1930, medianamente repetida a inicios de los setenta cuando se produjo una severa recesión de la economía norteamericana (Centro de Ciberdocencia del Ministerio de Educación de Perú, 2011).

Un ejemplo común de coyuntura, especialmente referenciado por los especialistas en derechos humanos, es la segunda mitad del siglo XVIII en la Francia de la revolución burguesa de 1789. Esta Revolución marca el fin del Antiguo Régimen Feudal y el ascenso de la clase burguesa en el control de la política francesa. Otro caso representativo es el siglo XVI porque el Medioevo es cuestionado por el humanismo que prepara el terreno para que la modernidad capitalista asuma el control del pensamiento occidental. En América Latina la primera mitad del siglo XIX es una coyuntura importante porque se acaba el período virreinal y se empiezan a construir las repúblicas (Centro de Ciberdocencia del Ministerio de

Educación de Perú, 2011). En otras palabras, se inicia la formación e implantación de los Estados Latinoamericanos a semejanza de los Estados-nación europeos.

Así concebida la organización del sistema socioeconómico, el tránsito de una estructura a otra no es uniforme ni mecánico. Un ejemplo de ello es la organización del sistema feudal que en Europa se originó en los siglos VII y VIII y se consolidó en los siglos XII y XIII y que lentamente en los siguientes siglos fue reemplazado casi imperceptiblemente por el capitalismo. La primera evidencia nacional en liquidar políticamente su feudalismo mediante la Carta de derechos o Declaración de derechos (Bill of Rights) de 1689, que a su vez se construyó sobre la Petition of Rights de 1628 en demanda de mayores libertades de los individuos. Luego lo hizo Francia en el XVIII, y la Unión Soviética lo realizó a inicios del siglo XX; lo cual indica que cada región a su manera procesa los cambios y tiene su propio ritmo temporal y evidentemente a veces se producen rebotes del sistema anterior o regresiones de algunas formas políticas o culturales (Luna, 2005).

La Coyuntura, en la perspectiva estructuralista, tiene además la connotación de una etapa verdaderamente única y excepcional de transición histórica sistémica, de una verdadera situación de bifurcación (la coyuntura, propiamente dicha) histórica, que se sobrepone y condensa en sí misma, a otros procesos históricos (estructurales) relevantes, que remiten sucesivamente a diferentes temporalidades históricas para su adecuada explicación (Wallerstein, 2003; citado por Aguirre, 2004).

La fase de "larga duración" braudeliana coincidente con el concepto de "estructura", es un sistema organizado, que identifica a una sociedad establecida con su propio sistema económico y cultural —de usos y costumbres- consolidados. Es común que los que viven en una etapa como la descrita perciban que casi todo tiene una explicación coherente y tienen la sensación de permanencia, es decir, que el sistema siempre ha existido y que probablemente el futuro mantenga las mismas cualidades que el presente (Luna, 2005).

Entender los procesos de construcción y reconstrucción contingentes (posibilidades de que ocurran o no) de los DH en cada época, implica conocer las situaciones contextuales y circunstanciales en que se produjeron y que prevalecen en el presente, con renovadas significaciones (Gómez, 2009). ¿Qué son el Contexto y la Circunstancia?

El Contexto del latín "contextus", es el entorno físico o de situación a partir del cual se considera un hecho; el entorno puede ser material o simbólico (histórico, económico, social, político, jurídico, cultural, etc.); está formado por un conjunto de circunstancias que ayudan a la comprensión de un fenómeno. La Circunstancia (lo circundante) está compuesta por las causas o factores concretos que contribuyen a la manifestación de determinados comportamientos de los individuos, grupos o sociedades para enfrentar determinada problemática. Las circunstancias asociadas a contextos específicos modifican las responsabilidades individuales o colectivas de las actitudes o conductas asumidas para enfrentar la situación en: eximentes, atenuantes y agravantes (Diccionario Enciclopédico Larousse, 2008).

El surgimiento de los DH en el contexto sociopolítico corresponde a circunstancias particulares centenarias. Las primeras Declaraciones (Petition of Rights -1628- y Bill of Rights -1689- ) de derechos, se hacen en contextos en que los derechos de las personas eran violados por los poderes de la Iglesia y el gobierno en Inglaterra. Un proceso similar se ha seguido en todas las Declaraciones a través de la historia. La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y su equivalente de 1793 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Se identifican con los requerimientos sociales y políticos en un tiempo y lugar específicos (Gómez, 2009).

En cada período histórico ha sido necesario encontrar una justificación que en teoría sustente la libertades y derechos de los seres humanos al margen de cualquier grupo de poder, de tal suerte que los individuos han sido presentados como seres dotados de "derechos y libertades inherentes a su naturaleza",

expresión cuya connotación ha venido variando en un proceso adaptativo y práctico a los requerimientos sociales de la población mundial.

En esa dirección, para facilitar su estudio sistemático y por motivos didácticos, los DH han sido clasificados originalmente en tres grupos (Parceró, 2009):

- Los derechos individuales de libertad e igualdad, suscritos a fines del siglo XVIII en la Carta o Declaración de Derechos (“Bill of Rights”) de la Independencia Norteamericana y en “La Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano” de la Revolución francesa (primera generación);
- Los derechos sociales a la educación, al trabajo, y a la tenencia de la tierra, originados en el contexto de la revolución industrial y los movimientos sociales contra la burguesía a fines del siglo XIX e inicio del siglo XX, expresados en las Constituciones de México en 1917, de la Unión Soviética en 1918 y de Weimar, Alemania, en 1919 (segunda generación); y
- Los derechos para la convivencia internacional y cuidado del equilibrio medioambiental global, liderado por la ONU desde mediados del siglo XX (tercera generación de derechos), vigentes a la fecha.

Hasta el siglo XXI, se han ido incluyendo más derechos a cada uno de los tres grupos, independientemente de la fecha en que se originaron, otorgándosele a cada uno de ellos el mismo rango, valor e importancia; de tal forma que la actual promoción y defensa de los derechos fundamentales, entre otros, incluye:

- En la Primera Generación de **derechos civiles y políticos** (DCP) básicos, los derechos a la vida e integridad física y moral, a la igualdad ante la ley; las libertades de conciencia, residencia e inviolabilidad del domicilio; los derechos a la nacionalidad, expresión, reunión y asociación; así como, los derechos a la seguridad jurídica y a la democracia;
- En la Segunda Generación de **derechos sociales, económicos culturales y ambientales** (DESC) de los pueblos; primordialmente al derecho a la educación y a la libre determinación; a los derechos laborales en equidad genérica y a los derechos a la libertad sindical y de huelga;

también incluye los derechos a la asistencia social y protección familiar, con sistemas de salud y vivienda adecuados; y finalmente,

- En la Tercera Generación de derechos de solidaridad para la paz; a los derechos al desarrollo, el equilibrio y a una calidad de vida digna; en un contexto ecológico y multicultural sustentables; cuya enriquecedora complejidad y amplitud mundiales en derechos específicos de los ciudadanos, hace pensar en la formulación sistemática de la “Cuarta Generación de Derechos”, en proceso de consolidación (Corcuera, 2007).

En opinión de Corcuera (2007) e Ibarra (2007), la separación convencional de los DH es falsa, y ha provocado confusiones a la hora de hacerlos exigibles y justiciables. Si bien los derechos individuales (1ª Generación), son catalogados como DH de ejercicio y goce individual -y no necesariamente colectivos (de 2ª Generación)-, el propio principio de justicia social o distributiva que busca la igualdad de oportunidades de los miembros de la sociedad, comprende prestaciones de seguridad social para su salvaguarda y garantía tanto en lo individual como en lo colectivo., no solo en las leyes, sino en los hechos, en la realidad. Por ejemplo, el ejercicio individual autodidacta del derecho a la educación no excluye su ejercicio colectivo en las instituciones educativas. Al respecto de éste y de todos los derechos sociales, Ibarra (2007: 31) enfatiza que “se trata de derechos de los cuales depende la vida, la subsistencia, la igualdad y la subsistencia de los seres humanos. Por esta razón todos son fundamentales.

## **1.2 Caracterización del derecho a la educación. ¿Qué es el derecho a la educación?**

La educación es “el proceso global de la sociedad, a través de los cuales las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad nacional e internacional y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, actitudes, aptitudes y conocimientos. Este proceso está limitado a una actividad determinada.” (UNESCO, 1974).

La educación “posee una ontología propia que se inserta en todas las manifestaciones de la vida y que las alimenta. La interrelación de los derechos humanos nunca es más evidente que en los procesos educativos, de modo que el derecho a la educación es además una garantía individual y un derecho social cuya máxima expresión es la persona en el ejercicio de su ciudadanía.” (Muñoz, 2004: 34).

Los procesos educativos, incluidos en el derecho a la educación, no son acciones y procedimientos azarosos, son recursos deliberados, intencionales y organizados. Son parte del esfuerzo social organizado para promover cambios de actitudes y conductas; son, a su vez, una herramienta general esencial con la cual una sociedad fortalece y promueve las condiciones y los valores que juzga pertinentes, a través de sus estructuras educativas (Díaz y Hernández, 2006).

Concebido como un agente de cambio real de todos los derechos, desde los niveles de escolaridad básicos, el DE puede ser y estar profundamente comprometido con ideales humanísticos de ética y desarrollo científico y tecnológico, que involucran a todo el sistema educativo de la sociedad. Éste último, está además organizado como sistema educativo público y privado en todos sus niveles y grados, y regulado por el Estado, e incluye estructuras, leyes y reglamentos de funcionamiento, así como una ordenación jerárquica, relativa inmovilidad de contenidos, y los establecimientos y modelos psicopedagógicos de operación (ANUIES, 2010).

El derecho a la educación es la oportunidad real, de todas la personas, de acceder al proceso amplio de transmisión de conocimientos de una generación a otra, a través de la implementación de estrategias psicopedagógicas que permitan a los agentes sociales, aprender integral y críticamente a pensar, a hacer, a ser y a correlacionarse con los demás (Delors, 1998a).

El DE rebasa el sentido del simple acceso y disponibilidad de recintos y equipos escolares, “las obligaciones (para su instauración) se entrelazan con todos los derechos, porque garantizan el derecho a la educación en su conjunto, sólo que

propenden directamente por la realización de algún derecho en concreto. Si bien es claro que las obligaciones de accesibilidad aseguran primariamente el derecho de acceso, también protegen otros derechos como la igualdad. De igual forma, las obligaciones de asequibilidad se relacionan transversalmente con los derechos de acceso, permanencia y calidad, aunque pueda sostenerse una estrecha unión con el derecho de disponibilidad e incluso con derechos de libertad...” (Góngora, 2003: 30).

Es el motivo por el cual la educación es un derecho imprescindible para la construcción de una sociedad más igualitaria, para la lucha contra la segregación y la exclusión social, para fortalecer los valores democráticos en el conjunto de la población, y en fin, para promover el desarrollo humano. Su exigibilidad y justiciabilidad, es decir, su realización efectiva en las instancias y órganos del Estado social y democrático de derecho es un asunto pendiente. (Cifuentes, 2003).

Es un derecho de derechos humanos. Va más allá del discurso de los Estados y de los organismos internacionales, sobre la libertad de acceso de las personas a la Escuela; es lograr su reconocimiento, la ampliación de su contenido y su realización plena. Significa incidir sobre las políticas, la económica y la social de manera amplia, pues llevar a la práctica el derecho a la educación, incluida su gratuidad, implica la concreción de muchos otros derechos: salud, alimentación, trabajo y seguridad social integral. Requiere de la incidencia sobre la política educativa, es decir, sobre las decisiones, relaciones y mecanismos de poder que operan a nivel mundial, regional, nacional y local (Torres, 2010).

Tomando como referencia los procesos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales, Pablo Latapí (2009), indica que una noción del derecho a la educación es el derecho de los individuos a recibir educación según esté consignado en los marcos jurídicos de sus respectivos países; al mismo tiempo que es un DH que, junto con otros, integra un importante corpus en el derecho internacional desde 1948; es uno de los derechos sociales (económicos, sociales y culturales) que han sido proclamados por la ONU) y ratificados por México,

desde 1981, como fundamental. Su ejercicio contribuye, entre los ciudadanos, al reconocimiento, y posible defensa y promoción de todos los otros DH.

### **1.2.1 ¿Cómo surgió el derecho social a la educación pública?**

Durante el largo período del Medievo (siglos V-XIV), la educación se concibió por siglos como un proceso elitista de instrucción o enseñanza individualizada en los claustros religiosos o en la residencia de personajes notables. Su financiamiento corrió a cargo del Clero, de la "nobleza" o mecenas, para su propio beneficio; o se dirigió a la subvención de personajes de notable sabiduría en las ciencias y las artes de esos tiempos. Esta última idea asistencialista del desarrollo educativo, prevaleció con diferentes matices hasta el siglo XVIII. En pleno desarrollo político y económico capitalistas, a los recintos educativos, sólo se podía acceder pagando el servicio o a través de donaciones o apoyos económicos otorgados por organizaciones sociales fundadas para la beneficencia pública (Palacios, 2002).

Han sido dos vertientes del liberalismo capitalista (Siglo XVIII), las que viabilizaron el tránsito del proceso formativo cerrado y reservado a los grupos selectos de la sociedad feudal, para hacerlo más accesible a otros sectores sociales. Sus autores intelectuales, los ingleses Smith (1776-1790), Ricardo (1772-1823), Malthus(1776-1834) y Stuart Mill (1806-1893), y los franceses Say (1767-1832) y Bastiat (1801-1850), fundaron el liberalismo político, promotor de las libertades autonómicas de los ciudadanos ante los poderes del Estado, y el liberalismo económico, defensor de las libertades de las empresas, de la propiedad privada de los medios de producción y de la no intervención del Estado en las relaciones existentes entre las personas, las clases sociales y las naciones. El Estado puede incluir a varias naciones. En su representación benefactora de la sociedad, se convierte en el mediador de los sus diversos actores políticos. (Durán, 2001; Liberalismo y Economía Política, 2011).

La formación del Estado en su sentido político clásico tiene un significado similar al de las "polis" (ciudades-estado: comunidad humana autosuficiente) de los griegos, y "civitas" (ciudadano: con gobierno propio, independiente y supremo en orden) de los romanos. Se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de sociedad, porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado. También se distingue de la nación. Al Estado generalmente se le define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. En eso consiste el Estado: en la institucionalización jurídica y política de la sociedad. El Estado tiene como elementos constitutivos básicos el poder público, el territorio y el pueblo (Durán, 2001: 10-11).

En un Estado democrático de derechos humanos, "el concepto de sociedad civil alude a un mecanismo de representación y defensa de los ciudadanos que desborda las instituciones del Estado propiamente dicho, pero siempre teniendo a dicho Estado como interlocutor y punto de referencia. La sociedad civil no puede pensarse independientemente del estado" (Castells, 2000: 12).

Sin embargo, los impulsores del reconocimiento de los derechos humanos durante las transformaciones de los sistemas políticos y económicos, han sido los movimientos sociales de cada época. Para Joachim Raschke (1994), los movimientos sociales, que no son sinónimo de cambios políticos, sino aquellos que siempre tienen como meta la búsqueda consistente de cambios primordialmente estructurales, que son al mismo tiempo, eso sí, cambios políticos, económicos y culturales. Es decir, ámbitos de incidencia de los "cambios sociales", cuyos objetivos han sido orientados política, económica o culturalmente por un "actor colectivo"

El movimiento social es un actor colectivo que interviene en el proceso de cambio social. Ello supone el desarrollo de determinados comportamientos llevados a cabo por personas vinculadas entre sí, para alcanzar un propósito. Pero esta vinculación no implica necesariamente homogeneidad entre ellas, por el contrario, se puede observar dentro de un movimiento social una multiplicidad de tendencias, organizaciones y principios para la acción. Por otra parte, la meta u

objetivos de estos movimientos tienden a ser bastante amplios y, en este contexto, apuntan a cambiar estructuras importantes de la sociedad (Raschke, 1994). En el caso de las organizaciones (el componente social) de la sociedad civil que han defendido y defienden distintos derechos humanos, la heterogeneidad se convierte en su rasgo distintivo y de mayor riqueza del movimiento, mientras que los objetivos comunes de su lucha operan como las premisas articuladoras del mismo.

Así lo atestigua el panorama histórico donde se escenifica el reconocimiento de los derechos humanos durante los cambios revolucionarios coyunturales y los acontecimientos políticos y económicos concomitantes. Por otra parte, la organización básicamente institucionalizada de los Estados-nación, ha tendido por lo regular, a acotar los alcances de las demandas del movimiento social.

Una incipiente formulación normativa, que ya aceptaba el derecho de todos a la educación, aunque todavía responsabilizaba a los grupos asistencialistas de su aplicación; se inscribió en la Constitución de la República Francesa del 24 de junio de 1793, que sustituyó a la de 1791 (De Castro, 1993). En su artículo 22, la Constitución republicana reformada postuló que "la instrucción (la educación) es una necesidad de toda persona, por lo que la sociedad debe poner la educación al alcance de todos" (Peces y Hierro, 1973: 92-93). Esta formulación, aun con visión asistencialista, cimentó las bases del derecho a la educación y a otros derechos sociales fundamentales de la época: libertad a la elección de empleo (artículo 17) y el derecho a la vida digna (artículo 21); ya sea ofreciendo trabajo u otros medios de subsistencia a los más incapacitados, es decir, mediante el aseguramiento social "piadoso" de los ciudadanos en situación de precariedad (Milá, 1991:185-187).

Posteriormente, la Constitución de la II República Francesa del 4 de noviembre de 1848 estipuló un desarrollo mayor y más profundo de estos derechos. La conformación inicial de los principios básicos de los derechos sociales fue reforzada por la aparición de un movimiento obrero que impulsó la consagración de derechos de carácter socio-laboral, como por ejemplo el derecho a unas

condiciones dignas de trabajo, a la huelga y a la asociación y sindicación. Adicionalmente, estos cambios normativos influyeron la doctrina social de la Iglesia católica, expresada a través de la Encíclica del Papa León XIII de 10 de enero de 1890 "sobre las obligaciones de los cristianos", y se constituyó en un apoyo importante a los derechos a favor de la protección laboral de las mujeres y los niños, y a los del carácter social del salario y la asistencia social básica (Milá, 1991).

### **1.2.2 El Desarrollo histórico del derecho a la educación pública en México**

Los principios fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad y bien común han acompañado históricamente las luchas de los individuos y los pueblos por tener mayores y mejores garantías a sus derechos sociales, para lo cual el proceso educativo formativo y cultural ha sido esencial. En el caso de México, la connotación originaria de tales valores de la dignidad humana, se implantaron durante la colonización del país; pero aquí como en Europa y el mundo entero, ello no ha obstado para que la sociedad en sus propias luchas por su consecución, los hagan suyos con renovadas significaciones.

Durante la lucha de independencia del México colonial, la idea embrionaria del derecho a la educación (Fernández, 2008); se importó con la primera Constitución liberal española de Cádiz (1812-1814):

"En todos los pueblos de la Monarquía (Colonias españolas) se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles" (Capítulo único, Artículo 366 "Sobre la Instrucción Pública).

Ésta trajo consigo los principios básicos del liberalismo europeo que influyeron en la formación de nuevos valores sobre los derechos de libertad e igualdad y nacionalismo que, a la postre, se incorporaron a las constituciones mexicanas y

dieron mayor sentido a la lucha independentista del grupo de José María Morelos y Pavón (Galeana, op.cit).

La Constitución de Apatzingán promulgada el 22 de octubre de 1814, en su artículo 24 para la “libertad de la América mexicana”, que versa sobre la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, se expresa como un requerimiento para lograr el ejercicio de tales derechos, la necesidad de la educación: “La instrucción (la educación), como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder” (León-portilla, 2010).

Medio siglo después, la Constitución juarista del 5 de febrero de 1857, acentuó el carácter laico del proceso educativo, y declaró las libertades de enseñanza, de trabajo y de asociación, incluidas en un capítulo dedicado a las garantías individuales, tomadas de ambas Cartas –la francesa y la de Cádiz-, y del Bill of Rights norteamericano (Rabasa, 1991:28).

El derecho social a la educación pública, y en consecuencia la obligación del Estado mexicano de impartirla, de forma laica, gratuita y de calidad, en todos sus niveles y grados, está consagrado en el Artículo 3º Constitucional desde 1917. Desafortunadamente, lo que ha prevalecido del siglo XVIII al XXI en los poderes del Estado, especialmente en el legislativo y el judicial; ha sido o la retórica o la ausencia de vocación y decisión para realizar las acciones a favor de su promoción y ejercicio (Carmona, 2008:620).

Este fenómeno, de incongruencia entre lo que se dice y lo que se hace, en materia de políticas públicas para favorecer los derechos humanos, confirma lo que Castells (2000: 8), ha calificado de “cinismo político y crisis de legitimidad (democrática) del Estado”. Las causas que Manuel Castells atribuye a este problema son que, debido a la expansión mundial del liberalismo económico, los Estados-nación han adoptado políticas públicas favorecedoras de la lógica del libre mercado, en detrimento de su tradicional doble papel combinado de políticas

de regulación-mediación entre esta idea del crecimiento económico desmedido que busca siempre la ganancia material y el bienestar de la población. Precisamente, el abandono estatal de sus políticas intervencionistas para generar la potencialización de los derechos humanos de los ciudadanos, mediante la oferta de servicios de seguridad y prestaciones sociales, en equilibrio con el desarrollo del capital, es lo que ha provocado la deslegitimación social del Estado.

En la coyuntura mundial actual caracterizada por la mediatización de intereses económicos, el cinismo político y la crisis de legitimidad del estado, la sociedad civil aparece como el ámbito depositario de las últimas esperanzas democráticas, "aunque habría que recordar que los grupos neonazis y racistas también forman parte de la sociedad civil" (Castells, 2000: 8). Sin embargo, en la lógica del autor, las organizaciones de la sociedad civil son las más idóneas para corregir esta contradicción e inconsistencia, porque son formas autónomas de organización social de grupos de la propia sociedad organizada, independientes del Estado, y poseedoras de un valor positivo, por ser expresión de los ciudadanos sin impedimentos de aparatos políticos y sin la mediatización de intereses económicos (Castells, 2000).

Después de cincuenta y seis años de haberse debatido y signado los convenios correspondientes para la protección universal de los DH en la ONU, y doce de haberse iniciado internamente un proceso similar en el Congreso de la Unión, con la intervención de múltiples propuestas de las organizaciones de la sociedad civil; el 10 de junio de 2011 se promulgó una reforma constitucional que incluye, en la Constitución vigente, a todos los instrumentos internacionales en materia del derecho a la educación y de los derechos humanos, que México ha signado y ratificado; lo que formaliza en el texto una mayor ampliación de los derechos de los mexicanos.

Al respecto se puede corroborar en el Decreto oficial (DOF: 10/06/11: 1-3), que la propuesta de 24 organizaciones de la sociedad civil y académicos mexicanos, de

agregar en el clausulado las perspectivas de género y de educación en derechos humanos, en el artículo 3º. Constitucional, fue íntegramente transcrita como sigue:

“Toda persona tiene derecho a la educación en condiciones de equidad [...]”

El Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades de la persona y fomentará en ella, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia...

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos. Para lograr estos objetivos se garantizará la educación en derechos humanos;” (Oficina del Alto Comisionado para los D.H. de la ONU en México, 2008: 48 y 49).

Los grupos sociales organizados promotores de DH combinaron, para la implementación de sus propuestas, varias estrategias para presionar al poder legislativo, mediante movilizaciones pacíficas acompañadas con propuestas normativas concretas, y con la intermediación del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México. Mecanismos políticos “híbridos” que durante los últimos 30 años han sido empleados de forma complementaria y alternativa a las acciones estrictamente partidistas del Congreso de la Unión (Aguilar, 2009).

### **1.2.3 Las bases internacionales del derecho a la educación**

A mediados del siglo XX, tras el horror causado por la Segunda Guerra Mundial, los Estados signatarios de la ONU, especialmente la UNESCO, emprendieron la

tarea de construir un conjunto de instrumentos normativos o disposiciones jurídicas de carácter general para garantizar y preservar el desarrollo de un nuevo mundo posible para la convivencia humana en paz.

Ambos fenómenos se hicieron patentes a partir de la implantación del sistema de tutela estatal de los DH a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada en 1990 y su constitucionalización en 1992, que implicó el desarrollo de los organismos equivalentes en cada uno de los estados de la República y el Distrito Federal. En la última década el gobierno mexicano suscribió un acuerdo de cooperación técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2002, y otro en 2003 para la instalación de una Oficina del Alto Comisionado en México (Martínez, 2011).

En este contexto que examina Martínez (2011), es lógico que quedaran en evidencia las deficiencias del texto constitucional mexicano en relación a los derechos humanos, pues si bien el catálogo de derechos reconocidos como garantías individuales en la Carta magna es bastante amplio y completo, no se debe perder de vista que se trata de un texto decimonónico que ha sido actualizado y enriquecido mediante innumerables reformas a lo largo de más de un siglo de historia, por lo que necesariamente presenta deficiencias en distintos aspectos que terminan afectando la posibilidad real de vigencia de los derechos humanos en un nuevo contexto histórico, social, institucional e internacional, además de que es necesario dar desarrollo en el derecho interno a los instrumentos internacionales ya suscritos e incorporados al derecho propio en términos del artículo 133 constitucional.

Uno de los temas más discutidos en la Constitución mexicana es la sustitución del término de "garantías individuales", anacronismo que urgía cambiar por el de derechos humanos.

Respecto al Artículo 3º. Constitucional, una de las demandas más insistentes del movimiento de los derechos humanos, desde hace muchos años, es la introducción de la temática de relativa a éstos en los programas académicos

oficiales en todos los niveles. Al respecto, se han dado avances importantes, aunque no generalizados ni a todo el país ni a todos los niveles educativos, y casi siempre con base en la iniciativa y el esfuerzo tanto de los organismos no gubernamentales como de los organismos públicos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

#### **1.2.4 El derecho a la educación de México en los instrumentos internacionales ¿Cuáles Tratados internacionales se relacionan con el derecho a la educación?**

La lucha, participación y presión de las organizaciones de la sociedad civil reunidas en torno a diferentes temas de DH han provocado el incremento de organismos especializados no gubernamentales, que han sido primordiales en el crecimiento de la cultura de los derechos humanos en México. De igual modo, la participación coyuntural de los poderes del Estado mexicano con organismos económicos y educativos de índole internacional, ha conllevado a la incorporación Constitucional de los Tratados internacionales de DH en 2011.

La normatividad en materia del derecho a la educación que México ha suscrito, ratificado, e incluido totalmente en su reforma constitucional (2011) en materia de derechos humanos, y que sí son de carácter vinculante (obligatorio), aún antes de la citada reforma de 2011, son los siguientes (ONU, 2010):

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981);
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adhesión en 1981);
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1986);
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1975);
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981);

- La Convención sobre los Derechos del Niño (1990);
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2007);
- El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2003);  
y
- El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989 (ratificado en 1990).

“Todos ellos (los nueve Tratados) contienen disposiciones específicas en materia de educación y comprometen al Estado a adoptar todas las medidas necesarias para proteger, respetar y facilitar el ejercicio del derecho a la educación de todos y todas en su territorio, sin discriminación alguna” (Muñoz, 2010: 4).

Además, a partir de la reforma de 2011, el gobierno los ha suscrito y ratificado en su totalidad, y aceptó la competencia jurisdiccional de la Corte Internacional de los Derechos Humanos. Lo cual comprende teóricamente su aceptación formal, para que particulares y grupos de la sociedad civil, acudan a esa instancia a presentar de denuncias sobre violaciones de derechos, en contra del Estado mexicano.

Como colofón de la argumentación hecha sobre las bases conceptuales básicas de los DH, de los contextos y circunstancias históricas originarias de todos los derechos, de forma entrecruzada con los del derecho a la educación:

- No debe dejarse duda alguna sobre la obligación, esencialmente (aunque no es el único obligado a hacerlo) del Estado, de generar igualdad de oportunidades para que todas las personas ejerzan todos los derechos en su territorio. Esta interpretación garantista, integralista y efectivista de todos los derechos humanos para cualquier contexto social y circunstancia particular está reconocida en los Tratado internacionales (Torres, 2010).

- Enseguida se muestra explícitamente el compromiso internacional contraído por México para la protección-garantía del derecho a la educación y de las libertades para su ejercicio integral con todos los DH:

El Artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; realizado en la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, firmado y ratificado por México en 1981, que a la letra dice:

"Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado" (OACDH, 2011).

Y en el contexto regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrita en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969; en su Artículo 29 sobre Normas de Interpretación, reafirma tres años después que:

"Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración

Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza” (OEA, 2011).

En el ámbito internacional se subraya la regla que está orientada a privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar, y principalmente adoptar para el marco jurídico doméstico, la aplicación de la norma que mejor proteja los DH de las personas; y se sugiere para la manera de operar la aplicación de estos principios es, mediante su inclusión en las Constituciones nacionales (Henderson, 2004). México recién inició este proceso de reforma legislativa.

Los cambios en la Constitución Política de los Estados Mexicanos (2011), que reforma la de 5 de Febrero de 1857; en su Título Primero, Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías; en su Artículo 1o. incluye la totalidad de los Tratados internacionales en DH y en el 3o., incluye la inculcación del respecto a los DH en toda la educación que imparta el Estado:

Artículo 1º. “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. **Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

Artículo 3o. “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación

preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

Aunado a lo anterior, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los DH, estipula que: “Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos (principalmente) y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras” (OACDH, 2006).

Sin embargo, aunque se rescata el sentido garante y carácter universal de los derechos, la definición textual anterior de “garantías jurídicas”, confunde los DH con las “garantías individuales”, como si fueran sinónimos, y no lo son. Su contenido jurídico es diferente. La “garantía” es el medio o instrumento jurídico empleado para garantizar algo, para hacerlo eficaz, para devolverlo a su estado original, en caso de que haya sido tergiversado, violado o no respetado (Carbonell, 2008). “Garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un “derecho subjetivo” (derecho fundamental)” (Ferrajoli, 2006; citado por Carbonell, 2008). Las investigaciones de Carbonell sobre los DH, apoyadas en la lógica teórica de Ferrajoli, también indican que todos los DH son “fundamentales”, independientemente de la época en que fueron socialmente reconocidos y hayan sido clasificados.

Desde este enfoque del Estado garantista de los derechos, no es asunto menor ratificar la integridad y rango de todos los DH. Tan fundamentales, por ejemplo, los derechos ancestrales a la vida, la libertad y la igualdad, como los actuales derechos a la educación, seguridad social, participación democrática, a la convivencia medioambiental sustentable y a la multiculturalidad. Por estas razones

y en acuerdo con Carbonell y Ferrajoli (2006 y 2008), en lo sucesivo aquí se les denominará indistintamente “**derechos humanos**” o “**derechos fundamentales**”.

Los DH se rigen por el rango fundamental de los derechos de derechos humanos que estará siempre a favor de la persona, debido al objetivo garantista que tiene la defensa judicial de los DH; es decir, porque los Tratados en materia de DH tienen como objeto y fin, conferir derechos a las personas frente al Estado, independientemente de la fecha y el Estado en que hayan sido reconocido (Henderson, 2004: 88).

La educación es un derecho imprescindible para la construcción de una sociedad más igualitaria, para la lucha contra la segregación y la exclusión social, para fortalecer los valores democráticos en el conjunto de la población, y para promover el desarrollo humano integral. Su ejercicio efectivo en un Estado democrático de derecho para su protección-garantía se vehiculiza a través de los instrumentos internacionales y constitucionales, encaminados a su exigibilidad y justiciabilidad (Cifuentes, 2003).

Se ha hecho un breve recorrido a través del origen histórico, interpretación sociopolítica y jurídica de los derechos humanos y del derecho social a la educación en el contexto internacional, interrelacionado con su constitucionalización en México, y los problemas que ha enfrentado y enfrenta actualmente.

Múltiples han sido los procesos y conflictos históricos, que en la organización sociopolítica de las sociedades, han propiciado la conformación y evolución del Enfoque de Derechos en el mundo entero. Existe consenso en aceptar que el motor incesante de su renovación y desarrollo desde su incipiente formalización en los siglos XVIII y XIX, hasta hoy día, ha sido la lucha y movilización de diversos grupos sociales, contra el incremento de las desigualdades sociales, las prácticas discriminatorias de individuos y grupos y el injusto reparto del poder para la toma de decisiones que son competencia de todos los actores sociales de una determinada comunidad

El funcionamiento conjunto de los Tratados y los órganos creados en virtud de ellos como un sistema, depende de dos factores: primeramente, los Estados tienen que aceptar todos los tratados fundamentales de derechos humanos de manera sistemática y poner en práctica sus disposiciones (ratificación universal y efectiva); y, en segundo lugar, los órganos creados en virtud de tratados tienen que coordinar sus actividades de manera que represente un proceder coherente y sistemático respecto de la vigilancia del cumplimiento de los DH en cada Estado parte.

El rasgo esencial de los derechos humanos está centrado en la noción de dignidad humana, es decir, en el derecho y libertad individual y colectiva de todas y todos de ser personas y a ser tratadas como tales, de acuerdo a los valores que la constituyen.

La evolución de los derechos humanos está así influida, decisivamente, por los acontecimientos que determinan las reflexiones de la humanidad sobre sus más altas aspiraciones en torno a los comportamientos y valores que constituyen el concepto de dignidad humana.

La reforma de derechos humanos aprobada en 2011 por el Congreso de la Unión mexicana, ni es completa ni resuelve la mayoría de los problemas de los que adolece la regulación de los derechos humanos a nivel constitucional en México. A pesar de ello, no deben dejarse de lado los grandes aciertos que sí tiene la reforma, por ejemplo, en lo relativo a dar la misma jerarquía constitucional a los derechos humanos incorporados al sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, pese a que se especifica que el Estado promoverá y atenderá a todos los tipos y modalidades educativos, y que el nivel superior (y todos) es necesario para el desarrollo de la nación, sólo señala la obligación de hacerlo hasta nivel el medio-superior (hasta el año 2022).

Finalmente es importante hacer notar que, debido al carácter promotor y garantista que tiene la defensa judicial de los DH en los Tratados internacionales, los instrumentos jurídicos que los rigen ya no se ocupan solamente de las relaciones políticas entre las naciones que los suscriben, sino que también tienden a procurar la justicia social para todas las personas en esa materia. La defensa y promoción

de los DH tienen en ellos y en la Constitución reformada el objeto y fin de conferir derechos a las personas frente a los actores políticos de los poderes del Estado.

La dinámica analítica realizada hasta este momento ha permitido aportar las definiciones básicas de los derechos humanos, pero sobre todo ha permitido indicar el contexto histórico y político del Enfoque de Derechos Humanos y del derecho a la educación. En el capítulo siguiente se examinará el contexto sociopolítico y teórico del Enfoque de Derechos Humanos vinculado al desarrollo humano, y al desarrollo de la educación pública.

**2. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y  
JURÍDICO DEL ENFOQUE DE DERECHOS  
HUMANOS: UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE  
LIBERTAD Y AUTONOMÍA**

## 2. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y JURÍDICO DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LIBERTAD Y AUTONOMÍA

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce los derechos humanos como los cimientos de la libertad, la justicia y la paz. La Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada por unanimidad, afirma que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se retroalimentan mutuamente (Arbour, 2006). En este capítulo se ha optado por hacer una reflexión político-jurídica acerca de la exigibilidad-justiciabilidad de los derechos de libertad, enmarcado en el contexto neoliberal actual, y en las propuestas alternativas que proporcionan tanto el marco jurídico internacional, como en el enfoque del desarrollo humano de Amartya Sen.

El enfoque basado en los Derechos Humanos, enmarcado en el apartado anterior del trabajo, es parte del corpus conceptual para abordar el análisis del proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está asentado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de todos los derechos humanos y de las libertades asociadas a éstos.

El origen de las libertades fundamentales a la vida y a la seguridad, constitutivas de la naturaleza humana -es decir, del respeto a la dignidad humana por el solo hecho de ser personas-, y la evolución posterior de otros derechos asociados a éstas, son de larga data. Inscritos o no en diferentes documentos históricos y contratos sociales para la convivencia política de la sociedad, dichas libertades y derechos son hoy día derechos fundamentales, independientemente de la época en que fueron inicialmente registrados. Una causa de su desarrollo ha sido la lucha persistente de los individuos y grupos marginados por sus libertades y derechos frente a los poderosos de cada época, lo cual ha propiciado relaciones sociales mejor reguladas y más igualitarias en la vida política y económica de las

naciones, a través de instrumentos jurídicos y organismos internacionales que protegen por igual e integralmente al conjunto de derechos de todas las personas ante los abusos y excesos de los gobernantes (Concuera Cabezut, 2007; Álvarez Icaza, 2009).

La paulatina construcción y transformación sustanciales de estos derechos fundamentales en diversos contextos y circunstancias, ha sido concomitante a la expansión del capitalismo mundial y del desarrollo social de los siglos XVIII y XIX, especialmente en los temas asociados a las libertades políticas y los derechos sociales que hasta la actualidad, han sido objeto de estudio por parte de diversas disciplinas, entre las cuales destacan la historia, la sociología, la economía política, y el derecho internacional a través de los diversos instrumentos formulados por las agencias supranacionales. Es el corpus conformado por los principios teóricos y metodológicos de estas disciplinas e instrumentos supranacionales, empleado para interpretar el tema de DH, lo que hoy caracteriza al EDH (Concuera, 2007; Álvarez-Icaza, 2009).

Por esta razón, en esta investigación se asume como punto de partida, que si se defiende una orientación del desarrollo humano en la perspectiva del EDH, como lo promueven las agencias de la ONU y las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, es preciso sustentarlo teóricamente con el apoyo de alguna de las disciplinas sociales o de las humanidades. Esta actividad intelectual es necesaria para tener un marco conceptual referencial y metodológico acerca de lo que se entiende por cada uno de los conceptos analizados y, para determinar u observar cómo se relacionan éstos conceptos con la obligación de los Estados, de garantizar su implantación y ejercicio en la sociedad.

En la perspectiva internacional, el énfasis moderno del EDH puede enmarcarse en el debate sobre las dos generaciones de derechos, que tiene lugar desde los años cincuenta durante la llamada "Guerra Fría". Europa occidental y Estados Unidos defendían primordialmente el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, en

tanto los países socialistas, daban prioridad al reconocimiento amplio de los derechos sociales. En 1968, esta división generó la consagración separada de los derechos civiles (PIDCP) y los derechos sociales (PIDESC); El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente (Góngora, 2005; 2006).

En teoría, el ejercicio ciudadano de los derechos, respecto de la mediación del Estado, equivalía en el primer caso a dar prioridad a mayores libertades en condiciones de mayor desigualdad económica y social, con la regulación y mediación del Estado; y en el segundo, a la reducción de las libertades políticas de los habitantes, para favorecer la distribución equitativa de la riqueza, bajo la conducción rígida y autoritaria del Estado.

Esto significó la ruptura de la relativa unidad conceptual e ideológica de los derechos lograda con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, entre aquellos que proclamaban la compatibilidad entre los gastos sociales y el crecimiento económico, y su contraparte, que temían que la ampliación de los derechos sociales redujera las oportunidades de crecimiento económico al aumentar excesivamente la intervención del Estado, afectando el equilibrio fiscal, la estabilidad monetaria y la gobernabilidad (Góngora, 2005).

De acuerdo a algunas investigaciones sobre el autoritarismo burocrático operado en las décadas de los setenta y ochenta, el progreso económico latinoamericano no se relacionó ni con la existencia de instituciones democráticas ni con el reconocimiento de derechos civiles y políticos en los países de tradición socialista, donde de hecho la democracia se consideraba como un obstáculo. Con especial influencia para México y América Latina, se llegó a creer, sugerir y asumir que el autoritarismo, limitando las libertades políticas de los habitantes y agentes sociales en general, era condición para profundizar el proceso de sustitución de importaciones, y otros factores requeridos para el desarrollo económico de la región.

Según las investigaciones sobre las tendencias autoritarias de la época, las élites se unieron a la tecnocracia civil y burocrática y tomaron el poder a través de los militares. Una vez en el poder, los regímenes reformaron los sistemas sociales y económicos para excluir a los sectores populares y promover la inversión extranjera. “De allí se concluye que la modernización en América Latina no está asociada con la existencia de democracias políticas” (O'Donnell, 1972; citado por Góngora, 2006).

Sin embargo, con el nuevo orden mundial producto de la caída del bloque soviético y el fin de la guerra fría en 1989, prosperó la visión de la falsa disyuntiva entre las libertades y el desarrollo y se reconoció el papel de la libertad individual como motor del crecimiento económico, en detrimento de los derechos sociales. Aunque en Europa florecieron las teorías liberales favorecedoras de las políticas del Estado benefactor, en América Latina se impuso la visión estadounidense neoliberal sobre los derechos humanos, para la que el reconocimiento de los derechos sociales es incompatible con el desarrollo.

Debido a la enorme influencia que el “Consenso de Washington” ejerció sobre México y América Latina durante la década de los noventa, México adoptó esta política económica ortodoxa neoliberal y una estrategia de desarrollo que desconoció en la práctica estos derechos.

Ante este panorama que ha prevalecido hasta la fecha, la ONU renovó e intensificó la discusión sobre el desarrollo, promoviendo como alternativo el enfoque en derechos humanos, que reconoce que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico son necesarios para el desarrollo, a condición de que se promuevan también políticas de desarrollo social y humano implementadas en perspectiva de realización de derechos. Esto representó un cambio del modelo de crecimiento económico, pues ya no se definió el desarrollo únicamente en términos de aumento del PIB, sino en base a la expansión de las capacidades

reales y libertades individuales , con lo que superaron las distancias teóricas que desde los cincuenta mantenían separados los derechos humanos del desarrollo (Sen, 1999). Enseguida se examinarán de forma concisa las lógicas que manejan los promotores de una u otra posición teórica, respecto al EDH.

## **2.1 El contexto neoliberal del los derechos humanos.**

En acuerdo con Góngora (2005), la década de los ochenta marcó la crisis de los modelos de desarrollo basados en el Estado de bienestar. La desintegración del Bloque Soviético y la caída del Muro de Berlín, en contraste con el éxito económico de los países denominados tigres asiáticos entrevieron el desarrollo futuro a través de un modelo neoliberal. Las críticas contra los países hegemónicos y las multinacionales parecían perder sus bases ante la evidencia de que naciones que en la década de los cincuenta estaban menos adelantadas que las latinoamericanas recogían los frutos de sus políticas económicas de puertas abiertas al capital extranjero.

Desde el contexto latinoamericano (en el que México ha sido líder de esta política), se percibió que tal éxito parecía haberse logrado sin ninguna influencia importante del Estado en el proceso. Además, el éxito de la apertura chilena y de sus políticas de estabilización macroeconómica llevó a un replanteamiento teórico sobre las causas de las causas de las desigualdades sociales en la región respecto de las potencias económicas hegemónicas. Además, si Chile que había tenido un pasado colonial similar al de los demás países de la región, con parecidos y compartidos recursos naturales, y con tradicionales obstáculos al desarrollo había logrado una mejora extraordinaria de sus indicadores económicos así como una inserción progresiva en el mercado mundial de manufacturas, entonces para los adherentes al neoliberalismo, la conclusión era que, dadas las crisis políticas y económicas del socialismo real y de los países de economía mixta, el determinismo económico del régimen de bienestar resultaba obsoleto (Góngora, 2005).

La respuesta a estas crisis, como se anotó arriba, desde el poder económico hegemónico fue el programa económico del Consenso de Washington, es decir, el conjunto de políticas económicas ideadas durante los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, D.C., compuesto por siete puntos:

- Disciplina fiscal,
- reordenamiento de las prioridades del gasto público,
- reforma impositiva,
- liberalización de los tipos de interés,
- tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional,
- liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas,
- privatización, desregulación y derechos de propiedad.

Este conjunto de principios conformaron lo que luego se denominaría neoliberalismo, pensados originalmente para impulsar el crecimiento económico de los países latinoamericanos, se tornaron en un programa general para el desarrollo global (Llistar, 2002).

Bajo este programa, las teorías neoliberales del desarrollo se sustentan en un modelo de crecimiento lineal, en el que hay un proceso continuo y universal de desarrollo al que todos los países están llamados a formar parte. En esta lógica, las diferencias entre países en desarrollo y países industrializados se explican por las condiciones de partida, y es mediante el comercio y la apertura comercial que los países tienden a igualarse en sus niveles de ingresos y precios. El mercado se ubica en el centro de la estrategia de desarrollo, mientras que el Estado tiene un rol antagónico frente al mercado, y sólo debe intervenir en él para corregir fallas del sistema: monopolios naturales, factores externos y bienes públicos. En consecuencia, la estrategia de desarrollo debe concentrarse en la reducción del tamaño del Estado a sus funciones mínimas: justicia, seguridad, infraestructura, protección de la propiedad, con lo cual se justifican las privatizaciones. Los promotores del programa difunden la idea de que mientras las empresas estatales producen con altos costos, son propensas a la corrupción y generan pérdidas que

deben ser cubiertas con cargo a los impuestos de los ciudadanos, las empresas privadas son más flexibles y ofrecen mejores servicios a menores precios, en tanto poseen mayores incentivos para producir eficientemente, lo que tiene efectos positivos en el desarrollo. Por otra parte, bajo la tesis del Estado mínimo, el mercado de trabajo es el que debe fijar los salarios, por lo que se requiere su flexibilización. Las prestaciones sociales en general extralimitan las funciones estatales, afectando los derechos individuales de otras personas: es decir, de los empresarios (Durán, 2001).

Pese a que Argentina aplicó la propuesta neoliberal hasta sus últimas consecuencias, y las medidas implementadas no solo no resolvieron la crisis sino que la acentuaron, en grado extremo, en 2001-2002, durante el gobierno de Carlos Menem (Borón, 1996); los promotores de este modelo económico en México aun lo justifican. El mensaje generalizado sobre el por qué de la crisis ha sido que ésta se debió a la corrupción y mala gestión de la clase política argentina. Sin embargo, en opinión de este autor, las grandes víctimas fueron los grupos sociales excluidos del desarrollo de la sociedad civil argentina, incluyendo la pauperización de los estratos urbanos de las clases medias que tradicionalmente tenían la oportunidad de acceder a las instituciones de educación superior.

Evidentemente el Consenso de Washington y sus distintas versiones regionales y sectoriales son no solo un solo proyecto económico, sino político e implacable que ha reordenado y continúa reordenando el mundo según los intereses del gran capital transnacional, especulativo y hegemónico (Llistar, óp. cit.).

Las consecuencias adversas que a la fecha ha provocado la aplicación de esas estrategias de desarrollo neoliberales, que priorizan el crecimiento macroeconómico, como razón de ser de la economía de los países latinoamericanos y de México, son entre otros, que: a) restringen la intervención del Estado hasta despojarlo de sus responsabilidades por los bienes mínimos, que se merece todo ciudadano por ser persona y; b) eliminan los programas generales de creación de oportunidades de todos y los sustituyen por apoyos ocasionales y focalizados (asistencialismo), que tradicionalmente aplicaba el

Estado benefactor, complementariamente a sus políticas públicas sociales, no como sustituto de éstas.

En suma, las medidas neoliberales privatizan empresas estatales, regularmente de tradición socioeconómica, con el criterio generalizado de que el Estado es un mal administrador. Abren sin restricciones las fronteras a las mercancías, capitales y flujos financieros y dejan sin suficiente protección a los productores nacionales más pequeños y débiles. Callan o encubren el problema de la deuda externa cuyo pago obliga recortar drásticamente la inversión social. Subordinan la compleja administración de los recursos hacendarios públicos recaudados, al ajuste de variables macroeconómicas, como si de allí se siguiera todo bien común. Para incentivar la inversión privada eliminan los obstáculos que podrían imponer las legislaciones que protegen los derechos laborales. Supeditan las políticas públicas del Estado a dichas políticas económicas del libre mercado, para garantizar la hegemonía de éste (De la Torre, 2004: 233).

Además, la racionalidad económica neoliberal anteriormente descrita, en contra de los derechos sociales son, que remite la dignidad de las mujeres y los hombres, a sus capacidades materiales para generar ingresos; y exacerba el individualismo, las capacidades competitivas, la corrupción y violencia; en detrimento del sentido comunitario de los diversos grupos sociales.

## **2.2 Los derechos humanos en la perspectiva de las capacidades humanas**

Para la perspectiva teórica de las capacidades humanas, la falta de libertades autónomas constituye uno de los factores que determinan los déficits en derechos humanos, y el desarrollo, es un proceso de ampliación de las libertades que pueden disfrutar los individuos. La industrialización, el crecimiento económico o el avance tecnológico son importantes para aumentar las libertades de los individuos, pero las libertades también dependen de factores que no pueden

medirse solamente con el PIB, como por ejemplo, la educación, y demás componentes esenciales para el desarrollo social: alimentación básica, salud, trabajo, vestido, vivienda, seguridad social, los derechos políticos y civiles y la libertad para participar en los programas de desarrollo emergentes. El desarrollo como libertad supone que la tarea del Estado en el desarrollo consiste en expandir la autonomía y las capacidades de los individuos. La libertad es tanto fin del desarrollo como su medio principal (Sen, 2000)

El concepto de capacidades tiene un tratamiento distinto al convencional en la teoría de Sen. Por capacidad se entiende la libertad para conseguir funcionamientos valiosos, definiendo funcionamientos como las cosas que satisfacen integralmente el ser o hacer a las personas: poder acceder (a través de las políticas públicas del Estado) a determinados grados y niveles de educación, tener un trabajo satisfactorio, acceder a un salario suficiente para cubrir los requerimientos básicos de alimentos, salud, participar en grupos de la sociedad civil o partidos políticos, entre otros (Sen 2000, citado por Góngora, 2005).

En este sentido, el desarrollo consistiría en la ampliación de las capacidades de los seres humanos para lograr funcionamientos valiosos, es decir, para llevar el tipo de vida que para ellas tiene sentido. El enfoque en las capacidades fácticas, que define el bienestar en términos de capacidad para lograr funcionamientos significativos, difiere de las estrategias económicas neoliberales descritas arriba. En contraparte a éstas, reconoce, de un lado, la diversidad de opciones para el desarrollo, con lo que supera la visión lineal del desarrollo de libre mercado; del otro, la posibilidad de establecer prioridades en la estrategia.

Efectivamente, aunque hay funcionamientos cuyo valor depende de cada persona, existen unos pocos que son altamente valorados por la mayoría de individuos (como el alimentarse bien, tener buena salud, o saber leer y escribir). Una estrategia de desarrollo basada en este enfoque puede identificar una serie relativamente pequeña de funcionamientos centralmente importantes para ser

atendidos prioritariamente por las políticas públicas estatales: las capacidades de vivir, educarse, nutrirse, y ser atendidos por instituciones de seguridad social.

Por eso el enfoque de capacidades humanas trasciende al modelo neoliberal del capital humano, que aborda estos funcionamientos tan sólo como medios para aumentar la productividad, bajo la concepción del trabajo humano como factor de producción, y el gasto en educación y salud como inversiones paralelas al equipamiento físico.

La perspectiva teórica derivada de los postulados de Amartya Sen (2000), se sustenta en supuestos básicos diferentes a los empleados en la teoría económica neoliberal:

- Las personas son diferentes en necesidades aptitudes, capacidades, recursos, y otros requerimientos humanos.
- Las diferencias de hecho entre las personas impiden la libertad y la igualdad en el mercado. Por lo tanto, no hay un predominio de la libertad en el mercado.
- Los mercados no son naturales, sino institucionales: no se crean ni funcionan espontáneamente, sino que son fomentados por la regulación estatal.

Trasladados estos supuestos al estudio sobre las estrategias de desarrollo se concluye que el Estado debe crear instituciones sociales, políticas y económicas que posibiliten la libertad y la igualdad en el mercado, para lo cual debe implementar políticas públicas tendientes a reducir las limitaciones fácticas esenciales de los individuos (Góngora, 2005).

A partir de 2000, otra agencia de la ONU, el PNUD, influenciado por los principios de la teoría de las capacidades humanas, propuso una estrategia de desarrollo basada en los derechos humanos, cuya visión ha tomado relevancia en las discusiones sobre el desarrollo en Latinoamérica. Este nuevo enfoque ofreció al menos dos grandes aportes: 1) en torno a las correlaciones entre derechos

humanos y desarrollo; 2) en relación con las bases jurídicas para combatir el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad. La solución de los problemas de pobreza y desigualdad dejaron de verse como un tema marginal dependiente del crecimiento económico para ser considerado esencial y adquirir incluso el estatus de derecho humano. En América Latina, el EDH ha sido introducido en gran parte gracias a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, aunque ello también ocurrió paralelo al reforzamiento del marco normativo internacional de los DH, especialmente de los derechos sociales (Góngora, 2005).

Sin embargo, es necesario distinguir entre indicadores de desarrollo e indicadores de derechos, en tanto que los indicadores de progresos económicos y sociales no coinciden plenamente con los indicadores de progresividad de los derechos sociales. Lo importante aquí es destacar que el desarrollo económico se está midiendo a partir de metas relativas al avance en áreas que forman parte del contenido esencial de los derechos sociales. En este trabajo se defiende la postura según la cual el desarrollo económico debería medirse a partir de indicadores de avance en la realización de DH.

Los DH son exigencias de libertades elementales que puede plantear cualquier ser humano, por el hecho de serlo, que tienen que ser satisfechas porque se refieren a necesidades básicas, cuya satisfacción es indispensable para que puedan desarrollarse como seres humanos. Son tan elementales que sin ellos resulta difícil llevar una vida digna. Son además, prioritarios e innegociables (IIDH, 2009).

### 2.3 El sentido político-jurídico del concepto de libertad

Las ideas libertarias frente al Estado suelen bifurcarse en dos grandes vertientes: las libertades negativas, garantías o derechos individuales y las libertades positivas o activas, "entendidas como la capacidad de los miembros de una sociedad de participar en el gobierno y darse leyes colectivas, incluso limitativas de los derechos individuales" (Ibarra, 2007:28).

En esta línea, Norberto Bobbio (2003), propone que sea el Estado quien garantice estos derechos libertarios formalmente, estableciendo la normatividad pertinente en las Constituciones liberales y los tratados internacionales; sustentándose en la clasificación de las libertades negativa, autónoma y positiva, que respectivamente se exponen a continuación:

- a) Libertad negativa: Es "la facultad de realizar o no ciertas acciones sin ser impedido por los demás, por la sociedad como un todo orgánico o, más sencillamente, por el poder estatal". Es una acción lícita que el sujeto puede hacer o no, porque no está impedido a hacerlo, mientras no haya normatividad explícita que lo indique (Bobbio, 2003:13).
- b) La libertad autónoma (relacionada a la democracia participativa), es el "poder de no obedecer otras normas que las que me he impuesto a mí mismo". La autonomía indica que ser libre no significa no tener leyes, sino darse leyes a sí mismo. El demócrata autónomo no intenta eliminar todas las barreras posibles a la acción del sujeto, sino "aumentar el número de acciones regidas por procesos de autorreglamentación, no heterónomos (no mandados desde afuera). La libertad es por lo tanto el espacio regulado por normas imperativas, siempre que estas sean autónomas y no heterónomas (Bobbio, 2003).
- c) La libertad positiva sostiene que la garantía de la libertad debe abarcar también el poder positivo, es decir, la "capacidad jurídica y material de concretar las posibilidades abstractas garantizadas por las Constituciones". Esta libertad alude a la suficiente capacidad económica otorgada por el Estado para satisfacer algunas

necesidades fundamentales de la vida material y espiritual, sin la cuales la libertad liberal sería vacía y la libertad democrática sería estéril (Bobbio 2003:525-526)

La perspectiva política de este autor sostiene que los derechos sociales representan la concreción más adecuada de esta tercera libertad (positiva), e indica que "si sólo existiesen las libertades negativas (...) todos serían igualmente libres pero no todos tendrían igual poder. Para equiparar a los individuos, reconocidos como personas sociales, también en poder, es necesario que se les reconozcan otros derechos como los derechos sociales, derechos capaces de colocarlos en condición de tener el poder de hacer aquello que es libre hacer..." (Bobbio, 2003: 541).

En esta posición garantista de los derechos muy extendida ahora, los derechos fundamentales son: "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas o ciudadanos, con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestación) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas" (Ferrajoli, 1999).

Preocupado y ocupándose de los efectos perversos del neoliberalismo, Ferrajoli denuncia hacia qué dirección y con qué significado y alcances usar el término garantismo: "como técnica de limitación y de disciplina de los poderes públicos dirigida a determinar lo que los mismos no deben y lo que deben decidir, puede muy bien ser considerado el rasgo más característico (no formal, sino) estructural y sustancial de la democracia: las garantías tanto liberales como sociales, expresan en efecto los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los poderes del Estado, los intereses de los débiles respecto a los fuertes, la tutela de

las minorías marginadas o discrepantes respecto a las mayorías integradas, las razones de los de abajo respecto de las de los de arriba" (Ferrajoli, 1997:846).

La idea del garantismo de los derechos humanos no es tanto enfrascarse en discusiones estériles en la búsqueda de su posible fundamento teórico- filosófico absoluto, porque en su opinión no existe tal, sino garantizarlos formalmente. Por el contrario, según este punto de vista, existe ya o es factible construir un fundamento relativo, determinado por el reconocimiento de los derechos fundamentales en las Cartas constitucionales y en las Declaraciones universales de los organismos internacionales (Bobbio 1997 y 2003, citado por Rentería, 2010).

Complementariamente, Ferrajoli (2005:71), apercibido de los efectos económicos perversos del neoliberalismo en el siglo XXI "porque la mundialización de las comunicaciones y la economía no va acompañada de una correspondiente mundialización del derecho y de sus técnicas de tutela", proporciona propuestas efectivas para combatir a las organizaciones internacionales que atenten contra los derechos humanos, específicamente contra los derechos democráticos y de la paz. Así, surgidos en contextos y con preocupaciones diferentes, ambos sentidos del término garantismo, terminan por confluír en un sentido unitario.

En virtud de que la globalización económica no ha traído consigo la anunciada mundialización del bienestar, libertades de las personas ni justicia social, sino graves desigualdades sociales; Luigi Ferrajoli, heredero de la tradición bobbiiana, complementa la idea original de Bobbio, ideando nuevos instrumentos institucionales y normativos para que los Estados garanticen la protección de los derechos fundamentales.

En esta idea, los DH por su importancia deben ser garantizados y defendidos porque son necesarios para la paz, los derechos de igualdad de las minorías y porque garantizan un multiculturalismo pleno, y protegen a los débiles contra el

más fuerte. "El Estado no solo debe garantizar los D.H frente a lo público, sino también ante lo privado, incluyendo los derechos sociales y el marco del derecho internacional para así combatir la crisis del constitucionalismo frente a una globalización sin reglas ni controles que acentúan las diferencias individuales entre las personas" (Ferrajoli, 2006: 113).

El contexto mundial actual caracterizado no por un cambio de época continua, sino por la emergencia de una nueva época tecnológico-informática; favorecedora de mayor conocimiento y más rápida comunicación entre la población del planeta; que en sentido adverso, viene acompañada de nuevas formas de discriminación y desigualdades de y entre las naciones y entre las personas (Castells, 1999), ha afectado la tradicional estructura organizativa de las instituciones de educación superior en el mundo entero.

Siendo las corporaciones universitarias públicas, objeto de estudio de este trabajo, los organismos que por su naturaleza fundacional y social, poseen tradiciones centenaria en la investigación y recreación del conocimiento universal y de las interrelaciones sociales del Estado y la sociedad; en la actual coyuntura, requieren también de un bagaje teórico que les permita entender y aplicar nuevas relaciones y contrapesos frente al desafío del mercado global y los relativismos o particularismos regionales.

#### **2.4 El sentido político-jurídico de las libertades autonómicas**

A finales de los noventa la ONU integró los discursos de los derechos humanos y de desarrollo (que a pesar de surgir casi simultáneamente se habían mantenido separados) en su propuesta de un Enfoque del Desarrollo basado en los DH, aunque ya desde la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) se había avanzado en la convergencia teórica entre estas dos áreas. Pero la perspectiva del desarrollo como derecho humano estaba en aquel entonces fundada ideológicamente por los estructuralistas, con lo que no tuvo un impacto real debido

a la crisis y el posterior predominio del movimiento neoliberal (Góngora, 2005; 2006)

El EDH implica, por un lado, la ruptura con la concepción neoliberal sobre los derechos, que reconoce sólo los derechos civiles y políticos, de modo que en los estudios de desarrollo se ha introducido el –aún no del todo resuelto– debate jurídico sobre la exigibilidad de los derechos sociales. Por otra parte, el EDH ha incorporado en el concepto de desarrollo la realización efectiva de los derechos humanos, con lo que ha superado paulatinamente el reduccionismo de los enfoques que equiparan desarrollo con crecimiento económico.

Los supuestos de hecho en que se sostiene el EDH (diferencias en las capacidades humanas, falta de libertad e igualdad en el mercado, carácter institucional del mercado) se aproximan más a las condiciones reales de los países en desarrollo, como México. Los supuestos de la teoría neoliberal se ajustan mejor a los mercados de los países industrializados, en los que las preguntas sobre la justiciabilidad de los derechos sociales atienden a problemas puntuales debido a que las necesidades fundamentales de la gran mayoría de los miembros de sus sociedades están resueltas o cubiertas por mecanismos asistencialistas regulados por el Estado. En México, ni son las mismas condiciones estructurales ni el país cuenta con una cultura de defensa de sus derechos, desde las organizaciones de la sociedad civil. Y menos existe un marco legislativo regulador reglamentado.

En esta investigación se asume, como supuesto de partida, que si se defiende un enfoque del desarrollo educativo en la perspectiva del EDH, como lo promueven las agencias de la ONU y las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, es preciso sustentarlo en una teoría de derechos fundamentales. Ello resulta necesario para a) tener un marco conceptual acerca de lo que se entiende por “derecho”, “libertad”, “autonomía” y “capacidad”, entre otros, b) cómo se relacionan éstos conceptos con el de “obligación del Estado”, c) establecer si los derechos sociales pueden ser exigidos al Estado como derechos subjetivos, y

en caso afirmativo, en qué medida. Para estos efectos, se presentan algunas nociones jurídicas en la lógica de Robert Alexy (1989, citado por Góngora, 2005).

Según Alexy (1989), el derecho subjetivo es el poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal para la persecución de intereses propios mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo. Por lo tanto, las características de los derechos subjetivos son: a) una norma jurídica; b) una obligación jurídica de un otro derivada de esa norma; c) un poder jurídico para la consecución de intereses propios reconocidos al sujeto; es decir, una posición jurídica. De este modo, los derechos y libertades pueden ser formulados como obligaciones recíprocas a cargo del Estado. Por ejemplo, la libertad de expresión, definida como el derecho de toda persona a expresar libremente su opinión, puede formularse de este modo: "x tiene frente al Estado el derecho a expresar libremente su opinión". Por consiguiente, x se encuentra frente al Estado en una posición jurídica caracterizada por tener un derecho a expresar libremente su opinión. Alexy divide al sistema de posiciones jurídicas de los derechos fundamentales en a) libertades, b) derechos a algo, y c) competencias.

Las libertades jurídicas se relacionan con el concepto de permisión. Esto presupone que el Estado no imponga impedimentos, limitaciones o resistencias a de sus acciones. La libertad jurídica existe sólo si está permitido tanto el hacer como el no hacer. La permisión de profesar la religión católica, por ejemplo, no garantiza la libertad religiosa si convive en el texto constitucional con el mandato de profesarla.

"La autonomía individual equivale a la sumatoria de sus libertades jurídicas y fácticas (definida ésta última como la capacidad real de hacer o no hacer lo que está permitido. Una persona autónoma es aquella que está liberada de impedimentos a la libertad y se le permite determinar sobre sí misma y sobre el curso de sus acciones. La autonomía en un país se mide según las libertades

# BIBLIOTECA UACM

reconocidas jurídicamente y la capacidad real para ejercerlas” (Góngora, 2005:128).

En términos de libertades, “los derechos a algo pueden dividirse en a) derechos a acciones negativas (por ejemplo, Juan tiene frente al Estado el derecho a no ser torturado) y b) derechos a acciones positivas (por ejemplo, Juan tiene frente al Estado el derecho a que éste proteja su integridad personal frente a las acciones de terceros). Los derechos a acciones negativas (derechos de defensa) son 1) derechos al no impedimento de acciones (por ejemplo, libertad de expresión, de residencia, de desplazamiento, de educar a los hijos, de elegir profesión, de casarse con quien se quiera); 2) derechos a la no afectación de propiedades y situaciones (por ejemplo, derecho a la propiedad); y 3) derechos a la no eliminación de posiciones jurídicas (por ejemplo, derecho a la propiedad)” (Góngora, 2005: 102).

Los derechos a acciones positivas pueden ser 1) derechos a acciones fácticas {por ejemplo, derecho a acceder a la UNAM} o 2) derechos a acciones normativas (por ejemplo, derecho al aborto protegido jurídicamente).

Los derechos a algo pueden tener carácter relacional o carecer del mismo. Por ejemplo, si en la Constitución se afirma que Juan tiene frente al Estado un derecho a que el Estado garantice su acceso a educación superior, para que se eduque, entonces el Estado está obligado frente a Juan a tenerle un espacio para estudiar. Esto significa una obligación relacional. Pero si se afirma que el Estado está obligado a garantizar la educación a Juan no necesariamente implica que Juan tenga un *derecho* a esa garantía, en tanto se trata de una obligación no-relacional. Seguramente en este último caso, el Estado obliga a otros sujetos a tutelar el derecho de Juan a acceder a la educación superior (por ejemplo los padres, la familia o una institución educativa privada).

Haciendo una recopilación, relacionando el concepto de DH con el desarrollo humano, el EDH es un marco conceptual para interpretar el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operativo está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (Arbour, 2006).

Además del EDH, sobresalen propuestas teóricas relativamente innovadoras que sustentan desde diferentes lógicas las acciones públicas del Estado, en materia de las libertades de las personas y sus derechos. Al respecto, es posible identificar al menos dos estrategias que el Estado emplea para operarlas: la visión que percibe a las personas como un medio para el desarrollo y la que asume a las personas como el fin del desarrollo (Góngora, 2006).

En el primer caso, se consideran dos variables: La primera establece una correlación directa entre crecimiento económico y desarrollo y, la segunda, postula que para mantener la senda del crecimiento es importante ceder algunos derechos (por ejemplo, la supresión de algunas libertades fundamentales y derechos a la seguridad social y aceptando niveles mínimos de desigualdad y exclusión social), a cambio de una promesa de mayores y mejores libertades y derechos sociales (Góngora, 2006; Lerma, 2007).

El segundo caso, que centra en las personas el propósito esencial del desarrollo, se sustenta en la teoría de Amartya Sen, y en las teorías sobre las libertades autonómicas. Para esta propuesta, el ser humano es el agente social del desarrollo. Más allá de la cantidad de bienes y servicios de los que disponga una sociedad, lo que importa es el bienestar de la gente; las oportunidades concretas a las que las personas puedan acceder para realizar sus derechos (Sen 2003; citado por Lerma, 2007).

Es esta segunda perspectiva de análisis de los derechos fundamentales, la que se ha considerado como más pertinente para optar por la exigibilidad de todos los derechos. Desde el EDH una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas públicas constitucionalmente designadas, el punto de partida para formular una política pública en materia de educación superior, por parte de los agentes del Estado, ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino principalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir y demandar.

Sin embargo, para que el Estado mexicano pueda impulsar una política pública democrática deberá partir de las demandas de la sociedad civil organizada. Situación que requiere tanto de la ruptura con los patrones tradicionales de ejercicio autoritario del gobierno, como del compromiso participativo de los diversos grupos de la sociedad civil, para que los agentes del Estado cumplan su cometido de garantizarlos y protegerlos.

Esto implica que las personas puedan acceder a sus derechos con absoluta libertad, las mismas oportunidades y el desarrollo de capacidades. El desarrollo de las capacidades es un proceso que se realiza tanto desde las comunidades y las personas como desde el Estado, y tiene como punto de partida el reconocimiento, por parte de éste del respeto de la autonomía de las personas y de las comunidades en la definición de sus prioridades.

Para remarcar el sentido que en este documento tiene el derecho a la educación se recogen tres ideas de Amartya Sen: a) existen más derechos humanos que derechos humanos jurídicos, b) un derecho es, en cierto modo, una libertad y todos podemos estar razonablemente seguros de que la libertad hay que dársela a quien no la tiene, sin que por ello tengamos esa obligación manifiesta, explícita y nos dediquemos en cuerpo y alma a ello, y c) "los derechos no son sólo un límite al poder político, sino que deben ser un criterio orientador de la acción estatal en la decisión de sus políticas públicas" (Sen, 2003; citado por Góngora, 2007).

En este sentido se mira al Estado y a los gobiernos no sólo como los garantes de la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad de la educación, sino –en su perspectiva de orientadores y planificadores de las políticas públicas para la sociedad– como los mayores responsables de su realización.

Góngora (2003:22), categoriza en tres componentes a la estructura interna de los derechos fundamentales:

“1. Núcleo esencial (central): parte del derecho que tiende a la satisfacción de las necesidades básicas de su titular. Esta parte otorga diversos derechos subjetivos fundamentales, de aplicación directa e inmediata y protegidos por acción de tutela contra la acción u omisión de autoridades públicas y de particulares. Limita la discrecionalidad de los órganos políticos porque no es negociable en el debate democrático.

2. Zona complementaria (periférica al núcleo esencial): prestacional, protección constitucional y legal, negociable en el debate democrático, y por tanto, sometida a las mayorías políticas eventuales y a las políticas tributarias y presupuestales.

3. Zona complementaria extendible (abarcativa de los dos primeros): elementos del derecho que por reglamentación constituyen una ampliación del ámbito de protección del derecho.

En los capítulos previos se ha profundizado en la conceptualización de los temas de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales, y en la conceptualización de los derechos de libertad. Respecto del caso concreto del derecho a la educación en general y del derecho a la educación superior, en lo particular, su núcleo esencial lo constituyen realmente cinco derechos: la disponibilidad de la educación, el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo, la calidad de la educación, y el derecho a la educación relacionado a los derechos de libertad que, asociados al tema del autogobierno autónomo universitario se examinarán con mayor detenimiento en los siguientes capítulos.

**3. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR? UNA MIRADA DESDE LOS  
INSTRUMENTOS Y ORGANISMOS  
SUPRANACIONALES**

### **3. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR? UNA MIRADA DESDE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

El ejercicio del derecho a la educación superior en las universidades públicas, es la relativa culminación formal del proceso formativo en el conocimiento avanzado de los seres humanos. Sin embargo, el régimen de autogobierno autónomico y libertad de cátedra de estas corporaciones, les otorga mayor complejidad, que a los niveles y grados educativos que le anteceden.

¿Qué es el derecho a la educación superior y cómo se relaciona al concepto de derecho de libertad del autogobierno autónomico universitario?

En esta parte del trabajo se pretende enfatizar las obligaciones del Estado en la realización del derecho a la educación superior, específicamente del derecho autónomico a las libertades de gobierno, enseñanza e investigación de las universidades públicas, como un derecho fundamental, exigible, inalienable e irrenunciable de los agentes sociales de estas organizaciones, y justiciable e impostergable como obligación del Estado. Ejemplificando el caso de la UNAM, se pretende visibilizar a la educación superior con libertades como principio del desarrollo social, debido a que ésta hace posible apropiarse de otros derechos.

El derecho a la educación es “la llave” que abre la puerta del desarrollo de todas las personas en una sociedad democrática. Es la base y condición esencial para que las personas disfruten de todos los demás derechos humanos. No se puede ejercer los otros derechos sociales y civiles, sin la formación y habilitación educativas básicas que dotan a las personas de un nivel mínimo de conocimientos y de capacidades y valores específicamente humanos, para desempeñarse socialmente, en el cuidado medioambiental y la convivencia pacífica. Por ello, su cancelación en la infancia y adolescencia, significa su salida del sistema educativo, la exposición de estos actores a la pobreza y marginación, y al desempleo y a la exclusión del proceso de desarrollo social, respecto de los demás ciudadanos (Latapí, 2009). Los excluye de la posibilidad de arribar al conocimiento avanzado.

La educación superior o terciaria comprende todo tipo de estudios en los que se forman profesionales en todas las ramas del conocimiento que requieren estudios previos de bachillerato o sus equivalentes, se cursa en 4 a 6 años; comprende todas las universidades, colegios de tecnología e institutos de educación posterior al segundo nivel sin importar su fuente de financiamiento o estatus legal, incluyendo además a los institutos de investigación, estaciones y clínicas experimentales controladas directamente, administradas y/o asociadas a éstos; y a la educación normal en todas sus especialidades (ANUIES, 2006).

El derecho humano a la educación superior fue considerado como estratégico desde la fundación de la ONU y sus filiales internacionales. Es un derecho social que tiene, por consenso, efecto jurídico de aplicación obligatoria para México y demás países que lo han firmado y ratificado el Pacto Internacional de derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC), durante las reuniones de estas agencias. Es un bien universal que parte del principio de que "la educación es un bien colectivo al que todos deben poder acceder" (Delors, 1996; Brovetto, 2002). De carácter universal, es un bien para todos, de todos y durante toda la vida (Dakar, 2000). Su conceptualización se enmarca principalmente en los derechos sociales contenidos en el PIDESC, y en otros instrumentos garantes de derechos sociales de personas y grupos tradicionalmente excluidos del desarrollo: indígenas, mujeres, niños y discapacitados.

### **3.1 La disponibilidad de la educación superior pública**

El concepto de derecho a la educación superior (DES) que aquí se trata, es una extensión de las garantías y derechos adquiridos para la educación general, a través de lineamientos específicos para el nivel y subsistema superior o terciario de la estructura educativa de cualesquier país. El DES es un derecho social sustentado en la Constitución y los instrumentos internacionales, enumerados en párrafos previos. En el marco jurídico internacional se han consagrado

obligaciones de los Estados, relacionadas básicamente con los dos grandes pilares de este derecho: la educación pública, gratuita y obligatoria para todos los niveles de escolaridad, y el respeto a la educación en la libertad (Muñoz, 2010).

Los derechos fundamentales de carácter prestacional, como es el derecho a la educación superior, tienen un doble contenido. En primer lugar, se componen de un núcleo esencial mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. En segundo término, se integran de una zona complementaria, que es definida por los órganos políticos atendiendo a la disponibilidad de recursos y a las prioridades políticas coyunturales (Góngora, 2003).

Es importante destacar que los instrumentos que consagran estos derechos, también incluyen obligaciones y otros complicados mecanismos jurídicos, relacionados no sólo al Estado, sino que además involucran a múltiples actores sociales de la familia y de los sistemas escolar y social, como los padres de los educandos menores de edad y sus maestros, y a funcionarios de instancias educativas públicas y privadas, entre otros, cuyo análisis no forma parte del propósito de este trabajo.

### **3.2 ¿En qué sentido la educación superior es un derecho humano en los instrumentos internacionales?**

Tras intensos debates, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la importancia fundamental del derecho a la educación. Aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo texto completo figura en 30 artículos, la Asamblea dispuso que fuera distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de todos los países o de los territorios del mundo. El texto alusivo al tema, en su artículo 26 expresa que:

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

2. **La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales;** favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz” (ONU, 1948).

Estas declaraciones generales y humanitarias, no necesariamente tienen carácter vinculante (obligatorio); son parte del derecho internacional consuetudinario que, se toman en cuenta por tener un amplio consenso entre la mayoría de los Estados que integran la ONU, y porque su aplicación repetida conlleva la aceptación de obligaciones jurídicas concretas. “Pueden tenerse como costumbre internacional las Declaraciones, resoluciones, observaciones de los órganos creados en virtud de los tratados y los informes de los mecanismos no convencionales” ONU, 2011).

El principio de acceso a la educación superior como un derecho humano se expresa de forma explícita, respectivamente, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y en la Convención sobre la Lucha contra la Discriminación en el Dominio de la Educación (1965):

“(…) toda persona tiene derecho a la educación” (...) “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos” (...). Los Estados se comprometen a hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior” (...).

Continuando con esta perspectiva política de la educación superior, la Conferencia Regional sobre “Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación

Superior en América Latina y el Caribe” (La Habana, CRESALC / UNESCO; 1996), estipuló con mayor precisión en la Declaración aprobada que: “La educación en general, y la superior en particular, son instrumentos esenciales para enfrentar exitosamente los desafíos del mundo moderno y para formar ciudadanos capaces de construir una sociedad más justa y abierta, basada en la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y el uso compartido del conocimiento y la información. La educación superior constituye, al mismo tiempo, un elemento insustituible para el desarrollo social, la producción, el crecimiento económico, el fortalecimiento de la identidad cultural, el mantenimiento de la cohesión social, la lucha contra la pobreza y la promoción de la cultura de paz”, y agrega en su segundo punto: el conocimiento es un bien social.

Ratificando lo anterior, la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, “La educación superior en el siglo XXI” (París, 1998), organizada por la UNESCO, recoge los preceptos enunciados y los ratifica en su Declaración Final:

“...la educación permanente en todos sus grados y niveles es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sustentable y la paz, por lo que deberá ser accesible a todos a lo largo de toda la vida...”

De conformidad con el párrafo 1 del Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a la educación superior ha de ser igual para todos, en función de los méritos respectivos. Por consiguiente, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en discapacidades físicas.

### **3.3 ¿Se puede exigir el derecho a la educación superior?**

La exigibilidad política eficaz del derecho a la educación y de todos los DH, por parte de los actores sociales, en los Estados de derecho democráticos, no debería ser una abstracción inviable. Un renovado paso en firme para su consecución,

requiere desentrañar objetivamente la identidad de los agentes de los poderes públicos del Estado, que son responsables tanto de atender las demandas para que se respeten estas libertades como del tipo de políticas públicas que las transgreden de facto o por omisión deliberada.

Los esfuerzos sustantivos para lograr esa meta y ser congruentes con los principios básicos de los DH, no es tanto saber cuáles y cuántos son estos derechos (a qué Generación o Clasificación pertenecen), cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el mecanismo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las Constituciones, declaraciones, pactos o convenios signados, sean continuamente violados (Bobbio, 1987: 7).

En este tenor, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas establece que, siendo los derechos humanos garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con sus libertades, sus derechos fundamentales y con su dignidad humana; la legislación internacional obliga principalmente al gobierno y demás agentes del Estado titulares de deberes, "a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras". En todo caso, cualquier reforma en materia de derechos humanos deberá considerar la ampliación del concepto de libertad, y facilitar el desarrollo entre los países y de los individuos en su país (Arbour, 2006: III, 1).

Esta situación ha sido de las de mayor complejidad por la importancia política, económica y estratégica de los agentes internacionales involucrados, para promulgación de los derechos sociales –o de Segunda Generación- denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Un análisis específico justificado, que permita también acotar el derecho a la educación, tomando como pretexto analítico para ello, el caso de la UNAM, requiere delimitar el ámbito de acción de este fenómeno, en contraste con los

instrumentos internacionales, para clarificar aún más los alcances y los límites de este derecho, perteneciente a los Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Los DESC son los derechos legales positivos, establecidos en el derecho internacional, que constituyen obligaciones directas de los Estados que han ratificado tratados y convenciones internacionales en la materia. La institucionalización de esos derechos opera en los Estados constitucionales y democráticos del derecho, porque es en ellos donde la organización y los procedimientos se han diseñado de tal forma que esos derechos positivizados respetan la autonomía de los sujetos. En ese sentido, los DESC son entendidos como derechos subjetivos y, por lo mismo, justiciables. La concepción funcional y material de la democracia es la institucionalidad más adecuada para realizar los DESC en la actualidad (Bordier, 2005).

Según Abramovich y Courtis (2005), las supuestas distinciones entre derechos civiles y derechos sociales no son tan tajantes como pretenden los partidarios de la doctrina tradicional. La principal diferencia que señalan los partidarios de dicha doctrina reside en la distinción entre obligaciones negativas y positivas: de acuerdo a esta línea de argumentación, los derechos civiles se caracterizarían por establecer obligaciones negativas para el Estado —es decir, respeto a libertades legítimas de individuos y grupos: abstenerse de interferir con los planes y programas académicos de las universidades autónomas, de imponerles a éstas cuáles son las disciplinas profesionales que deberán ofertarse, de indicarles cuáles son las tendencias culturales prioritarias, de imponer censura a determinados contenidos académicos institucionales, de afectar las formas colegiadas de trabajo institucional y de interferir en la designación de las autoridades universitarias— mientras que los derechos sociales exigirían obligaciones de tipo positivo (prestacional) —implementar estrategias de financiamiento público a las IES, apoyar la planeación de los diversos grados y

niveles de educación básica y media superior, para su ingreso a las universidades y facilitar el acceso de los jóvenes a las IES-.

El Estado afectará el derecho a la educación, cuando prive ilícitamente a sus titulares del goce del bien del que ya disponían, sea excluyéndolos de los beneficios de la educación superior, del mismo modo en que afecta el derecho de las universidades públicas a la libertad de darse su propio gobierno interno, o la libertad de los estudiantes a elegir la carrera profesional que les plazca, cuando interfiere ilegítimamente en el disfrute de cualesquiera de sus derechos individuales o colectivos. Si bien no existen diferencias sustanciales entre las obligaciones correspondientes a derechos civiles y derechos sociales, debe cuestionarse la idea de que sólo los derechos civiles resultan justiciables (Abramovich y Courtis, 2005).

La justiciabilidad está entrelazada con la exigibilidad de éstos y todos los derechos humanos. La justiciabilidad de los DESC consiste en los mecanismos y medios de control para garantizar el cumplimiento de estos derechos cuando han sido violados; es la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que se derivan de ellos, y la vía judicial no es la única disponible para hacer exigibles esos derechos, pues no todos los mecanismos requieren de la intervención de los jueces. La exigibilidad de los derechos sociales se refiere a la disponibilidad de mecanismos procesales para hacerlos plenamente exigibles ante todas las autoridades del Estado mexicano, en sus diversos niveles de gobierno. Lo anterior significa que, el derecho a la educación, por poner el caso que se toca en esta investigación, genera las mismas obligaciones para todos los poderes del Estado –legislativo, ejecutivo y judicial- (Carbonell, 2005), y para otras instancias gubernamentales que tengan a su cargo la tutela-protección de este derecho u otros de seguridad social.

### **3.4 ¿Cuál es el alcance y contenido normativo del derecho a la educación superior?**

Una primera respuesta se asocia con definir el alcance y contenido normativo fundamental del derecho a la educación superior, es decir, el referente mínimo o contenido no negociable del derecho, exigible inmediatamente al Estado y directamente tutelable. Reconociendo que el sentido y contenido de este derecho es mucho más amplio y complejo. Es pertinente para los fines planteados conocerlo de cerca para determinar las obligaciones que tiene el Estado para su realización efectiva (Góngora, 2008).

En acuerdo con Góngora (2008), el derecho a la educación superior es un derecho fundamental de carácter prestacional y tiene un doble contenido. En primer lugar, se compone de un núcleo esencial mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. Esta parte otorga diversos derechos subjetivos fundamentales, de aplicación directa e inmediata y protegidos por acción de tutela contra la acción u omisión de autoridades públicas (y de particulares). Limita la discrecionalidad de los órganos políticos porque no es negociable en el debate democrático.

El núcleo central está conformado de manera integral por cinco derechos específicos a la educación superior:

La disponibilidad de la educación, el acceso, la permanencia en el sistema educativo y la calidad de la educación. Adicionalmente, el derecho a la educación está relacionado con derechos de libertad que se desarrollan fundamentalmente en el ámbito educativo (Tomaševski, 1999; Góngora, 2008).

La disponibilidad de la educación se refiere básicamente a la satisfacción de la demanda educativa, a través de la oferta privada y la oferta pública educativa. Este derecho supone, además de la disponibilidad de escuelas, ciertas obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos en el sentido de que la escolaridad debe ser accesible, aceptable y adaptable. En lo concerniente a la oferta pública, la disponibilidad implica el derecho a la existencia de un sistema

educativo público. Este derecho requiere de considerables inversiones -cada vez mayores-, conforme los estudiantes ingresan a los niveles educativos superiores del sistema.

El Acceso es un derecho público subjetivo exigible al Estado, que consiste en la posibilidad de acceder a la educación, con base en criterios de selección que correspondan al mérito personal académico de los aspirantes, y no a aspectos externos a ellos.

La permanencia es el derecho de los estudiantes matriculados en un establecimiento educativo a permanecer en él, a conservar el ambiente y lugar de estudios, y los vínculos emocionales y afectivos. Por tal razón, las instituciones educativas tienen prohibido interrumpir arbitrariamente la prestación del servicio de educación a un estudiante, mientras no incurra en faltas disciplinarias que ameriten su expulsión, o incumpla gravemente sus deberes académicos. La familia debe fomentar la estabilidad y prevenir la deserción, y el Estado debe adoptar medidas para reducir las tasas de deserción escolar.

El derecho a la calidad de la educación es la facultad jurídica de un titular de derecho de acceder al conocimiento para desarrollar las capacidades necesarias para producirlo, a partir de métodos de enseñanza que enfatizan en las habilidades de comprensión e interpretación, y no en los procesos de memorización.

Finalmente, el derecho al respeto de las libertades positivas y negativas en y de la educación superior es quizá el más complejo de abordar; es inclusive el más difícil de delimitar para la elaboración de indicadores para el análisis del fenómeno educativo. Todo ejercicio político lo es.

Vinculado normalmente a los derechos y libertades para decidir cómo enseñar y en dónde acceder para hacerlo, o para recibir la instrucción, por parte del Estado, el derecho a la educación superior no se limita al hecho de ingresar al sistema

educativo, abarca también poder permanecer en él, y ser tratado en condiciones de equidad.

El derecho de igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior es un derecho real y está planteado en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (y del Comité DESC), al que México está suscrito. Si bien tanto el tema del derecho a la libertad de autogobierno universitario como el derecho de acceso a la educación superior y el de los derechos humanos en general, han sido reconocidos internacionalmente desde principios y mediados del siglo pasado, convendría subrayar que un auténtico desarrollo ejercicio de la universitario demanda una plena garantía para el libertad académica. Un régimen de autonomía universitaria es el mejor medio para garantizarla. La autonomía universitaria debe ser vista como un derecho y una responsabilidad. Es condición necesaria para que la educación superior cumpla su misión con calidad, pertinencia, eficiencia y transparencia. Comprende, asimismo, la rendición social de cuentas. La participación de las comunidades académicas y de los estudiantes en su gobierno gestión es indispensable.

Al respecto, pueden consultarse con extrema actitud crítica, otras experiencias de países hermanos de Suramérica y España, que ya han avanzado en el tema. Tal es el caso de Colombia y Argentina, que han avanzado en este aspecto, reformando sus Constituciones. La Declaración Regional de Cartagena (Defensoría del pueblo, 2010), hace ver que la educación superior como un bien público y social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Por lo tanto, es fundamental que se revierta esta tendencia y que los gobiernos garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de educación superior públicas y que estas respondan con una gestión transparente. Latinoamérica debería enfatizar ante la Conferencia Mundial que la educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional

hacia lo global (“bien público global”) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho y representa una manera artificiosa de colocar la educación superior bajo la órbita de la Organización Mundial de Comercio (Góngora, 2005).

La adaptación de la propuesta tomada de Tomaševski (2001), de protección estatal del derecho a la educación básica, a la protección-garantía particular del derecho fundamental a la educación superior, supone para el Estado mexicano, la realización progresiva (acorde a su disponibilidad de recursos económicos) y simultánea de cuatro derechos y el cumplimiento de cuatro conjuntos de obligaciones: el derecho a la disponibilidad de enseñanza y la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso a la enseñanza y la obligación de accesibilidad, el derecho de permanencia en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad, y el derecho a una educación aceptable y la obligación de aceptabilidad.

Al menos en el papel, la reforma Constitucional mexicana en materia de derechos humanos representa un hecho real implantado en 2011. Sin embargo, su avance y consolidación paulatinos requieren el esfuerzo por asumir las nociones renovadas que sobre derechos fundamentales manejan los Tratados internacionales, y extrapolando para la educación superior, las propuestas que Katarina Tomaševski (2006) hizo para la educación básica en las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, en el sentido de que para materializar el derecho deben disponerse la totalidad de cupos que se requieran; que realmente se pueda acceder, permanecer y promoverse en ellos; que los proyectos pedagógicos e institucionales sean los convenientes para los estudiantes y sus comunidades, y que se desarrollen en los ambientes, con los recursos y con la calidad requeridos. (Tomaševski, 2001; citada por Defensoría del Pueblo de Colombia, 2004).

### **3.5 Los derechos de libertad en la educación superior. ¿Qué significa la autonomía universitaria hoy?**

La autonomía –del griego: autós, de uno mismo y, nomos, norma o ley–, significa ley o norma de sí mismo; es la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, entidades o regiones, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios y; una condición de quienes para ciertas cosas no dependen de otros. (Diccionario de la Real Academia Española, 2008)

Las nociones implicadas en la autonomía son la soberanía, la emancipación, la autorregulación y el autogobierno. Se opone al de heteronomía, que supone una actuación con base a criterios y normas impuestos por otros, que son externos o ajenos o que provienen de fuera. Implica la no dependencia de otros y la no subordinación (León-Portilla, 2006)

La autonomía es la capacidad de las personas, las instituciones o los Estados de darse a sí mismos su propio ordenamiento jurídico y gobernarse por él, de ordenar su propio mundo y de configurar, en suma, su forma acostumbrada de ser, pues autos, ciertamente quiere decir, sí mismo y actuar por sí mismo como autor, en este caso de su propio nomos. Por esto, la autonomía significa autoconciencia, autodeterminación, independencia y, fundamentalmente, libertad. En suma, se aplica a colectividades como municipios, provincias, regiones u otras entidades a las que, dentro de un Estado, se les reconoce la potestad para regirse mediante normas u órganos de gobierno propios:

“El término se refiere también a individuos, sobre todo a partir de la ética kantiana, como la capacidad de tomar decisiones por uno mismo y normar la propia conducta en base a la deliberación racional. No está por demás recordar que la noción de autonomía, históricamente cobró preponderancia en la época de la Ilustración, en la que se proclamaba a la razón como la norma suprema de la sociedad y de los individuos, y que se puede caracterizar por la lucha contra el despotismo, la ignorancia, el paternalismo y la superstición, así como por

promover la universalización de los derechos del hombre, el establecimiento del principio de laicidad y la instauración de la secularización de la sociedad y de las creencias y valores” (Narro et al, 2009: 12).

Herederos de lo mejor del pensamiento liberal, los derechos fundamentales se materializaron durante la ilustración en su lucha contra el poder absoluto de una razón sustantiva -que en la edad media imponía límites a lo que se podía pensar o afirmar-, en la asunción de la libertad para examinar libremente todas las ideas (Díaz-Barriga, 2007).

Ha sido este proceso de constante evolución y transformación de los derechos lo que ha propiciado la incorporación de nuevos derechos. La transmisión intergeneracional del conocimiento formal se ha sistematizado y transformado en el derecho a la educación, que está contemplado convencionalmente en prácticamente todos los instrumentos internacionales de la ONU; pero especialmente como un derecho social fundamental, en el PIDESC. Este instrumento vincula el derecho internacional sobre derechos humanos y sus agencias de cooperación internacionales como la ONU, la UNESCO y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otras, con el desarrollo de políticas públicas en materia de derechos, sustentadas constitucionalmente en las naciones latinoamericanas (Abramovich, 2006).

Es el caso de la reciente reforma mexicana del 2011, que incluye éste y todos los derechos fundamentales en la Constitución mexicana. Las libertades en el rubro de la educación superior, contenidas en los instrumentos internacionales que los agentes políticos han signado y ratificado, en representación concreta –no abstracta- del Estado mexicano, son por este hecho de carácter vinculante (obligatorio), también lo serán las que en el futuro se suscriban tanto en la Constitución mexicana, como en los tratados internacionales. Para su realización plena en el Estado Social de Derecho debe reconocerse al titular de ese derecho. El Estado mexicano, al adherirse a los Tratados internacionales de DH, e igualarlos constitucionalmente en su totalidad, ha adquirido responsabilidades en

la protección, promoción y ampliación del derecho a la educación pública en general, especialmente del derecho a la libertad de autogobierno autónómico de las universidades públicas.

Al respecto, la definición jurídica vigente de “autonomía” universitaria en el país, corresponde la reforma del artículo 3o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (2011), del 9 de junio de 1980, ratificada por la Cámara de Diputados (2011), que dispone en su fracción VII:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”; y que reitera para el poder Legislativo, el tema del financiamiento de las IES públicas:

“VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.

El derecho a la educación superior, incluyendo a la autonomía universitaria, es uno de los derechos sociales que contribuye a la seguridad, prosperidad y desarrollo mundiales. En México, el PIDESC fue aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de mayo de 1981, y ratificado el 10 de junio de 2011. Empero, rebasando la perspectiva normativa nacional e internacional del precepto autonómico, ¿Qué es en sentido amplio la autonomía universitaria y cuál es su relación con el derecho a la libertad de autogobierno universitario?

Entre las dimensiones más reconocidas de la autonomía (Naishtat, 1996), se encuentran al menos las siguientes:

- La autonomía universitaria en relación a la producción de conocimientos útiles a la sociedad y su fundamentación y, en ese sentido, la inexistencia de un espacio social exterior a la propia universidad en la evaluación de tal producción.
- La autonomía como realización histórica, inscrita en un discurso, no desde lo universal ya dado por hecho, sino por el contrario, establecida como concepto desde el campo de luchas históricas concretas.
- La autonomía de las prácticas universitarias en tanto prácticas universitarias específicas.
- La autonomía del gobierno universitario que permite a las universidades organizarse como unidades para darse sus propias políticas (Naishtat et al, 1998).

Si se analizan las discusiones actuales acerca del tema, sin hacer de lado la visión integral de las cuatro dimensiones autonómicas, se encontrará que el autogobierno se incluye en la autonomía universitaria y que en nombre de esta última se reivindican posiciones muchas veces opuestas, confusas y hasta irreconciliables (Naishtat (1996). Este fenómeno, debido en parte, al carácter multidimensional y algunas veces ambiguo del concepto "autonomía" parece exigir entonces proseguir una tarea de deconstrucción de su campo de significación que ya se ha hecho parcialmente en párrafos previos, para así dar lugar a una

reconstrucción histórica que aporte claridad y mayor precisión teórica a la discusión.

El autogobierno universitario, constituye sólo una de las dimensiones del conjunto multidimensional que integran a la autonomía universitaria, y se refiere a la autoridad y capacidad de los actores de las universidades autónomas para darse sus propias políticas de funcionamiento interno.

En acuerdo con Naishtat (1996), las cuestiones del autogobierno dentro del ámbito de la autonomía, puede llevar tanto a una reflexión en el nivel de fundamentación conceptual como del sentido de producciones históricas concretas, de la relación política entre Estado y sociedad, o de la constitución de prácticas sociales rutinarias.

Esta idea implica una respuesta directa a la extendida idea según la cual el gobierno autonómico universitario antes y después del período neoliberal es un fenómeno homogéneo y unidireccional, reconociendo la existencia de alternativas probables a la mundialización del conocimiento dominante.

En el contexto político de globalización neoliberal, impulsor precisamente de políticas de mercantilización de los bienes y servicios educativos y de los conflictos recientes entre las universidades públicas de los estados y de la zona metropolitana y los gobiernos federal y estatales para acceder a los recursos financieros que por ley les otorga el Estado para que cumplan con sus funciones, se requiere redoblar el debate en torno de su autogobierno, para conocer cómo ha sido su desarrollo en las universidades públicas de México, y cuál es la posición que éste ocupa hoy entre el mercado y el Estado.

## **4. EL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM. PERSPECTIVA HISTÓRICA Y SOCIOPOLÍTICA DEL PROBLEMA**

## 4. EL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM.

### PERSPECTIVA HISTÓRICA Y SOCIOPOLÍTICA DEL PROBLEMA

El objetivo de esta sección de la investigación es extender al ámbito de la educación superior, las puntualizaciones hechas en el capítulo anterior sobre las obligaciones del Estado al respecto de la protección-garantía del derecho a la educación superior, en relación a las libertades de autogobierno autonómico de las universidades públicas; para lo cual se realiza una reconstrucción histórica del surgimiento y evolución de estas corporaciones en el país.

Como ocurre en los ámbitos internacional y nacional, las reformas de las libertades autonómicas de autogobierno de las instituciones de educación superior, particularmente en la UNAM, no suceden en el vacío histórico, sino que son resultado de complejos contextos y circunstancias coyunturales donde interactúan múltiples factores y diversos agentes que actúan desde adentro y desde afuera, afectando con diferentes grados de legitimidad o no, las formas de gobierno específicas de estas corporaciones. Entre los principales componentes, que en su convergencia, ayudan a comprender las modalidades que en la historia reciente ha asumido el sistema educativo superior en el país, destacan por su peso:

- “La adaptación de pautas de cambio derivadas de los modelos internacionales de desarrollo y por ende de la enseñanza superior;
- Las relaciones entre el Estado y el sistema de enseñanza superior en general, y con las instituciones en lo particular, así como la expresión de estas relaciones en políticas de organización y estrategias de reforma;
- la configuración de demandas sociales sobre la universidad;
- la movilización de los actores universitarios –académicos, estudiantes y trabajadores- dentro de las instituciones” (Casanova y Rodríguez, 1999: 89).

No se pretende hacer un análisis abarcativo de todos los componentes descritos, sino únicamente un compendio de los aspectos más relevantes que competen al tema de la investigación, las libertades de autogobierno en el régimen autonómico de la UNAM, desde la perspectiva de los roles que jugaron los diversos agentes sociales, en la construcción de estos derechos, durante los movimientos sociales que marcaron la historia del país.

A principios del siglo XX, las luchas del campesinado nacional y los ideales políticos de Emiliano Zapata y Francisco Villa contenidos en el Plan de Ayala, fructificaron las libertades fincadas en los principios de los derechos sociales, consagrados en la Constitución de 1917 (Ordóñez, 2010: 115). Más allá de la versión oficial de que la instauración del régimen de autogobierno universitario en el período posrevolucionario del país fue única y uniforme, la verdad es que su hechura ha sido un proceso con importantes coincidencias y marcadas diferencias. México ayer como hoy ha sido un mosaico socioculturalmente heterogéneo. El autogobierno autonómico de las universidades públicas, es un derecho social producto de las luchas de nuevos actores en la amplia geografía del país, durante la Revolución Mexicana; está contenido en el artículo 3° de la Constitución de 1917, reformado en 1980, en su sección referida al régimen de autonomía de estas instituciones.

Las libertades de autogobierno, que dan sentido a la autonomía universitaria, acompañaron el surgimiento de las universidades estatales, tras las vicisitudes que siguieron a su creación en la posrevolución. Aun antes de su fundación, sus promotores tanto gobernadores estatales como habitantes interesados en ese proyecto, trataron de protegerlas de los continuos desencuentros propios de la lucha armada y la posterior y también sangrienta lucha por el poder, prolongada hasta el Maximato (1924-1934). Interpretando la Carta Magna, elaboraron durante su gestión, aproximaciones jurídico-conceptuales sobre la autonomía universitaria, adaptadas a su contexto local, pero en lo general similares a las que condujeron al régimen autonómico de la Universidad Nacional de México (UNM) en 1929 (Piñera, 2004; 2010). Por estas razones, y para contextualizar el fenómeno en esa

época, se presenta enseguida un panorama de su evolución, tomando como referencia las investigaciones de Piñera (2004), sobre el tema.

#### **4.1 Antecedentes del autogobierno universitario en el contexto nacional**

El surgimiento de las universidades estatales en el periodo posrevolucionario no fue producto de algún proyecto de desarrollo nacional, sino resultado de circunstancias y actores regionales que, en su mayoría, compartieron varios rasgos, como haberse formado al fragor de la lucha revolucionaria, la juventud y compromiso con la educación, de los protagonistas que las impulsaron y la intención de concederles la autonomía, para mantenerlas alejadas de los vaivenes políticos conflictivos característicos de esa época. Los gobernantes pensaron en la autonomía como una forma de evitar a las instituciones la inestabilidad de los gobiernos de la posrevolución mexicana. En esta lógica, y pese a lo accidentado de la vida universitaria en este período histórico, se fundaron cinco universidades en la geografía del país, que ahora son consideradas pioneras de ese propósito en el contexto regional de la educación superior de México.

Como sucedió con la UNM en la ciudad de México, en época semejante; es en los institutos científicos y colegios civiles de los estados, donde se encuentran los rasgos iniciales de la educación pública moderna que nació en los estados de Michoacán, Jalisco, Sinaloa, Yucatán y San Luis Potosí, por la voluntad política de gobernantes jóvenes forjados en la Revolución Mexicana.

No surgieron espontáneamente, ni son atribuibles a algún proyecto de Estado; incluso José Vasconcelos, Secretario de Educación Pública (1921-1924), tenía la intención de contener su expansión por el país. Su proyecto en la materia consistió en fortalecer a la Universidad Nacional, e impulsar después únicamente la creación de otras tres universidades distribuidas en Guadalajara, Monterrey y Mérida; por su idea de que con más establecimientos, "habría muchos profesionistas, parásitos sociales que se incorporarían a la burocracia".

La primera universidad estatal en el país fue la Universidad de Michoacán, que se fundó en el año de 1917, teniendo como antecedentes el Colegio de San Nicolás de Hidalgo y como Gobernador del Estado a Pascual Ortiz Rubio, quien promulgó el autogobierno universitario en la Ley Orgánica de la actual Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Dicha Universidad, como todas las que surgieron en el periodo de 1917 a 1925, sufrió modificaciones en su concepto original, en 1920 por parte del Gobernador Francisco Mújica, con el fin de asegurarse de que los universitarios no intervinieran en el programa de reparto de tierras. En este periodo era rector Ignacio Chávez, quien posteriormente también fuera Rector de la UNAM.

En 1917, con 27 años de edad, llega a ser Gobernador de Sinaloa Ramón Fuentes Iturbe, joven revolucionario que buscaba otorgar a la población las oportunidades de educarse que él no tuvo (suspendió sus estudios de ingeniería en los Estados Unidos, tras el asesinato de Madero), y en el año de 1918 promulgó la Ley que Orgánica de la Universidad de Occidente y le concede la autonomía, un proyecto que pretendía la aportación financiera de todos los gobiernos de la región a esa causa.

En el mismo año de 1918, en Yucatán, donde no tuvo mucho impacto la Revolución, Felipe Carrillo Puerto presentó el proyecto para la fundación de la Universidad Yucateca que, aunque no prosperó, fue la semilla para que en 1922, y ya como Gobernador, anunciara el decreto de la Universidad Nacional del Sureste.

La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, por su parte, tuvo el respaldo del General Rafael Nieto, que en 1921, a la edad de 38 años, y en su carácter de Gobernador, durante una graduación de alumnos dictó un discurso en el que habla de sus planes: "Ya es tiempo que este espacio institucional sea un establecimiento alejado de los vaivenes de la política. Ya están los estudios para la construcción de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí". Ésta se inauguró en 1923 con reconocimiento formal a su capacidad de autogobierno (Piñera 2004; De la Fuente, 2007).

Asimismo, la Universidad de Guadalajara tuvo el apoyo del Gobernador de Jalisco, José Guadalupe Zuno, quien en 1924, y con 34 años de edad, reunió a intelectuales y mencionó que era necesario poner la cultura al alcance de todos, en términos de la libertad y el laicismo expresados en la constitución de 1917. El 25 de septiembre de 1925 se promulgó la Ley Orgánica de esta Institución, promulgando su autonomía.

Otro investigador (Díaz-Barriga, 2007), argumenta que el reconocimiento del autogobierno para la universidad de San Luis Potosí ocurrió primero que el de la de Michoacán, quizá por el hecho de que esta institución (Instituto Científico y Literario), se conformó como universidad del estado -de forma parecida a como lo hizo la ya prestigiada Universidad Nacional durante su fundación-, allegándose las escuelas preparatorias, de jurisprudencia, medicina, ingeniería, Comercio, Estudios Químicos y, enfermería y partera. Sin embargo, la estructuración académica y de autogobierno, con las particularidades académicas de cada región geográfica sucedió de forma semejante en todas las instituciones universitarias hermanas.

Así las cosas, el lento desarrollo de la educación superior nacional de 1917 a 1950, demuestra la voluntad política del gobierno federal de concentrar en la ciudad de México la educación, en detrimento del Acuerdo Republicano Federal. En casi medio siglo XX, sólo se inauguraron once universidades estatales, permeadas por las aspiraciones revolucionarias, de un puñado de jóvenes gobernadores. En general tenían reducida población escolar y escasos recursos económicos (Piñera, op cit).

Resumiendo, la inauguración de un puñado de universidades públicas estatales, acompañadas de incipientes instrumentos de autogobierno, para su funcionamiento, fue producto de momentos y circunstancias coyunturales en que se encontraban tanto los actores que la propiciaron como los que la demandaron. Los agentes políticos de los gobiernos estatales, con excepción de Francisco Mújica, carecían de formación profesional, eran jóvenes surgidos de las clases

medias y populares que participaron en la Revolución. Las nuevas instituciones tuvieron como antecedentes institutos y colegios, que habían adquirido prestigio social desde fines del siglo XIX. Fueron inauguradas con propósitos y recursos regionales y, aunque la autonomía surgió con tropiezos, igual se ha ido adecuando a nuevos escenarios circunstanciales y contextuales.

En todo caso, en acuerdo con Galeana (2010), el reconocimiento precursor de los hechos históricos se hacen en función del inicio del proceso coyuntural del cambio realizado, del punto de quiebre que plantea cuestiones y hechos revolucionarios, que no necesariamente coincide con su culminación. Esta máxima se aplica al estudio de las universidades. Por esta razón se realiza el proceso de búsqueda de datos fehacientes, no porque se suponga que la vejez de estas corporaciones o los acontecimientos institucionales las haga mejores o peores. En todo caso, la permanencia del tema de autogobierno universitario, con la adquisición de renovadas connotaciones, ha seguido siendo vigente durante todo el siglo XX y los principios del siglo XXI.

#### **4.1.2 El autogobierno jurídico: ¿Ley Orgánica con reconocimiento estatal de la autonomía o Ley Autonómica?**

Para establecer su autonomía, todas las universidades públicas, conforme fueron emergiendo, fueron dotadas de una Ley Orgánica –sancionada por los poderes públicos de cada entidad federativa y/o por el gobierno federal-, que regula su estructura de autogobierno: se les da derecho para gobernarse a sí mismas pero de acuerdo con las disposiciones de los órganos de gobierno establecidos por la legislatura correspondiente, no por la universidad. Es así que, en ese marco, cada institución ha conformado un Reglamento Orgánico de funcionamiento interno, incluyendo a la actual UNAM. Esto es así incluso para las nuevas corporaciones, como es el caso de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); corporación que aun teniendo una saga organizacional incipiente, comparte más semejanzas que diferencias con sus congéneres públicas: Fue inaugurada, como

todas las demás, por la voluntad política del gobernante en turno y por los requerimientos sociales de la localidad.

La autonomía significa que las instituciones autónomas han de gobernarse a sí mismas, la Asamblea Legislativa del DF cuando decidió que fuese autónoma, determinó que un Consejo Universitario, con participación amplia de los diversos actores de la institución, realizara la tarea que da inicio a la autonomía: decidir, ella misma, los órganos de gobierno, sus funciones, la modalidad de su selección o integración, y otras dimensiones normativas. Se concibió parte medular de la autonomía la capacidad de la institución para determinar las instancias de coordinación académica y gobierno. Por esta razón, no son autoridad de la UACM ni la Asamblea o el Poder Ejecutivo de la ciudad, como tampoco lo son las legislaturas que expidieron las leyes orgánicas en las otras instituciones autónomas y mucho menos la SEP (Gil, 2011).

La UNM, nacida en la misma época que aquellas, incluyó la voluntad política de los poderes del Estado mexicano, concentrados en el centro del país. Por eso, entre otros factores, tuvo desde su fundación y aún mantiene, mayores prerrogativas de ejercicio de su autogobierno y demás facultades autonómicas, y una mayor interlocución crítica con y hacia los programas de educación superior del gobierno federal. Ante esta circunstancia, cabe preguntar, para proseguir: ¿Qué es hoy, y cómo ha sido el desarrollo del autogobierno autonómico en la UNAM? ¿Cuál es la situación actual de ese conjunto de libertades autonómicas? ¿El gobierno federal garantiza/protege hoy esta libertad autonómica de la UNAM? Y de ser afirmativa o negativa la respuesta posible, ¿cómo lo hace? Enseguida algunas respuestas propuestas.

La definición jurídica vigente de autonomía universitaria en el país, retomada íntegra de la formulación hecha por la UNAM, corresponde a la reforma del artículo 3º de la Constitución, por decreto presidencial del 9 de junio de 1980, que dispone en su fracción VII:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior, a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingresos, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio...(IIJ-UNAM, 2005).

La UNAM, la tercera en adquirir esta facultad –las primeras fueron las universidades públicas de Michoacán (1917) y San Luís Potosí (1923)- (Piñera, 2004), es una institución social, descentralizada del Estado mexicano, con órganos de gobierno establecidos formalmente para, en función del ejercicio de su autoridad, tomar decisiones esenciales para cubrir los fines que le son propios, de acuerdo a la reforma constitucional vigente de 1980 (Estatuto General de la UNAM, 2002).

Sin profundizar ahora en cuestiones jurídicas, los cinco componentes que resaltan del texto constitucional sobre la autonomía son el autogobierno universitario, la libertad de cátedra e investigación, la autonomía del régimen académico universitario, la autonomía del régimen laboral del personal académico y la capacidad de determinar el uso y el objeto de gasto del patrimonio designado como subsidio (Rodríguez, 2007).

Para poner el tema en la perspectiva de la autonomía universitaria, cómo se traducen y operan hoy las libertades de autogestión de los órganos de gobierno universitario, se requiere conocer cómo ha sido y cuál es la situación actual del autogobierno.

Esto conlleva la búsqueda de los vínculos políticos que se establecen, entre los diversos agentes universitarios que toman las decisiones internas, y los agentes de los poderes del Estado, que desde el exterior limitan o restringen las acciones de autoridad de las universidades públicas. También implica realizar un análisis histórico para conocer cómo se ha manifestado hasta ahora este fenómeno en las

universidades públicas, a partir de los pesos y contrapesos políticos que ejercen los actores universitarios entre sí, y con respecto a las políticas gubernamentales en materia de educación superior, que afectan a estas instituciones. No es casual haber puesto arriba la definición de autonomía de 1980, fecha que marca un cambio paradigmático entre las relaciones de la UNAM y demás universidades, con los poderes del Estado. Así es que, una vez dilucidado el carácter libertario del autogobierno autonómico y de la propia autonomía, en apartados previos de este estudio, resulta conveniente acudir al auxilio de la ciencia política y de la sociología de las universidades para sustentar las respuestas.

#### **4.2 Una aproximación sociopolítica a las formas de gobierno en las universidades**

En una perspectiva jurídico-política, se ha relacionado al poder del Estado, particularmente a las acciones o decisiones del gobierno del Estado; al poder legal -racional- del Estado para presidir -regir- las funciones de las otras instituciones que componen la sociedad; Y al gobierno del Estado como la instancia administrativa que opera su "razón" a través de la normatividad (el derecho) y fuerza correspondientes, a las estrategias implementadas para ejercer su autoridad en otras instituciones (Duverger, 1979).

La ciencia Política (Politics) es una disciplina especializada en las relaciones de poder, intereses, competencia, conflicto y representación. Las Políticas (policies, del singular policy), remiten comúnmente a las decisiones o cursos de acción respecto a los issues (problemas determinados); las políticas son específicamente el conjunto de la toma de decisiones gubernamentales fundamentadas en los issues, para atender problemas sectoriales, incluyendo a los casos (déficits por omisión) en que aparentemente no se hace nada. Así, el gobierno -la administración del Estado apoyada en el marco jurídico- de un país, es el operador de la política general del Estado, en su relación con los diversos sectores de la sociedad, a través de políticas particulares (Cox, 1991).

Otro autor (Weber, 1947; citado por Acosta, 2000), ya definía el poder político como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros, y cuando el poder es considerado legítimo, es percibido por los individuos de una comunidad como autoridad; esta visión política de las relaciones entre grupos e instituciones también ocurre en las universidades públicas, e incluye situaciones de cambio donde intervienen las decisiones de individuos y grupos en estas instituciones. Es en la estructura de gobierno, donde se percibe concretamente la intervención de la autoridad, que a su vez está fincada en la relación del poder legítimo, legitimidad idealmente adquirida, sustentada en la comunidad universitaria, por el reconocimiento que da la especialización en el conocimiento científico, o la legalidad que proporciona la normatividad interna de la organización.

El abordaje del poder en las universidades públicas, ha remitido al estudio de su estructura de gobierno o forma de gobierno, como el factor más importante para entenderlas políticamente; esto induce a concentrarse fundamentalmente en:

"los patrones de autoridad, los procesos de toma de decisiones, las formas de organización del gobierno o los vínculos entre las autoridades universitarias con las fuentes y agencias externas, como objetos de estudio capaces de explicar los procesos de construcción y ejercicio del poder en la Universidad. Sin embargo, estas perspectivas suelen ofrecer una solución formal, con frecuencia estática de la manera como se construyen y cristalizan formalmente las relaciones de poder al interior de las universidades" (Acosta, 2001: 77).

La sociedad, en la *Politics*, se subdivide en civil y política, propiamente dicha. La sociedad civil designa a la diversidad de personas con categoría de ciudadanos de un Estado democrático. Actúan habitualmente de manera colectiva para tomar decisiones en el ámbito público que conciernen a todos los ciudadanos fuera de las estructuras de organización gubernamentales (sociedad política), y son lo que

ahora se conoce como organizaciones de la sociedad civil. Son fundamentales en la construcción de ciudadanía participativa:

- Conforman al conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales del conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, y nuevas demandas sociales, y
- Vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.

Éstas son las que otorgan legitimidad o no a los poderes del Estado. Desde el EDH, su activismo los convierte en mediadores emergentes entre la sociedad y los agentes políticos del Estado. Así, la sociedad civil contiene un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos del Estado de bienestar contemporáneo, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales (Aguilar, 2009).

La base histórica de este quehacer sociopolítico en el contexto del desarrollo nacional de las libertades autonómicas universitarias, se ha planteado en los párrafos precedentes. Procesos análogos han jugado los actores políticos universitarios de la UNAM.

En general, un acercamiento al análisis de las formas de gobierno en las universidades, en particular al papel que los actores universitarios han jugado en la consecución de las libertades del autogobierno universitario, particularmente al gobierno de la UNAM; requiere de reconocer los aportes que desde el análisis de las relaciones de poder-autoridad, plantea el estudio de los modelos clásicos de las formas de gobierno, para estas corporaciones.

En primer lugar, estos modelos están específicamente vinculados a los estilos básicos de dirección y liderazgo, a formas concretas de ejercer la autoridad y la toma de decisiones institucionales. Para reflexionar al respecto resulta conveniente retomar las definiciones de tipo político y sociológico que hacen algunos autores (Baldrige et al, 1991), para ofrecer una radiografía del fenómeno,

apoyándose en cuatro modelos que sustentan el poder para tomar decisiones: Burocrático-racional, Anárquico-organizado, Colegial y Político.

#### **4.2.1 Modelo burocrático-racional**

En términos de sus relaciones de poder y control entre los actores universitarios, las universidades operan a través del Modelo burocrático-racional, cuando las decisiones fundamentales, privilegian la búsqueda de mayor eficiencia, sometiendo y condicionando a los demás actores a la jerarquía vertical de la Administración Central; el apoyo a profesores y estudiantes, se enmarca en una normatividad convenientemente diseñada y aplicada que regula y subordina sus actividades a la autoridad.

#### **4.2.2 Modelo de la anarquía organizada**

El Modelo de la Anarquía organizada aplica cuando los propósitos institucionales no son claros; responden a intereses cambiantes en concordancia con la correlación de fuerzas políticas a su interior, y como respuesta a las presiones de esos grupos, "sectas" o camarillas, pues carecen de una dirección y controles administrativos específicos y confiables; la toma de decisiones se hacen por presiones del tiempo o accidentalmente.

#### **4.2.3 Modelo político**

El Modelo Político, conlleva a la toma de decisiones concertadas, negociadas políticamente entre los actores universitarios, y las alternativas presentadas para impulsar los programas académicos enfrentan rutinariamente los intereses y enfrentamiento de grupos, aunque sustentados en el análisis para buscar las mejores opciones.

#### 4.2.4 Modelo colegial

El Modelo Colegial, se recrea en las instituciones universitarias cuando se conducen en el gobierno y organización de sus actividades sustantivas, con el objetivo de lograr la excelencia académica y las motivaciones de sus actores son el interés común en efectuar cambios para desarrollar la construcción del conocimiento.

En un tejido tan conflictivo y crítico como el de las relaciones entre universitarios, resulta difícil proporcionar una perspectiva única que modele a los gobiernos universitarios de manera acotada; más bien lo que se pretende aportar es una aproximación teóricamente sustentada del fenómeno, tomando como referencia la inserción de la UNAM en los contextos socioeconómicos nacional y global de apertura comercial, y las características de sus dinámicas de poder.

El énfasis en el análisis del "nivel o grado de gobierno universitario" (gobernabilidad), trasciende el análisis acotado de los patrones de autoridad y demás características de la estructura de gobierno y, lejos de significar una ruptura con las investigaciones sustentadas en los modelos de análisis de las formas de gobierno clásicos, los integra al aproximarse metodológicamente más hacia adentro del desarrollo institucional.

El análisis propuesto de las formas de gobierno evidencia también, una percepción diversa de los problemas derivados del ejercicio del poder en las organizaciones universitarias y diferencias marcadas que en un mismo contexto nacional tienen cada una de las universidades e institutos de educación superior. En su desarrollo histórico, en la acumulación de creencias, tradiciones y patrones culturales regionales, las universidades se identifican y distinguen de sus congéneres, con características típicas que las hace tener su propia identidad institucional, su "saga organizacional".

Así, no obstante que la finalidad de todas es integrar en su práctica, las actividades sustantivas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura,

algunas de ellas (es decir sus actores), se reconocen e identifican más con alguno de estos tres elementos, y/o con otros rasgos (burocráticos, políticos, de racionalización de la educación, etc.) asociados a los tres, en función de sus principios fundacionales y/o relacionados al contexto o circunstancia coyunturales en los que cimentaron sus bases ideológicas y desarrollo posterior. Esto se refleja en la diversidad de procedimientos legales de elección interna de sus órganos de gobierno y en el mayor o menor peso que se otorgan, en ese proceso de distribución del poder interno, a la docencia, investigación/servicios, y a los actores que integran a la institución (Clark, 1991).

#### **4.3 Los órganos personales de gobierno universitario: el rector**

Respecto a las libertades del autogobierno universitario en la UNAM, sobresalen en esta tradición universitaria, por un lado, las formas de gobierno personales, específicamente la del rector de la institución; y por el otro, las acciones que han realizado los movimientos universitarios, para la construcción y defensa de las libertades autonómicas.

El rector es la autoridad personal (el órgano personal del gobierno universitario) de mayor jerarquía en la UNAM. Entre sus facultades se cuentan tres obligatorias de tipo administrativo (administrativas, representativas y ejecutivas), que el mismo elige con toda libertad; y una facultad de iniciativa personal (competencia de tener, proponer, defender y convencer de seguir determinadas orientaciones o transformaciones al interior de la institución). Las primeras tres, dependen para ser exitosas, esencialmente de de las capacidades, profesionalismo y recursos del aparato administrativo designado por el propio rector; en cambio, la efectividad de la iniciativa del rector, depende sustancialmente del tipo de personalidad, habilidades y capacidad de liderazgo que el rector ponga en juego durante el ejercicio de su autoridad, así como del grado o nivel de gobernabilidad institucional que establezca durante su rectorado (López, 1998).

En la línea de investigación (López, 1998), existen varias interpretaciones sobre la importancia de la figura del rector para cada corporación. Hay posiciones para las

cuales el rector es perfectamente prescindible, otorgándole exclusivamente la responsabilidad administrativa y despojándole de sus derechos de representación. La justificación para ello es que las posibilidades de transformación de la institución están en la base y en la fortaleza de los cuerpos de académicos, no en la del rector, "por brillante que sea"; así como otras que le otorgan al rector el papel más relevante en la estructura de gobierno interno, por su rol ante los agentes externos de los poderes del Estado. Lo primordial es su pertenencia a un grupo universitario homogéneo, no su personalidad; en este sentido, los rectores son importantes como grupo social, no como individuos.

En cualquier caso, los rectores pueden ser (o no serlo), un agente esencial en la transformación institucional, "dependiendo de sus características de personalidad, de cómo llegaron a la rectoría y cómo la viven". La forma en que el rector ejerce su autoridad se remite o corresponde, idealmente, al tipo de gobierno institucional (político, burocrático, político, colegiado, etc.). Es decir, de los estilos típicos de dirección y liderazgo, de las formas concretas de ejercer la autoridad y de la toma de decisiones institucionales y, fundamentalmente, de la saga organizacional de la universidad que representa.

Para caracterizar los rasgos específicos de los órganos personales del gobierno universitario López (1998: 236-243), sustentándose a su vez en los estudios sociopolíticos de la educación superior de Baldrige (1982), Kerr & Marian (1986 y 1989) y Hardy (1996), clasifica a los rectores mexicanos en cinco tipos:

3. Líderes académicos: Llegan al cargo contando con un prestigio académico. Tienen visión y habilidades de persuasión entre personas y grupos para realizar transformaciones en la institución. Intentan cosas nuevas pese a las reglamentaciones internas. Sin despreciar el aspecto político, su interés fundamental es lo académico. Se les considera idóneos al puesto cuando hay una crisis de gobernabilidad institucional.
4. Gerentes: Su esencia es la eficiencia y la eficacia institucional. Tienen sobresalientes capacidades administrativas y habilidades para

establecer consensos entre grupos diferentes. Toman la rectoría como un escalón más para arribar a nuevos cargos de mayor envergadura. No se les considera idóneos para dirigir instituciones en situación de crisis y conflictos políticos.

5. Sobrevivientes. No cuentan con prestigio político ni profesional. Se les reconoce habilidad política, la cual emplean para conservar su posición. Se adaptan con suma facilidad al cambio y son poco escrupulosos, ansiosos de poder y burócratas que siguen reglas convencionales pero no asumen responsabilidades. Mienten y siguen puntualmente las reglas de los agentes del gobierno federal, y "pretenden mantenerse en el círculo del poder, independientemente del puesto que se les ofrezca". Regularmente se aprontan en instituciones de reciente creación, carentes de identidad institucional (por su juventud).
6. Masoquistas. Ninguno de los rectores empieza con este rasgo personal, pero algunos terminan su rectorado asumiéndolo. Son victimizados por lo que le dejaron sus antecesores, a los que encubren, y aunque son inocentes de la deficiente marcha institucional, proclaman su sacrificio, sin que los actores universitarios se lo reconozcan. Son calculadores, su gestión está exenta de pasión y evitan cualquier iniciativa propuesta por los universitarios por considerarla inoportuna. Tienden a culpar de sus propias deficiencias a enemigos inventados – un grupo específico, un administrador o un director universitarios-. Al término del rectorado, abandonan la institución.
7. Arribistas. No poseen ninguna habilidad o idoneidad académica, profesional o política para el puesto. Ocupan su posición como resultado de arreglos entre grupos que se disputan el poder en la institución. Son considerados "buenas personas": cuidadosos en el vestir, abierta sonrisa y dados a la participación en los eventos inaugurales, académicos o de infraestructura para la institución. Son dóciles y sin iniciativa ante el grupo que los postuló, aunque no formen parte del

mismo. Al término de su función regresan a la vida académica "sin pena ni gloria".

La designación del rector es un asunto muy importante para las universidades. En el plano de la legislación universitaria, la presencia del rector representa rasgos predominantemente políticos, sin menoscabo de su representación académica. Este perfil lo delimitan el tipo de actividades a las que se les dedica mayor tiempo: problemas de gobernabilidad interna, mediación entre los conflictos laborales internos, negociación del presupuesto universitario anual con el ejecutivo federal y local, cabildeo ante el Congreso de la Unión para evitar la reducción al presupuesto, que cada año, planea el ejecutivo federal, etc. Su puesto -en representación de su institución-, les otorga suficiente autoridad y reconocimiento social para tratar temas que incluso trascienden el ámbito universitario, tanto con las autoridades estatales y federales, como con otros líderes sociales de la comunidad. Ante tal diversidad de asuntos por atender, poco o nada de tiempo les resta para dedicarlo a la academia (López, 1998).

En síntesis, siendo tan complejas y críticas las relaciones entre universitarios, particularmente para la determinación de su estructuras de gobierno institucional y personal (rector), y entre esta última y los agentes de los poderes del Estado; no es viable ni deseable presentar propuestas unívocas e infalibles que modelen ambos aspectos, gobierno institucional y órgano personal de gobierno, para acotar los alcances y límites de ambos niveles de autoridad que, por otro lado, han variado de una época a otra. Siendo fundamentalmente los cuerpos de académicos y estudiantes, los precursores de los cambios en estos establecimientos; se reitera la pretensión de aportar una aproximación teóricamente sustentada del fenómeno, tomando como pretexto, las reformas que se ha dado la UNAM en diferentes circunstancias y en correspondencia a determinados contextos de la sociedad mexicana.

Ante este panorama resulta pertinente preguntarse: ¿Cuál ha sido el origen de la UNAM y demás universidades públicas, y cuáles son las diferencias y similitudes de este proceso, con respecto del origen de la universidades públicas europeas?

Teniendo como base esta cuestión, y para adentrarse en lo que ha sido la saga organizacional de la UNAM, se requiere examinar su origen y evolución, en el marco de complicadas interrelaciones con los agentes de los poderes del Estado mexicano, y por el papel que en la construcción y defensa de sus libertades de autogobierno autonómicas han tenido las luchas y acciones de los movimientos universitarios, para resignificarla en lo que hoy es.

## **5. ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DEL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM**

## 5. ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DEL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM

El conflicto generalizado que enfrentan las políticas de coordinación de los actores del Estado con las políticas de autogobierno de las instituciones universitarias radica en la percepción, desde la perspectiva de estas corporaciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades gubernamentales que forman parte del esquema de coordinación propuesto o en ejercicio (Rodríguez, 2009). Una de las causas de este fenómeno quizá se deba a “la cuna” de sus orígenes fundacionales. Con los matices que se advertirán en la presentación de casos nacionales, a diferencia de los cuerpos de estudiantes y maestros que conformaron y dieron el sentido original al autogobierno a los gremios (universitas) de estudiantes y maestros en Europa, en México las universidades públicas surgieron prácticamente por la voluntad política de los actores del Estado. Los establecimientos mexicanos, eso sí, han adoptado y conquistado durante un siglo, las ventajas autonómicas que las europeas emprendieron hace un milenio.

### 5.1 ¿Por qué y para qué elegir a la UNAM como objeto de estudio? ¿Una universidad tan vieja?

Pese a que por décadas, reconocidos investigadores y autoridades universitarias en turno, han declarado a la UNAM, heredera de la colonial Real y Pontificia Universidad de México, difícilmente puede sustentarse que su avance actual haya partido de ese establecimiento; menos creíble es, que sus logros en materia de libertades autonómicas para su organización académica y formas de gobierno internas, tengan en el conservadurismo su cuna. Al contrario, hay indicios de que desde fines del siglo XIX, fueron algunos grupos adeptos al liberalismo mexicano quienes cimentaron lo que hoy es.

Evidencia de estas afirmaciones es la historia de las clausuras recurrentes de esa universidad, por su intromisión en los asuntos gubernamentales o por sus desacuerdos ideológicos con el régimen liberal; o básicamente, por anteponer sus juicios de valor clericales, al auge del pensamiento positivista aplicado a las ciencias del siglo XIX. La más lúcida fundamentación de este hecho la hizo el liberal José María Luis Mora ante el Constituyente de 1833, durante su enésimo cierre, por considerarla “inútil y perniciosa para los fines sociales de la causa...”. En momentos en que “nada es más importante para el Estado, que la instrucción (educación) de la juventud”. Hasta el emperador Maximiliano de Habsburgo la clausuró en 1865, por la obsolescencia de sus ideas y por no coincidir con algunos de sus principios liberales (Solana, 1989; Mora, citado por Ordorika, 2008). Tras el triunfo liberal de Benito Juárez, quien en 1834 había terminado sus estudios de Jurisprudencia en el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, decretó asimismo, su cierre definitivo (Marsiske, 2001).

Sin embargo, en sentido estricto, el nacimiento de los principios de las libertades del autogobierno autonómico, que han sido y son la condición renovada para el funcionamiento de las universidades, no son una conquista ni reciente de las universidades, ni debidos o atribuidos al liberalismo, sino a la formación de los gremios medievales organizados en torno a las cátedras de derecho y filosofía. Las universidades de Bolonia (gremios de estudiantes) y la de París (gremios de maestros), se constituyeron en el siglo XI, teniendo como una de sus premisas la búsqueda de la autonomía (mayores libertades y derechos especiales en el ejercicio de la enseñanza), respecto de los poderes locales; la comuna o gobierno boloñés y el maestrescuela de la catedral, respectivamente. Ambos gremios (universidades) lograron cierta autonomía en el ejercicio de su enseñanza, gracias a su capacidad de organización y al apoyo del emperador Federico Barbarroja del reino de Italia y del Papado; poderes superiores a los locales, poderes ambos de los que las universidades buscarían también con posterioridad desvincularse para cumplir sus funciones con libertad (Pavón y Ramírez, 2010).

Si bien el sentido de autogobierno autonómico de Bolonia y París se incorporó en las reformas autonómicas de 1929, a diferencia de ambas tradiciones corporativas, cuya influencia aún perdura en las universidades públicas (Alcántara, 2007), la conformación de la UNM se consumó a la par de la formación del Estado nacional, por la voluntad política del régimen liberal, allegándose a un conjunto de instituciones educativas, precisamente "Nacionales", especializadas en diversas áreas del conocimiento científico y las humanidades, para resarcir los requerimientos de la naciente industrialización de México (Casillas, 1998).

Un ejemplo semejante; simbólico, colegiado y anticipado de las luchas futuras por mayores libertades de autogobierno universitario, fue el manifiesto público por la Universidad Libre de México en 1875, escenificado en el Internado y la Escuela de Medicina de la capital, durante el gobierno de Lerdo de Tejada:

"...hasta hoy (1875), en nada se ha tenido Nuestra libre voluntad,... (en) todas las decisiones para el régimen interior de los colegios, la autoridad competente sólo ha atendido a las antiguas prácticas, funesto legado de la dominación española, ..., (queremos) manifestar a la sociedad que este movimiento no es el resultado de bastardas aspiraciones,..., sino el pensamiento en acción de individuos que en el estudio han aprendido a conocer sus derechos y que en su dignidad encuentran la firmeza necesaria para sostenerlos sin retroceder ante ninguna consideración y ceder ante ninguna amenaza" (Revista El Universal, 1875; citado por Gaceta UNAM, 2004: 1).

El movimiento fue apoyado por innumerables liberales: Vicente Riva Palacio, Ignacio M. Altamirano y Ricardo Vértiz; los refugiados cubanos José Martí y Antenor Lescano, entre otros; y por grupos de obreros, maestros e intelectuales de la localidad (Gaceta UNAM, op cit).

Por su parte, Justo Sierra, liberal-positivista dentro del régimen porfirista, en 1881 expresó la necesidad de abrir una universidad que coronara el sistema educativo mexicano; a este proyecto dedicó numerosos esfuerzos durante varios años. Envió a Ezequiel A. Chávez a Europa para conocer los diferentes modelos

universitarios, para que éstos sirvieran de referencia a la futura Universidad Nacional de México. De Berlín trajo el concepto moderno de autonomía universitaria; la gran renovación de las universidades se desarrolló en Berlín. Wilhelm von Humboldt creó una universidad basada en un renovado concepto de la ciencia y la autonomía. En efecto, la primera premisa era que la ciencia estaba en continuo e ilimitado crecimiento, que los maestros no detentaban conocimientos definitivos, sino que también aprendían si investigaban y que sólo tenían un poco más de experiencia que sus alumnos. Este método requería para su éxito de plena libertad de trabajo y de pensamiento, pero también de condiciones materiales para que profesores y alumnos pudieran dedicarse de tiempo completo al estudio. Así, el Estado debía garantizar a las universidades plena autonomía académica y un total apoyo económico (Pavón y Ramírez, 2010).

Por estas razones, existen más datos de que el fundamento de las libertades del autogobierno universitario, y el sentido primigenio de los contenidos de la enseñanza de sus cátedras tradicionales, tienen sus raíces predominantemente en los planes y programas de estudio de tal diversidad de centros de enseñanza positivistas, laicos y autónomos. También lo es la contradictoria posición política de búsqueda de un régimen autonómico y a la vez, establecer una estrecha vinculación y dependencia con los proyectos de desarrollo del gobierno centralista del Estado mexicano; este sí, heredado del colonialismo español. (Piñera, 2004).

El origen de la centenaria UNAM y de gran parte de las actuales universidades públicas del país, se remite a la participación del grupo liberal y positivista, liderado por Justo Sierra Méndez y Ezequiel Chávez, y a la voluntad política del gobierno autoritario y centralista de Porfirio Díaz Mori. Se enfatiza el rasgo liberal de los positivistas, porque igual existió su contraparte conservadora (Meneses, 1998).

Según Meneses (1998), el sistema educativo de México nació con el Estado liberal; la Universidad Nacional tradicional también. El liberalismo republicano concibió a la educación como el instrumento fundamental para combatir la anarquía en la población, brindando a cambio seguridad social (cediendo al

Estado parte de las legítimas libertades personales, a condición de obtener protección y seguridad en sus derechos sociales) (Crespo, 2006: 7-9), en el sentido de John Locke; e instaurar la paz para hermanar la libertad con la concordia, el progreso con el orden, en una frase, con la formación del Estado mexicano liberal (Meneses, 1998:12-15).

La continuación de la reforma educativa de 1857, interrumpida por el intento conservador de reinstaurar la monarquía, prosiguió con el Decreto jurista del 18 de febrero de 1861, destinado a controlar y promover la educación pública: El despacho de todos los negocios de la instrucción (educación) pública, primaria, secundaria y profesional, se hará en lo sucesivo por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Apenas se suscribe el compromiso inicial con la educación superior de "oficios" prácticos. También se reinstauró el laicismo, entendido como sinónimo de neutralidad doctrinal, y al positivismo como el sustento filosófico de la educación laica. La doctrina positivista se fundamenta en lo práctico y efectivo, que sólo admite lo accesible a los sentidos; al sistema de Comte a la ciencia y a la sociedad, y cómo reformarla, "librándola de supersticiones religiosas y/o fantasmagorías metafísicas" (Meneses, 1998:33). A esta categorización jurídica laicista contribuyeron las frecuentes observaciones que Juárez tuvo del *modus vivendi* norteamericano, durante sus continuas estancias en Estados Unidos, mientras se preparaba para defender a la República contra la monarquía (Galeana, 2010).

Tales fueron los cimientos de la Universidad Nacional de México (UNM) a cargo del Dr. Gabino Barreda (1820-1881), quien redactó la Ley de 1867 y su reglamento, para la creación de la Escuela Nacional Preparatoria y la Escuela de Altos Estudios, las que junto con otras instituciones (Escuelas Nacionales de Bellas Artes, de Ingenieros, de Medicina y de Jurisprudencia), a las que paulatinamente se fueron incorporando otras tantas, acompañarían a esta institución en su inauguración en 1910 (Solana, 1985; Meneses, 1998).

El autor intelectual y fundador de la Universidad Nacional, Justo Sierra Méndez, brinda la exposición de motivos de tal proyecto, en el que la institución –en su carácter de órgano de Estado, y sin embargo con la incipiente idea de la autonomía-, estaba subordinada totalmente a sus decisiones para impartir la educación superior en y para todo el país:

“Este proyecto se contrae a lo que puede llamarse la forma legal que asumirá la Universidad, pues la sustancia de esta Universidad está contenida en las escuelas que la componen. Como lo dice el proyecto de ley, se trata de organizar de una manera más eficaz los estudios superiores y dar cima a la grande empresa de la educación nacional. Por ser de tanta trascendencia el proyecto, no he querido someterlo a las cámaras antes de haber consultado la opinión del consejo (Consejo Superior de Enseñanza Pública, cuerpo colegiado creado en 1902, encargado de asesorar al Ministerio de Instrucción Pública). La forma que se ha adoptado pudiera ser transitoria y, por consiguiente podría ser susceptible de modificarse más tarde, quizás en un sentido más liberal y en condiciones que se adapten mejor a las exigencias del progreso nacional. Pero por ahora hemos debido adoptar una forma de transición entre una corporación gobernada exclusivamente por el poder público y otra que disfrutara de más amplia autonomía” (Sierra, 1971: 1).

Al nivel declarativo y en el papel se estableció la decisión incipiente de autogobernarse y organizarse académicamente. En la práctica, el rector era directamente nombrado por el presidente de México, con la obligación explícita de brindar informes al secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. La evolución del conocimiento filosófico-científico, las interpretaciones de la ciencia, hombre y sociedad acentuaban sus contradicciones. Ocurría lo propio dentro del régimen porfirista: liberal de origen y conservador por su ideología, Por un lado, el grupo de los positivistas “científicos”, liderado por José Ives Limantour, se fue apartando de los principios liberales, acercándose al grupo conservador en el gobierno porfirista; por el otro, los liberales ortodoxos aglutinados en torno a Barreda y Agustín Aragón (Meneses, 1998).

En la lógica de Meneses (1998), de acuerdo al artículo 3º de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, ésta estaría controlada por la jefatura directa del Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes y su gobierno por el rector – nombrado por el presidente de la República-, y el Consejo Universitario integrado por el rector, los directores de las escuelas universitarias –nacionales preparatoria, Jurisprudencia, Medicina, Ingeniería, Bellas Artes, Altos Estudios-, el director general de Educación Primaria, cuatro profesores más designados por el Ministerio de Instrucción Pública, dos profesores por cada escuela nombrados por el gremio magisterial y finalmente, un alumno del último grado escolar de cada escuela propuestos por sus congéneres.

En esa dirección se han dado diferentes interpretaciones sobre el status jurídico al que la hoy UNAM tendría que suscribirse para cumplir sus fines de brindar educación superior. La perspectiva del pensamiento liberal, influenciada por los postulados de la Revolución Francesa (1789) durante la construcción del Estado Mexicano, accedió a nuevos ideales de justicia social derivados de la revolución mexicana; que para el caso de la educación en general y de la educación universitaria pública, en lo particular, fueron plasmados en el Artículo 3º de la Carta Magna de 1917, como un beneficio político y de movilidad económico-social de la población, a principios del siglo XX:

"Art. 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial".

La discusión política nacional acerca de la función del Estado en materia de educación superior se remite a finales del siglo XIX, en la época del Porfiriato decadente durante el surgimiento del capitalismo industrial en México, pero tuvo momentos significativos durante el periodo posrevolucionario de la nación, especialmente en el Maximato Callista. En 1929 Plutarco Elías Calles funda en

Partido Nacional Revolucionario (PNR), primer antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

## **5.2 El autogobierno universitario de 1929 y la Revolución Mexicana: el Maximato**

Es innegable que uno de los múltiples factores que afectaron la política nacional desde el arribo de Álvaro Obregón a la presidencia del país (1920); y durante el Maximato Callista (1924-1934), fue la reorganización académica de la Universidad Nacional, institución estrechamente ligada al desarrollo de la política educativa del régimen desde sus entrañas; las incursiones alternadas de José Vasconcelos de la Secretaría de Educación Pública al gobierno de la Rectoría de la Universidad Nacional, son ilustrativas de ello. Precisamente durante su rectorado se promovieron algunos programas derivados de sus propuestas de políticas culturales dirigidas a las masas: campaña de alfabetización, edición de folletos y libros populares en colaboración con la Secretaría de Educación Pública -cuya jefatura asumió en 1921-, acercando en esos actos a la población estudiantil universitaria a la problemática educativa de la población de esa época (Arce, 1981).

Esta relación de interdependencia entre ambas instancias institucionales, instrumentada a fines del Siglo XIX, se volvió conflictiva por la salida de Vasconcelos de la SEP y por la desatada participación de los universitarios, específicamente del movimiento estudiantil, en los problemas de la población y con la política mexicana que condujo a su primera reforma de "autogobierno autónomico restringido" (nominal), en 1929.

Su contenido jurídico implica la posibilidad que tiene una comunidad universitaria de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por una voluntad superior, que para el caso sería la del Estado mexicano. Esta capacidad que permite a dicha comunidad ordenarse a sí misma, implica la delegación de una

facultad que anteriormente se encontraba abiertamente centralizada en el Estado (Barquín, 1981:3).

Este sentido de autogobierno consiste en la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar sus actividades académicas y disponer de sus fondos con plena libertad. La autonomía universitaria contiene otros dos elementos, además del autogobierno, lo académico y lo financiero; para que la institución pueda, respectivamente:

- Legislar sobre sus asuntos, organizarse y elegir a sus órganos personales de gobierno, especialmente al rector (jefe nato de la UNM);
- En lo académico, diseñar sus planes de estudio (libertad de cátedra), nombrar o destituir al personal académico y elaborar los exámenes para la certificación de los alumnos; y
- En lo financiero, tener la libre disposición y control de su patrimonio.

La reforma constituyó un cambio incipiente porque significó, en lo formal, delimitar las funciones de la institución con respecto de las disposiciones del ministerio de educación. Pero en la práctica, el presidente siguió indicando y definiendo junto a los ministros de educación y finanzas, la figura del rector y el derecho de veto de las resoluciones de la UNM. En un régimen estrictamente autoritario, el presidente vigilaría, junto a la cámara de diputados el manejo de los fondos con que se contribuyera al sostenimiento de la Universidad (Marsiske, 2006).

En 1934, la primera reforma al artículo 3o. de la Constitución de 1917, iniciada en 1933, provocó un enfrentamiento irreconciliable entre el proyecto educativo popular en materia de educación superior y la política educativa interna conservadora y elitista del rectorado de Gómez Morín en la UNAM (Casillas y de Garay, 1993).

En los regímenes previos, el clero había reaccionado negativa y agresivamente ante la política educativa laica del gobierno, y para esta fecha (1933-1934), en el Consejo Universitario de la UNAM predominaba el grupo "los conejos", allegados a

su ideología y a la rectoría; también se suponía la intención gubernamental de cerrar la institución o de derogarle su carácter "nacional", lo cual propició mayores manifestaciones políticas de los estudiantes del Distrito Federal y las organizaciones estudiantiles en diversos puntos del país, se constituían en fuente de agitación peligrosa para la legitimación y el orden en el gobierno. Por eso cuando una nueva crisis llegó a su punto álgido en 1933, a partir de otra huelga de estudiantes de la ciudad de México y algunos estados –lo cual condujo a la renuncia del rector Medellín-, el presidente Abelardo Rodríguez concedió la autonomía absoluta (la independencia) a la universidad para desarrollar su libertad de enseñanza e investigación, asignándole contradictoriamente un subsidio de 10 millones de pesos, a todas luces insuficiente para cumplir sus funciones. La idea de fondo era aislarla del entorno político nacional hasta su desaparición, ocurrió todo lo contrario (Arce, 1981).

En 1934, bajo un programa integrador de los sectores sociales de la población, Cárdenas reestructuró al PNR como Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Con el antecedente de incompreensión del proyecto socialista de la educación superior, y de alianza inédita entre grupos universitarios de liberales y conservadores, para defender la autonomía independentista y el carácter "nacional" de su institución, Lázaro Cárdenas resolvió esa contradicción política con la creación del Instituto Politécnico Nacional y la fundación en ese mismo año, del Consejo Nacional de Educación Superior, con atribuciones legales para distribuir el presupuesto de la educación superior a todas las instituciones de educación superior del país, incluyendo a la UNAM, a condición de que correspondieran sus planes y programas de enseñanza e investigación a las necesidades sociales del país (Solana, 1985).

Cárdenas, seguramente influenciado por la perspectiva ideológica socialista de Lombardo Toledano desde la Secretaría de Educación Pública, condicionaba el apoyo gubernamental a la supeditación y subordinación universitaria a su política educativa nacional, actitud que la institución, por consenso, consideró inadmisble

e inaceptable. La comunidad universitaria se unificó en torno a la defensa de la libertad plural de la enseñanza e investigación.

### **5.3 La reforma autonómica universitaria de 1945 durante la modernización y desarrollo estabilizador de 1940-1970**

Si 1910 y décadas siguientes constituyeron el desarrollo de la universidad tradicional estrechamente apegada al gobierno del Estado mexicano, los cambios constitucionales en materia de educación superior posteriores al cardenismo durante la industrialización del país en 1944-1945, marcaron el surgimiento del concepto de universidad moderna, organismo ligado indisolublemente al Estado, pero con mayores libertades para la toma de decisiones vinculadas a sus actividades sustantivas (Guevara, 2002).

La redacción que hizo Alfonso Caso en 1945 del texto autonómico, prevaleciente en el Estatuto General, preservó estas libertades y tuvo la virtud de clarificar la confusión de sus antecesores respecto de la autonomía con la independencia de la institución, que aun prevalece en lo esencial, para que la UNAM pudiera ejercer sus actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura, en un ambiente de libertad para desarrollar el conocimiento científico (García-Ramírez, 2007).

Al término de su gobierno Manuel Ávila Camacho, reestructuró al PRM en Partido Revolucionario Institucional (1946). Ese mismo año, Miguel Alemán decretó el acuerdo constitucional correspondiente y contribuyó a la construcción de la Ciudad Universitaria.

La presidencia de Manuel Ávila Camacho generó un acercamiento del gobierno a la UNAM. Decretó a su favor en 1945, la expropiación de 733 hectáreas para la construcción de la Ciudad Universitaria. Pese al aparente clima de tranquilidad, la efervescencia política estudiantil, hambrienta de espacios para mayor participación en las decisiones internas, nunca cesó, y como ha ocurrido en crisis extremas, renunció el rector Brito Foucher. Lo sustituyó Antonio Caso, quien

impulsó en 1945 la Ley Orgánica vigente en lo fundamental; promueve la libertad de enseñanza e investigación y el autogobierno respecto del Estado. Este acontecimiento constituye el parte-aguas entre la universidad tradicional y la emergencia de la universidad moderna, que del rechazo al proyecto socialista, se incorporó al proyecto nacionalista. (Casillas, 1978).

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, mientras se siguió vinculando a la UNAM y a las universidades de los estados, con la transición del México agrícola/rural al urbano/industrial de la modernidad, se trató de adaptar a esta institución y a todas, a las nuevas condiciones del país. Estas se caracterizaron por una orientación económica desarrollista-estabilizadora y una política general de Estado benefactor. En 1950 se inició el período de estructuración federal de la educación superior nacional, para lo cual se constituyó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), que hasta la actualidad se ha desempeñado no solo como representante de las universidades ante las instancias educativas federales, sino con las autoridades de los estados y otras instancias de los poderes del Estado (Solana, 1985).

La política educativa federal en la década de los cincuenta consintió la creación de diez universidades estatales más en distintos estados del país. Pese a ello, como ocurre hoy, siguió habiendo un marcado desequilibrio tanto en la cantidad de la población escolar, como en la infraestructura y financiamiento de la UNAM, con respecto a las instituciones de los estados. Baste citar en acuerdo con Piñera (2004), que en 1961 de los 60 893 estudiantes de educación superior que había en todo el país, el 67% se concentraba en la capital y el 33 % en el resto del territorio. Las universidades estatales contaban casi solamente con sus respectivos gobiernos locales, pues el apoyo de la Federación era muy reducido.

Desde ese panorama los sucesos de 1968 y 1971 reflejaron la desigual distribución de la riqueza que afectaba a la educación superior del país, motivada por la excesiva concentración del desarrollo industrial en el centro, en detrimento de la periferia agrícola. También reflejó el desinterés del régimen presidencial de

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) en las universidades de los estados, pues en su sexenio no incrementó el subsidio federal para éstas; permaneció el mismo monto autorizado al finalizar el periodo de su antecesor, Adolfo López Mateos (Piñera, 2004).

#### **5.4 1970-1980: Masificación del sistema de educación superior. Reconocimiento constitucional del autogobierno universitario**

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez, con el antecedente del “68”, de estilo populista y autoritario, fue un intento de atender a los grandes sectores de la población que no habían obtenido beneficios del llamado desarrollo estabilizador de su antecesor. La política educativa del régimen del presidente Luis Echeverría (1970-1976) se caracterizó por su afán de legitimarse, sobre todo entre la población universitaria de la UNAM, por los sucesos de 1968 y 1971. La amplia atención que prestó a las instituciones de educación superior del país, en buena medida a fue una consecuencia de los sucesos de 1968. Dio un decidido apoyo a las universidades de los estados de la República, con fines de desconcentrar la población estudiantil. Inclusive se propició la creación de cuatro más: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Chiapas y Universidad Autónoma de Baja California Sur. Con ello todos los estados de la República tuvieron sus respectivas universidades, exceptuando a Quintana Roo, que la tendría en 1991 (Mendoza, 1981).

Javier Mendoza (1981) destaca varias acciones Echeverristas que resultaron beneficiosas para el sistema educativo superior. Una de ellas fue el Programa Nacional de Formación de Profesores, que permitió obtener posgrados a los académicos radicados fuera de la capital del país. El establecimiento del CONACYT en 1970 alentó y dio coherencia a la investigación, que hasta entonces era escasa en los estados.

Otra medida que trajo consigo cambios significativos fue el incremento del subsidio federal a las universidades estatales, que vino a ser superior al que

recibían de sus respectivos gobiernos. En promedio puede pensarse que representó el 60% de los recursos de cada universidad. Eso se tradujo en un notable aumento de la población escolar y en consecuencia de las plantas docentes. Así se formó un amplio sector dedicado de manera profesional a la enseñanza.

Pero por las implicaciones que ha tenido la política educativa del régimen para las libertades de autogobierno y los derechos fundamentales en general, se requiere hacer un examen más profundo del papel que desempeñaron los actores universitarios en los años 60 y 70, en la defensa de la autonomía universitaria de los poderes del Estado.

El gobierno de Echeverría, al estar reciente los hechos del 68, optó por lo que se denominaría apertura democrática, que fundamentalmente se concibió en función de los estudiantes y los intelectuales. La apertura postulaba el diálogo, en sustitución de la línea dura y represiva evidenciada en 1968. Hubo sectores universitarios que no dieron crédito a esa política del régimen y especialmente en Sinaloa, Nuevo León, Puebla, Guerrero y Oaxaca, hubo fuertes movimientos impulsados por la izquierda.

Entre sus demandas figuraban mayor democratización al interior de las universidades y apoyo de éstas a las luchas populares de reivindicación social. Pero en términos generales privó un clima de estabilidad. El fuerte apoyo del gobierno federal transformó ostensiblemente a las universidades de los estados, a las que además de los subsidios ordinarios se les proporcionaron sustanciales partidas para instalaciones, laboratorios y equipos. Posteriormente a los sangrientos acontecimientos del movimiento estudiantil de 1968 y 1971, con el objetivo de congraciarse con los estudiantes, durante su mandato incrementó el presupuesto para la UNAM en un 1,688%, y durante su sexenio aumentó los puestos de la burocracia de 600,000 en 1972 a 2.2 millones en 1976, empleando a sus egresados; se calculan en su administración durante ese lapso un 78% de egresados de la UNAM. En este sexenio, la institución fue dotada de la grandiosa

infraestructura que alberga sus prestigiosos Institutos de Investigación Científica (Piñera, 2004).

Esto en el contexto de un régimen presidencial caracterizado por amplios programas de asistencia en los sectores de habitación, salud, alimentación y educación en sus diversos niveles. Es decir, los rasgos típicos de un Estado benefactor, que interviene en la regulación de la economía, con mecanismos redistributivos y asistenciales, más allá del libre juego del mercado.

Sin embargo, la comunidad universitaria mantenía frescos en la memoria las recientes violaciones a sus libertades de participación política y expresión, por el régimen de Díaz Ordaz, particularmente por su secretario de gobernación, Luis Echeverría. Esto provocó el resurgimiento del debate sobre el contenido real de la autonomía universitaria, en relación con los proyectos federales de educación superior.

Echeverría, empeñado en una política de legitimación de su régimen; cuestionado por la represión del movimiento estudiantil de 1968 y 1971, por cuyos acontecimientos ha sido acusado formalmente de criminal de lesa humanidad; el 14 de marzo de 1975, buscó mediante una visita a Ciudad Universitaria, una reconciliación con los universitarios (estudiantes y profesores) de la UNAM, en una aparente apertura democrática para el diálogo iniciada desde su campaña electoral para la presidencia de la República. El punto central del debate: la conciliación entre el contenido de la autonomía universitaria y su proyecto de modernización educativa superior del país. Recibió como respuesta una pedrada en la frente (Foro Universitario, 1986:17-24).

El ambiente en la UNAM era extremadamente tenso. Los activistas hicieron propaganda en paredes y papeles; las autoridades ordenaron borrar los letreros y repintar las paredes. La presencia del presidente en el lugar que concentraba la principal oposición de izquierda en el país, era un hecho inédito del presidencialismo mexicano (Foro Universitario 1986: 22-34).

En términos reales la intromisión del Estado en los asuntos de la UNAM no estaba dado por la presencia del Ejecutivo, sino por las políticas de desarrollo de la educación superior que siempre y en todo caso eran las que debían atacarse mediante proyectos de largo alcance, que modificaran las relaciones predominantes en la UNAM, bajo un régimen de autogobierno severamente atacadas y cuestionadas. Se debatía el carácter eficientista de un proyecto de Estado, predominantemente tecnocrático de modernización de la educación superior, en detrimento de las disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades (Mendoza, 1981).

Por otro lado, a decir de Álvarez-Mendiola (1986), en esa fecha, no sólo se debatía, la intención del presidente de dotar al movimiento político de las universidades de espacios de participación limitados, restringidos; se debatía la intención de ofrecer canales de expresión a un sector social de la población –los sectores medios ligados a la ciencia y la cultura-, urgido de participación política. Estos factores explican la decisión del presidente de visitar la UNAM.

Guillermo Soberón trató de aprovechar la visita de Echeverría para reafirmar su política universitaria y para ofrecer un diálogo cuya ambigüedad era notoria. Entre otras cosas el rector señaló que "...el Estado debe respetar la autonomía", pero que "los universitarios reconocemos que el uso de la autonomía mal entendida compromete y vulnera nuestra casa". Subrayó la importancia de crear un respetuoso clima de cordialidad en las relaciones de la universidad y el Estado, y mencionó algunos logros de la UNAM. Repudió "los actos de violencia dentro de las universidades, cualesquiera que sea su procedencia", y lamentó el empleo de la fuerza pública en la Universidad Autónoma de Guerrero. Soberón utilizó en algunos casos esta fórmula de aparente solidaridad con las universidades democráticas agredidas, como muestra de su interés de lograr, la paz universitaria (Álvarez-Mendiola, 1986).

En relato de Álvarez (1986), al concluir el discurso del rector el presidente señaló la preocupación por lograr la reconciliación con los universitarios y adelantó algunos ofrecimientos que no fueron aceptados por los estudiantes. El eje de

intervención fue el concepto de autonomía universitaria en el marco de la sociedad mexicana moderna, es decir, en el marco del nuevo papel que debía cumplir la UNAM ante los nuevos retos sociales y políticos, con frases entresacadas como las siguientes:

“Vengo a rendir homenaje a nuestra universidad y a ratificar la posición invariable del gobierno de la República de preservar y respetar su autonomía...”

“Acudo a la iniciación de una nueva etapa en la fecunda vida de esta casa de estudios, con la que se abre también, simbólicamente, una nueva era de mutua comprensión y respeto entre la universidad y el gobierno”.

Ante la gritería imperante en el Auditorio Allende de la Facultad de Medicina en Ciudad Universitaria, prosiguió:

“En el pasado inmediato estas relaciones sufrieron un grave deterioro. Sin embargo, mi gobierno que es un gobierno de universitarios, aceptó el reto del diálogo, no de la gritería anónima, e hizo de la comunicación...”.

“...la gritería anónima no es valiente; es cobarde..., aceptó el reto del diálogo e hizo de la comunicación abierta entre mexicanos, norma de conducta pública y sustento de un nuevo orden democrático...”.

Y luego la intensificación de los gritos y una pedrada en la frente presidencial.

Pedrada aparte, reflejo del repudio estudiantil con memoria histórica; resaltan las ideas que sobre el autogobierno se dilucidan en ese encuentro.

La fórmula que Echeverría propuso fue que la UNAM se insertara en la vida nacional de forma más plena y decidida: “...el deber fundamental de la universidad...es adelantarse a su época, conformar su imagen y mostrar el camino de la sociedad futura. Cuando la universidad adopta el lema de su escudo, está comprometiendo su destino, en una genial anticipación de las luchas contemporáneas del tercer mundo”.

Un aspecto importante del discurso de Echeverría fue su concepto de modernización del país y de las universidades, que sería interesante contrastar más adelante con la modernización de las universidades en la perspectiva neoliberal. Para él había llegado "...el tiempo de la reflexión, de un nuevo sentido de la solidaridad social, del valor ético de la eficiencia, de las acciones concertadas para el progreso independiente y el bienestar compartido. A su juicio, ese proceso implicaba obligadamente una modernización, y que si se desviaba de los verdaderos objetivos de México, podría consolidar la dependencia (Foro Universitario, 1986).

El surgimiento del sindicalismo universitario en los años 70, y su lucha -que contó con el apoyo solidario del movimiento estudiantil-, para que se les reconociera sus derechos laborales, concluyó al término del sexenio de José López Portillo, con una adición -un Apartado A-, al artículo 123 constitucional, en el que se les reconocen esos derechos. Coyunturalmente, el conflicto derivó también en el reconocimiento, formalización y legitimación de la reforma autonómica de 1945. El presidente decreta en 1979 la reforma correspondiente - publicada en el Diario Oficial de la Federación, en 1980-, consagrando la autonomía universitaria en el Artículo 3º. Constitucional extensivo para todas las instituciones universitarias públicas de la nación (Rodríguez, 2007).

Medida trascendental, si se toma en cuenta que aunque las universidades públicas se dan ellas mismas, en atribución de sus propias facultades, su legislación interna; no siempre, por cierto, es reconocida por el Estado. A raíz de las luchas universitarias, de estudiantes primero y de los trabajadores universitarios después, la reforma promulgada en 1980 por López Portillo estableció explícitamente la facultad de autogobierno de la UNAM y de todas las universidades públicas.

El contenido de la ley, que recoge los planteamientos enarbolados por la comunidad universitaria (Robles, 1989), estipula para las universidades públicas:

- La facultad y responsabilidad para gobernarse a si mismas;

- Que sus fines son formar individuos útiles para la sociedad;
- Que sus funciones sustantivas son la enseñanza, la investigación y difusión de la cultura;
- La facultad para diseñar y desarrollar sus planes y programas de estudio;
- La determinación de los procedimientos de ingreso, permanencia y egreso de sus estudiantes y personal académico y
- Capacidad jurídica plena para la administración del propio patrimonio.

Hay dos cosas que es conveniente resaltar respecto a las luchas de los agentes universitarios por la protección de las libertades de autogobierno. Si en 1968 y 1971, tocó a los estudiantes salvaguardar este derecho y otras libertades; fueron los trabajadores universitarios, en la defensa de sus legítimos derechos laborales, quienes hicieron otro tanto durante la década de los setenta. Su lucha, a la par que contribuyó a la modificación del Artículo 123 constitucional, referido a ese tema; desembocó además en el reconocimiento de todas las libertades autonómicas, en el mismo sentido que lo establece la UNAM en su legislación interna actual (Rodríguez, 2007).

No obstante la crisis económica que se hizo evidente con la devaluación del peso mexicano en 1976, último año del mandato de Echeverría, en el periodo del presidente José López Portillo (1976-1982) se continuó con esa línea de apoyo general a la educación superior, e inclusive se enfrentaron algunas consecuencias del impulso que se le dio desde el periodo anterior. Una de ellas fue un crítico sindicalismo universitario, originado en las luchas de los trabajadores de la UNAM, con aspiraciones de cobertura nacional, que el gobierno contrarrestó empleando una serie de medidas legales.

Independientemente de los conflictos con los recién creados sindicatos universitarios que provocaron protestas y enfrentamientos, se advierte que a través de las acciones de la Secretaría de Educación Pública, de la ANUIES y del CONACYT, se consolidó en la etapa de 1970-1982, lo que puede denominarse sistema nacional de educación superior de México, por el ámbito que cubre y la coherencia que ha logrado. En ello hay que incluir mayores esfuerzos por impulsar

la articulación de las universidades públicas. Fueron prácticamente las últimas realizaciones del Estado benefactor posrevolucionario.

En esta etapa se transita al Estado neoliberal, que inició con el régimen del presidente Miguel de La Madrid (1982-1988). Se adoptó el modelo de desarrollo de los gobiernos de Donald Reagan y Margaret Thatcher, cuya política es reducir la intervención reguladora del Estado en la economía, "adelgazarlo", cediendo al sector privado las instituciones y empresas públicas. Cambiar su esencia Estadocéntrica por una mercadocéntrica: menos estado y más mercado fue la premisa (Cordera, 1981).

En México se llegó a eso, entre otras cosas, por la economía de crisis que se agudizó con la nacionalización de la banca, efectuada en 1982 al final del régimen de López Portillo. Sin embargo, tanto el gobierno de Echeverría como el de López Portillo, llamados gobiernos de la transición hacia el proyecto neoliberal de educación superior, no sólo mantuvieron su apoyo económico al proceso de expansión de la educación superior, sino que lo incrementaron, a condición de que los proyectos universitarios se amoldaran a las necesidades estatales, favoreciendo los proyectos tecnocráticos y restringiendo a los que pretendían analizar la problemática social (Guevara, 2002: 55-82).

Haciendo un balance de la reconstrucción histórica del régimen de autogobierno de la universidades públicas en México hasta hoy día, puede observarse que en sentido estricto o práctico no existe una sino múltiples autonomías universitarias. Se han expuesto las razones de este fenómeno. Una de ellas es que las universidades públicas de los estados -en virtud del régimen federal vigente, que les concede soberanía y libertades legislativas-, obtuvieron su autonomía mediante actos legislativos de los congresos estatales. En la mayoría de los casos el autogobierno autónómico fue plasmado y expresado en las Leyes o Estatutos Orgánicos de las universidades mediante decretos del poder ejecutivo local, previa aprobación de los legisladores del estado correspondiente, lo cual incluye a la fecha, su financiamiento parcial. En cambio la UNAM, universidad pública que comparte con sus congéneres estatales el régimen de autogobierno autónómico,

de sostenimiento financiero exclusivamente federal, se decretó autónoma mediante la legislación del Congreso de la Unión, con la influencia predominante, dado las formas de gobierno autoritarias prevalecientes en todo el país, del poder ejecutivo federal. Igual sucedió, en este tema, con la estructuración del gobierno de las universidades de los estados examinadas.

Por este motivo, la Constitución consagra y asegura derechos de autogobierno y autonomía originalmente dotados por leyes estatales o federales según el caso, y por ello la fracción correspondiente se inicia con el texto “Las universidades y las demás instituciones a las que la ley otorgue autonomía...”, y enseguida se fija el conjunto de derechos y obligaciones bajo el precepto autonómico de autogobierno; incluyendo a las libertades de cátedra e investigación, libre examen y discusión de las ideas, definición de planes y programas, y determinación de los términos de contratación (ingreso, promoción y permanencia) del personal académico (Rodríguez, 2009).

Sin embargo, hoy como ayer, el ejercicio de estas libertades para que las instituciones públicas en general, y especialmente la universidad más vinculada al sistema político mexicano autoritario (UNAM), determinen a través de sus políticas internas sus prioridades sustantivas, en beneficio de la sociedad, están siendo suprimidas a través de medidas gubernamentales, que les son adversas. A juicio de los especialistas en educación superior y de la representación institucional de las universidades (ANUIES, 2010), la gestión del financiamiento, sigue siendo uno de los factores que más limita, las libertades académicas y de autogobierno de estas corporaciones; interfiere en la definición de las prioridades de la enseñanza e investigación institucionales y en los términos y requisitos de acceso, permanencia y promoción de los jóvenes, a este subsistema educativo. Como se ha evidenciado en el análisis previamente realizado, las centenarias universidades públicas mexicanas fueron inauguradas por la voluntad de los actores políticos del Estado con la anuencia de ciertos actores políticos e intelectuales de la sociedad civil, no a la inversa como sucedió con la fundación de sus milenarias congéneres europeas. Por esta razón el derecho a la libertad de autogobierno no ha sido una

concesión del sistema político, se ha venido conquistando, y por eso no es asunto menor preguntarse ante el contexto neoliberal actual: ¿Cuál es y cómo se opera hoy el derecho a la libertad de autogobierno en las universidades públicas en general, y en la UNAM en lo particular?

## **6. SITUACIÓN ACTUAL DEL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM**

## 6. SITUACIÓN ACTUAL DEL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO EN LA UNAM

Una vez examinadas las diferencias y similitudes más sobresalientes que existen entre las universidades públicas de los estados con respecto a la UNAM, en este apartado del trabajo se pretende poner de relieve las formas de gobierno personal y colectivo de este establecimiento nacional. Son, de cierta manera, formas de organización del poder interno de la institución, que corresponden o que se han reproducido de las del propio régimen autoritario de donde emergió ésta y todas las demás. No está de más destacar, el papel crítico que han jugado a su interior los cuerpos colectivos o colegiados que históricamente han protegido y luchado por la consolidación del régimen de autogobierno autonómico.

De acuerdo a la reconstrucción histórica, sociopolítica y jurídica del autogobierno autonómico que se ha revisado previamente para ubicar el origen, desarrollo y estado actual de esta conquista de las universidades públicas, fundamentalmente por la voluntad política de los agentes de los poderes del Estado; desde la fundación de la UNAM hasta los gobiernos de Echeverría y López Portillo, las relaciones entre la autoridad ejecutiva gubernamental y la autoridad personal del gobierno universitario fueron más o menos estrechas e interdependientes. El ejercicio de las libertades autonómicas de los actores universitarios ha sido, por sus diferentes y complejos niveles de interpretación, el factor esencialmente restrictivo que ha acotado los límites y alcances de los poderes del Estado en la UNAM. Con la reforma autonómica de 1945 y el arranque del desarrollo estabilizador del país hasta 1981, a cargo de gobiernos federales civiles, el centro de la discordia entre la institución y el gobierno federal fue hacer corresponder los fines de sus recién adquiridas libertades de cátedra y autoridad interna, con los programas gubernamentales de desarrollo del Estado de bienestar. El necesario contrapeso político ejercido por la institución a los programas gubernamentales, a

partir de las negociaciones existentes entre el ejecutivo federal y el órgano personal de gobierno de la UNAM ha desaparecido en el actual Estado neoliberal.

La política de “modernización de la educación superior”, originada en el cambio de política económica (“cambio de ruta”) de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), fue impulsada con mayor decisión y a fondo por los gobiernos de Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo Ponce de León (1994-2000), ambos fueron enfáticos en señalar que no podía haber reforma económica sin reforma educativa (“revolución educativa”). Así fue que a partir de los años noventa, se inició la política gubernamental de impulsar en las IES públicas “ajustes” a sus planes y programas internos, bajo patrones “universalistas” propuestos por organismos internacionales (BM, OCDE, etc.). El ingreso a la modernización educativa se asoció entonces a la adaptación de las políticas de la educación superior y a la educación en su conjunto, a los cambios económicos que requería el país en el contexto de las transformaciones mundiales marcadas por nuevas reglas del libre mercado (Camacho, 2001).

Desde el proyecto de desarrollo neoliberal instaurado en 1982, todavía dentro del régimen priísta, hasta el actual gobierno panista -2000 a 2010-, continuador del proyecto neoliberal priísta, esta política gubernamental de negociación entre las figuras visibles de ambas instancias de gobierno, el rector de la UNAM, y el presidente de la República, se fueron distanciando paulatinamente, durante el primero, hasta que prácticamente desapareció durante los dos últimos sexenios presidenciales. El Estado mexicano, ha implementado hasta donde ha podido y/o los actores políticos de la sociedad civil y universitarios lo han permitido, un proceso de abandono de sus responsabilidades de subvencionar a esta y a todas las instituciones de educación superior públicas, a través de una nueva idea política de modernización de la educación superior, opuesta a la de sus antecesores, que no ha cesado de trastocar la normatividad sobre las libertades de autogobierno de estos establecimientos (Mendoza, 2007 y 2010).

En el centro de la nueva política estatal, prolongada por treinta años, figura el libre mercado e intercambio de los servicios educativos. Solo la complejidad de los servicios educativos en juego, así como las movilizaciones universitarias de 1986-87 y 1999-200, y el tipo de actores políticos involucrados en el proceso, han obstaculizado su consumación plena (González, 2006: 25). Precisamente ha sido la transgresión de estos derechos lo que ha generado la movilización de los actores universitarios, de diferentes ideologías, cuya coincidencia primordial ha sido la protección/garantía del derecho a la educación superior pública.

Este fenómeno ha producido la parálisis recurrente y cíclica de las actividades sustantivas de la UNAM, desde su fundación, entre otras cosas, porque la toma de decisiones de las autoridades universitarias, en los asuntos esenciales de la institución que competen a todos los universitarios, no cuenta con los pesos y contrapesos de estos actores políticos. La situación se agrava cuando en ejercicio de su autoridad rectoral entabla negociaciones en representación de la institución para la obtención del financiamiento institucional, teniendo como plataforma de negociación las contradicciones extremas entre las políticas de desarrollo académico propias y políticas gubernamentales distintas en materia de educación superior pública.

Por su parte, las negociaciones antaño establecidas entre el rector y el presidente, se han trasladado a los agentes políticos que lideran el Congreso de la Unión, a los gobernadores de los estados y al jefe de gobierno del Distrito Federal. El cabildeo o las negociaciones, se refieren básicamente a los aspectos financieros de estos establecimientos, en el que la racionalidad argumentativa brilla por su ausencia (Mendoza, 2010).

La causa original de este fenómeno en el Estado mexicano, se remite al triunfo de una de dos tendencias político-económicas del partido de Estado, durante el régimen de López Portillo, que habían estado disputándose la conducción política del país, con dos proyectos distintos de desarrollo. Predominó la preferencia "neoliberal" promotora del libre comercio, de la integración a la economía de reconversión industrial norteamericana, y favorecedora del mercado externo, no

de la estructura productiva nacional de pequeñas y medianas empresas. La derrota del proyecto "nacionalista" opositor, promotor de la rectoría del Estado sobre las actividades productivas del país, benefactor del crecimiento hacia adentro y protector discrecional de la industria dependiente y débil, ha traído consigo el incremento en la inequidad de la distribución de la riqueza, provocando la desigualdad y polarización política de la sociedad (Cordera Campos; Tello, 1981). La política de Estado neoliberal implantada en los ochenta, es la misma que rige al país en este siglo XXI.

### **6.1 Gobierno y gobernabilidad en la UNAM**

La década de los años 80 marcó una nueva época para la UNAM y para el resto de las universidades públicas del país. El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, con un fuerte liderazgo en su gabinete económico de Salinas de Gortari, trajo consigo un cambio radical de las políticas públicas en materia de educación superior.

Desde mediados de los ochenta, el gobierno universitario en reacción a las acciones gubernamentales neoliberales, está tomando nuevas formas y sentidos, relacionados con la permanencia en el poder. Las universidades autogobernadas sobre bases colegiadas se van convirtiendo paulatinamente en una utopía; parecen estarse convirtiendo en empresas de servicios académicos o en una entidades políticas que han dispuesto como eje conductor la producción y distribución del conocimiento científico (Didriksson, 1994).

Administración y Gobierno universitarios, especialmente el segundo, han ganado importancia por la incidencia del conjunto de factores que vinculan a la Universidad con el desarrollo socioeconómico, y esencialmente, con el poder político; sin embargo, aunque ya se ha precisado que el Gobierno está vinculado a la autoridad, al ejercicio del poder -a un evento político-, resulta conveniente para evitar confusiones, diferenciar "las formas de gobierno y de elección de

autoridades”, de otras actividades correlacionadas con la organización académica o administrativa de las universidades.

La organización académica está ligada con el ejercicio de actividades administrativas como el financiamiento y los servicios, con las oficinas de planeación académica de las actividades sustantivas de la universidad, y con la profesionalización del cuerpo de administradores y empleados. Por esta razón deben separarse esas funciones de las correspondientes al gobierno y sus mecanismos de legitimación. No hacerlo, implicaría minimizar o confundir las formas de gobierno con las formas de organización académica, o peor aún con la administración de las instituciones educativas que han confundido la figura del rector con el simple operador del liderazgo administrativo (Didriksson, op cit).

Las visiones parciales, limitadas, de las formas de gobierno universitario requieren hoy de un nuevo enfoque con mayor potencia explicativa dados los cambiantes y complejos intercambios políticos y juegos que suceden entre los grupos e individuos integrantes de la comunidad política de las instituciones: la gobernabilidad, entendida como “la capacidad del sistema universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos” , es decir, la capacidad de gobernar de las autoridades universitarias sometidas permanentemente a procesos de transformación (Acosta, 2000).

A partir de la tipología descrita, se pueden identificar los rasgos distintivos característicos, que operan en su estructura de gobierno. Empero, como se dijo antes, ninguno de los modelos analíticos, engloba totalmente estos procesos de reforma.

## **6.2 El gobierno universitario de la UNAM en el contexto nacional**

Parte de los problemas actuales de la educación superior en México se derivan del ejercicio inequitativo de la autoridad. En una universidad o cualquier otra institución de educación superior, existen unidades casi autónomas unas de otras,

llámense escuelas o facultades, con sus propias reglas explícitas y normas implícitas, que les permite diferenciarse del resto. Esta matriz que en la literatura especializada se conoce como de la universidad napoleónica, por sus orígenes históricos, aparentemente funcional al modelo de desarrollo, hacia adentro de la etapa proteccionista, ha experimentado grietas que no se habían observado sino hasta después de 1968 (Ornelas, 1995).

Al disminuir su acoplamiento, con el modelo de desarrollo, de 1970 a 1979 se intentaron varias modificaciones en la educación superior (Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales-UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana, y Universidad de Aguascalientes, principalmente), y se logró cierto consenso entre directivos para tratar de cambiar aquella estructura, innovar e introducir instrumentos que le proporcionaran flexibilidad y dinamismo. Al menos en la UNAM, Las mejores intenciones quedaron plasmadas en declaraciones solemnes, respecto a sistemas de créditos, modernización administrativa, ampliación de campos profesionales con diferente visión, y experimentación con estructuras orgánicas innovadoras.

En general continuaron prevaleciendo las estructuras de dirección y liderazgo inflexibles. Se reforzó la administración para hacer frente a las demandas sindicales (muchas de ellas ciertamente exageradas y fuertemente politizadas) que al final generó una contradicción fundamental entre los órganos personales y colegiados de dirección de las actividades sustantivas de las instituciones (Kent, 1989).

En un polo de contradicción, prosperaron las discusiones colectivas y toma de decisiones colegiadas en el trabajo académico demandante de autonomía de pensamiento, libertad de cátedra e investigación, con una administración organizada de arriba hacia abajo, basada en procedimientos, reglamentos y normas implícitas que invitan a la rutina, a formas estandarizadas de los calendarios rígidos – reforzados por la acción sindical-, en fin, a una formación burocrática típicamente jerárquica.

Otra visión de esas instituciones de educación superior, autodenominadas “críticas, democráticas y populares” (en Puebla, Sinaloa, Zacatecas, Guerrero y Oaxaca) que han estado reestructurando su gobierno, ha sido el predominio de una mezcla contradictoria de los modelos político y racional. Esto porque los propósitos más elevados de sus autoridades ha sido la adquisición de recursos, aunque también se busca cierta efectividad en su manejo; las motivaciones para tomar las decisiones importantes pueden ser una combinación de los intereses propios y de las instituciones. Si este fuera el caso, las decisiones de poder han sido y son conflictivas y hay tendencias a concentrar la autoridad en los órganos de dirección o se dispersa en grupos de interés más o menos identificados.

Aunque han realizado innovadoras reformas en sus Leyes Orgánicas, específicamente en sus formas de gobierno interno, con la intervención de los Congresos estatales –con el riesgo que esto implica para su autonomía–, estos establecimientos, que en el ámbito nacional responden a las políticas de racionalización educativa, tradicionalmente han coexistido bajo diversos mecanismos de control por la vía de los usos del poder y las consecuentes resistencias que estas vías generan. Las posibles alternativas que se buscan para poner en marcha un programa, generalmente enfrentan intereses de grupo, y de la intervención de los gobiernos de sus estados en su legislación interna. También contemplan el análisis para seleccionar la mejor opción; las decisiones importantes en consecuencia, obedecen a negociaciones políticas. La nueva gobernabilidad planteada busca enfrentar los desafíos que la apertura económica lanza a las universidades públicas mexicanas, muy especialmente la política educativa evaluadora del gobierno federal (Ornelas, 1995).

Lo que la nueva realidad –aproximada al modelo colegial–, demanda, es una estructura de gobierno flexible, fundamentalmente para las universidades de masas que hoy se tienen; dinámicas, descentralizadas que operen en unidades pequeñas de organización, cuyo propósito institucional sea la excelencia académica y que las motivaciones de los actores de la institución, sean para avanzar en esta dirección, en la construcción de los conocimientos. Al respecto,

las Universidades de Guadalajara, Autónoma Metropolitana, de Sonora y Aguascalientes, han llevado a la práctica desde los años 90, estrategias novedosas en ese sentido. En ellas, como en ninguna ocurre, las relaciones de poder no desaparecen, pero se enfocan a retomar el espíritu de la comunidad, donde también haya normas de comportamiento interiorizadas por la mayoría; donde las alternativas académicas y decisiones importantes se tomen por consenso, y al mismo tiempo, se reconozca la experiencia y el conocimiento especializado de los diversos cuerpos colegiados integrantes de la comunidad (Ornelas, 1995).

El Modelo Colegial, cuya política en la toma de decisiones es esencialmente a través de la búsqueda de consensos entre los agentes que integran los cuerpos de académicos, estudiantes y trabajadores universitarios, no es precisamente la panacea, pero prepara las condiciones para impulsar otras reformas. Transformar las estructuras discontinuadas requiere de tiempo, esfuerzos, imaginación, y todo tipo de recursos, así como de entereza para insistir, una y otra vez, ante los obstáculos internos y resistir a los externos. En cualquier caso, desde la participación colegiada, los actores universitarios son corresponsables de la toma de decisiones fundamentales para la corporación.

### **6.3 El problema de la gobernabilidad institucional**

Considerando que el enfoque analítico de la gobernabilidad (que incluye los modelos clásicos de gobierno), es el que permite aproximarse a las diversas y complejas formas que asumen las estructuras de gobierno en general (López, 2003), y a la estructura de gobierno de la UNAM en particular, se precisan enseguida otras de sus características definitorias.

Si el “gobierno universitario” es la estructura del poder en la institución, la autoridad designada a partir de reglas del juego que le permite “la toma de decisiones” –desarrollar o no acciones limitadas, acotadas- es decir, liderar la política universitaria; la “gobernabilidad universitaria” es el modelo de análisis que prioriza el estudio de “las redes organizadas de poder” y los modos en que se

relacionan en la construcción de la autoridad política en esas organizaciones (Acosta, 2000).

En esta línea, las formas de gobierno de las sociedades "son las distintas formas de organizar la vida política de un grupo social que se corresponden con estadios o momentos diferentes y sucesivos –generalmente uno concatenado con el otro– del proceso histórico"; evidenciando en ello la importancia de un grupo social que ha sido y es prioritario para el desarrollo socioeconómico del país: las organizaciones universitarias públicas; y que "la gobernabilidad" de estas instituciones, "es la capacidad del gobierno universitario para atender eficazmente tanto las demandas de sus grupos internos como las de la sociedad en general, incluidos los de los gobiernos estatal (local) y federal, mediante formulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos" (Acosta, 2000; López, 2003).

Se ratifica que las estructuras de gobierno de las universidades públicas en su lucha política interna ponen en juego los órganos personales y colegiados, para resolver los problemas internos y definir el rumbo de estas instituciones, y a la "gobernabilidad" como uno de los enfoques o recursos analíticos que ofrece una mayor aproximación a la comprensión de dichas estructuras de gobierno (López, 2000; 2003).

#### **6.4 Las formas de gobierno específicas de la UNAM. Estructura de gobierno en la UNAM**

Desde los años ochenta tomaron forma las políticas de racionalización de la educación superior, de eficientización de los recursos universitarios, y de concentración y centralización de los recursos financieros; en síntesis, de recortes presupuestales a las instituciones de educación superior en general. En parte, esto puede ser atribuido a los problemas derivados del crecimiento de la matrícula y el personal académico y administrativo, porque los procesos administrativos, de organización académica, también se volvieron más complicados y costosos. En estos casos, parece ser que uno de los factores que ha contribuido al incremento

de la burocratización gubernamental fue la creación en 1978 de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC); porque por sus funciones de "organismo encargado de la coordinación y asignación de recursos financieros a las universidades públicas", desplazó las funciones de coordinación descentralizada que realizaba de manera más libre la ANUIES desde su fundación (Valadés, 1981).

En este conjunto de cambios estructurales, la UNAM que desde su fundación había tenido importante influencia política sobre el gobierno y el Estado mexicano, al grado de negociar directamente su financiamiento sin condicionamientos explícitos hacia sus políticas académicas internas, ha tenido que hacerlo ahora inclusive al margen del gobierno, ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Así, la autoridad de los "Cuerpos de Maestros" y demás actores políticos han ido trasladándose paulatinamente a la figura del Rector (autoridad –persona revestida de poder, mando o magistratura), mayormente relacionado con las autoridades gubernamentales, hasta desplazar la comunión entre el Rector y los Cuerpos Académicos Universitarios; este deterioro de la alianza entre Rector y Cuerpos de Maestros, ha conducido al monopolio o centralización de autoridad del primero no sólo hacia el interior de la institución, pero también en sus negociaciones con el sistema de gobierno exógeno, hacia las instancias gubernamentales (Didriksson, 1994).

Para analizar gobierno y gobernabilidad en la UNAM, en relación a políticas gubernamentales, es necesario reconocer primero las características históricas más importantes del Estado de bienestar autoritario (1910-1980), (Anexos: Cuadro 1); y el periodo neoliberal (1982-2010), (Anexos: Cuadro 2).

Una constante ahí observada es que a la centralización vertical de poder personal en el rector, han correspondido procesos de legitimación, que al no resultar exitosos, derivan en crisis coyunturales exacerbadas cuando sus gestiones rivalizan con las expectativas de los actores políticos universitarios que fueron excluidos del proceso de su designación.

El presupuesto que se considera como línea conductora es que el gobierno de la UNAM, desde su fundación al término del Porfiriato en 1910, ha tenido periodos de ingobernabilidad, no solo por las formas autoritarias del gobierno interno y externo, pero por la carencia de formas de participación democrática para todos sus actores políticos. Esto ha cambiado de matices desde 1982, al subordinarse la participación de los cuerpos colegiados y demás actores universitarios, a la autoridad rectoral, y ésta a su vez, al volverse más dependiente de las políticas neoliberales racionalizadoras de educación superior instauradas. Es posible distinguir que el proceso de consolidación de la UNAM, ha ocurrido en la mayor parte del siglo XX, a partir de una serie de modificaciones y de conflictos que, si bien han sido superados por la institución, no ha significado, sobre todo en la segunda mitad del siglo (desde 1945), una reforma estructural, que permita modificar las formas de gobierno, que permita mejores condiciones de gobernabilidad (Anexos: Cuadros 1, 2 y 3).

Así, las características de las formas de gobierno de la institución, aunque se han afinado, las relaciones de autoridad siguen siendo rígidas, generando con ello, la imposibilidad de configurar rasgos más cercanos a un modelo democrático o, al menos, con rasgos más flexibles y que incidan en la participación de los actores universitarios. Además, para enfrentar las limitaciones financieras impuestas por la política de racionalización a la educación, resulta ya insoslayable la reforma interna de su estructura de gobierno. ¿Cómo se define la estructura de gobierno de la UNAM? En el apartado siguiente, se describirá cómo se definen la estructura de gobierno y las funciones de las autoridades.

#### **6.4.1 La estructura formal del gobierno en la UNAM.**

El Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2002), ratifica la Personalidad y Fines de la institución:

“La UNAM es una corporación pública (organismo descentralizado del Estado), dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y

técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura". La última reestructuración del Gobierno en la UNAM se realizó el 2 de diciembre de 1997(modificando el estatuto del 2 de marzo de 1971), (Anexos: Cuadro 3). Para realizar sus fines, la Universidad ha tenido como política institucional los principios de libre investigación y libertad de cátedra y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social; pero sin tomar parte en las actividades de grupo de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas tendencias o corrientes.

#### **6.4.2 El gobierno y la gobernabilidad de la UNAM.**

Las seis instancias de la estructura de gobierno tienen asignadas funciones específicas conforme a la normatividad general de la Universidad, las cabezas visibles son el Rector –interlocutor directo, personal, del Gobierno Universitario ante la sociedad mexicana y el Gobierno Federal y con poder casi omnipresente- y los Directores de las facultades, escuelas o centros universitarios -encargados de operar y sancionar las funciones académico-administrativas-. El Consejo Universitario, es la instancia de la distribución numérica, desigual, de las cuotas de poder; la representatividad de alumnos, profesores e investigadores, así como su poder de negociación de estas instancias con las otras cinco, es más bien simbólica.

El apego desmedido a normas originadas desde principios del siglo pasado, y a formas de autoridad jerárquicas, que concentran el poder en un solo actor político y en la burocracia académico-administrativa, limita la participación real de los otros actores, que además son mayoría, e indudablemente propicia situaciones conflictivas reiterativas (Robles, 1986). Los líderes de propuestas innovadoras, al no tener salidas institucionales, incursionan en campos de fuerza, de tensiones que llevan a la institución a momentos de crisis que se repiten una y otra vez. La

equidad en la integración del gobierno universitario implicaría que "la distribución del poder se expresa directamente con la creación de suficientes órganos personales y colegiados que cuenten con autoridad institucional para tomar decisiones y que estén al alcance de la mayor parte de los miembros de una comunidad" (López, 2000: 56).

Ejemplo de esta conflictividad lo constituyen las decisiones autoritarias del rector, resumidas enseguida, quien al no tener la fuerza de legitimidad que brinda el consenso de los actores universitarios, provoca episodios institucionales anárquicos, que además no le permiten llevar la representatividad real de los universitarios, durante las negociaciones con el ejecutivo federal. Situación grave, si se considera que el proyecto educativo neoliberal, contempla el adelgazamiento del Estado, privándolo de sus instituciones onerosas, de las que la UNAM es pieza privilegiada.

En 1986, con amplia difusión mediática, Jorge Carpizo (1985-1989) enlista a criterio de su gestión las "Fortalezas y debilidades de la UNAM", la fortaleza social y las debilidades (problemas) académicas de la institución, con la promesa de realizar un Congreso Universitario que nunca se efectuó. Seis meses después en la inauguración de la veintidós asamblea ordinaria de la ANUIES, De la Madrid confirma que el gobierno federal se solidariza con los proyectos de renovación que tienen que redundar en la elevación de los niveles de calidad educativa de las instituciones de educación superior, y pide a los más de 70 rectores y directores generales de centros de educación superior ahí reunidos, que hagan lo propio con las suyas. Para ello se elabora conjuntamente con la SEP, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) con recursos limitados del gobierno.

A causa del movimiento estudiantil de 1986-1987, Carpizo abandonó su proyecto e inició una serie de consultas entre los universitarios, pero dada la insuficiencia de fondos financieros gubernamentales, su sucesor Sarukhán diseñó algunas estrategias para allegarse recursos propios: Fundación UNAM y cobros a

servicios educativos abiertos al público, entre otros. Sin embargo, el siguiente rector, Barnés de Castro, por las restricciones económicas del gobierno de Ernesto Zedillo, retomó el asunto de implantar un Nuevo Reglamento General de Pagos, Exámenes e Inscripciones. El movimiento estudiantil de 1999-2000, de nuevo lo impidió; esta vez el conflicto terminó con la renuncia de Barnés, en la transición del gobierno federal de la alternancia de Vicente Fox, quien prácticamente no hizo nada para solucionarlo.

En los órganos de autoridad de la UNAM han concurrido aspectos del modelo burocrático-racional, vinculado a los regímenes autoritarios del país (Anexos: Cuadros 1 y 2), con movimientos políticos, por momentos anárquicos como los ocurridos en los períodos de 1986-1987 y 1999-2000. En el ámbito de su intervención, por ejemplo, los directores tienen autoridad para designar en sus espacios de influencia el aparato administrativo para atender problemas del personal académico, estudiantiles y de trabajadores, valiéndose de la normatividad.

Legalmente el "jefe nato" y los directores son los órganos personales del gobierno institucional; representan a la población escolar total de 314 557 alumnos (bachillerato: 34.6%; técnico: 0.3%; profesional: 57.1 y posgrado: 8.0,) (Agenda Estadística UNAM, 2010); sin contar al porcentaje de alumnos de los Programas de Educación Continua. En la coyuntura política actual del país, en la que la figura del rector se confronta con dignidad al proyecto educativo gubernamental, no está de más recordar que las libertades autonómicas universitarias se construyen con la participación de todos los actores universitarios, y que éstas se fortalecen cuando además de legales son incuestionablemente legítimas. Seguramente el número de participantes no sea tan importante para que la legitimación se consuma, como la búsqueda de consensos entre todos los actores para que, integrados en cuerpos colegiados representativos y reconocidos jurídicamente, encuentren nuevas formas de ejercicio del poder.

Probablemente, para empezar, sea conveniente asignar más contrapesos a las autoridades actuales, brindándoles mayor jerarquía a las propuestas de algunas instancias académicas que ya están incluidas en la estructura de gobierno, como son los Consejos Académicos de la Investigación Científica y Humanidades - integrados por actores conocedores de los currícula y comprometidos con la democratización de la enseñanza-, y a los propios representantes estudiantes y profesores de cada centro escolar (Anexos: Cuadro 3).

De hecho, la forma de organizar las funciones jerárquicas de la autoridad propicia confusión en sus atribuciones; la inequidad en la representatividad (al menos de los actores relacionados a lo académico), tensa las relaciones internas, las vuelve conflictivas porque no se facilita la interlocución directa y en condiciones de equidad en sus órganos de gobierno (López, 2000).

Una situación que debiera rescatarse de las experiencias propias y de las reformas efectuadas en universidades hermanas, para no repetir historias indeseables, es atender los factores autoritarios que de alguna manera propiciaron o incidieron en momentos de ingobernabilidad institucionales. Sin pretender afirmar que las formas de gobierno tradicionales manifestadas en diversos episodios políticos de la historia de la UNAM, son los únicos factores visibles de sus momentos de ingobernabilidad, alguna responsabilidad habrán tenido en su operación interna.

Hoy día, es obligada la búsqueda de consensos que se enfoquen a la reflexión y consideración de experiencias de gobierno universitario viables, en contextos propios o ajenos, que hayan trascendido la "Anarquía Organizada" o su pretendida fórmula "Política" apegada a la elección directa y universal, o la anquilosada "Burocracia-racional", pensando en recrear un estilo propio, cimentado en la vasta experiencia acumulada, impostergable para prevenir mayores daños a la institución; particularmente cuando las políticas públicas gubernamentales actuales pretenden obstaculizar su desarrollo, y con él, el de las universidades públicas del país. Hoy, una estrategia racional para la defensa de la UNAM es su reforma interna, con la participación colegiada de los universitarios.

## **7. NEOLIBERALISMO, AUTOGOBIERNO UNIVERSITARIO Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA**

## **7. NEOLIBERALISMO y DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA DEMOCRÁTICA DE MÉXICO**

### **¿Cuáles son hoy los alcances y las limitaciones del derecho a la educación superior en México durante 2000-2011?**

El argumento central que se expone en este último apartado del trabajo es propio de escenarios donde la desigualdad social ha sido creciente durante el período 2000-2011, y fiel reflejo de las incomparables condiciones de posibilidad que se presentan entre Estados para incluir a sus jóvenes en el disfrute del bien público que implica estar en contacto con el conocimiento avanzado (educación superior). “Como si fuese hilo conductor invariable, o más bien plaga, la desigualdad toca cualquier tema. Basta comenzar un estudio sobre determinado proceso social, cualquiera que sea, para que las grietas que fragmentan al país aparezcan y precisen ser parte crucial en toda estructura analítica que pretenda dar cuenta y comprender lo que sucede” (Gil, 2010a).

La preocupación por alcanzar mayor amplitud en la educación de la población adulta en edad laboral tiene sentido cuando México se ubica en condiciones importantes de rezago en comparación con el promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con condiciones de desarrollo similares o superiores a las suyas, y cuando a este bajo nivel educativo de la población debe añadirse la también muy baja calidad de conocimiento de sus estudiantes (Gil, 2010b).

Desde el año 2000 la cobertura en la educación superior adquirió para la ANUIES un espacio propio de primera importancia en las discusiones, preocupaciones y tareas de las instituciones de educación superior de México, así como en el principal organismo que las agrupa: la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. La ANUIES fijó entre sus prioridades la necesidad de ampliar la cobertura nacional hasta ubicarse próximos a los niveles

de países en condiciones de desarrollo similares o superiores al mexicano. Posteriormente, en 2006, en el texto denominado Consolidación y Avance (<http://www.anui.es.mx/secciones/convocatorias/pdf/consolidacion.pdf>), se consideró necesario que para el año 2012 la cobertura nacional en el nivel superior alcanzara cuando menos 30% del grupo de 19 a 23 años, y que en ninguna entidad federativa su cobertura estuviese por debajo del 20%.

Todos los candidatos presidenciales, que asistieron invitados a la Asamblea de la ANUIES ese año para conocer sus propuestas, hicieron suya esta meta. Más aún, el hoy presidente, Felipe Calderón, comprometió durante su intervención ante los rectores alcanzar 5 puntos más, y así llegar a 35% de cobertura en el nivel superior (Revista Confluencia, ANUIES 2008: [http://www.anui.es.mx/servicios/p\\_anui.es/publicaciones/confluencia/pdf/confluencia\\_158.pdf](http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/publicaciones/confluencia/pdf/confluencia_158.pdf)).

El subsecretario de Educación Superior hizo pública su adhesión a la meta de la ANUIES (SEP, 2010), “de elevar la cobertura de la educación superior a 48% en 2020, lo que implicaría alcanzar una matrícula de poco más de 4 millones 700 mil estudiantes en ese año; es decir, alrededor de 1 millón 700 mil jóvenes adicionales a la matrícula actual, lo que supondría un aumento sostenido de aproximadamente 170 mil en promedio por año”.

De acuerdo con los últimos datos disponibles de la SEP-ANUIES (2010), para el ciclo 2009-2010 la cobertura promedio para la República Mexicana fue de 26.8% para el grupo de jóvenes de 19 a 23 años. En los pronósticos de la misma Secretaría se espera alcanzar 30% de cobertura promedio en el ciclo 2012-2013, los cinco puntos adicionales ofrecidos por el hoy presidente Calderón tendrán que esperar hasta 2016, de acuerdo con los mismos pronósticos. El rezago en 2009-2010 era aún importante, ya que 25% de las entidades federativas se encontraba rondando o por debajo del 20%: Chiapas (14.2), Guanajuato (17.7), Guerrero (16.4), Estado de México (20.6), Michoacán (21.2), Oaxaca (17), Quintana Roo (15.9) y Veracruz (21.8).

La preocupación por alcanzar mayor amplitud en la educación de la población adulta en edad laboral tiene sentido cuando, como se observa enseguida, en comparación con el promedio de países de la OCDE, en condiciones de desarrollo similares o superiores a la del país, México se ubica en un rango que muestra condiciones de rezago importantes. Este fenómeno no es exclusivo de los gobiernos de la alternancia iniciados en el año 2000.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), una de las políticas prevalecientes ha sido reducir el gasto público, incluyendo el destinado a educación superior. Este criterio de política educativa, subrepticamente aplicado al financiamiento anual de las universidades públicas, durante los gobiernos priistas; y continuado por los gobiernos de la alternancia (2000-2011), se ha traducido en mecanismos centralizados y abiertamente restrictivos al financiamiento de estas instituciones, acompañados de declaraciones retóricas a favor del desarrollo académico de estas corporaciones, carentes de sentido real (Rodríguez Gómez, 2005; Casanova Cardiel, 2010).

Esto se ha traducido en la necesidad de racionar la matrícula en las instituciones públicas, abriendo un espacio que están ocupando las universidades privadas, constituidas en un sector en claro proceso de expansión, frecuentemente con niveles académicos muy bajos (Piñera, 2004).

Así, en lo que se ha denominado política educativa del Estado Evaluador, porque ha sido una política instaurada por los agentes de los poderes del Estado mexicano, no por las IES; las asignaciones para la educación superior se hacen con una serie de especificaciones, que giran en torno a la optimización del empleo de los recursos, introduciendo la cultura de la evaluación. En virtud de ella se revisa periódicamente el funcionamiento de las instituciones, así como la producción y rendimiento individual de los académicos.

Caracteriza también a la educación superior de estos días una serie de pautas que las instancias federales marcan a las instituciones de todo el país, incluidas las

universidades estatales: modernización, interdisciplinariedad, vinculación con el sector productivo, flexibilización curricular y metas de excelencia.

Estas estrategias del neoliberalismo para las IES públicas, han sido más redistributivas que creativas, porque ha encontrado métodos eficaces para transferir activos y riqueza de la masa de la población a las clases altas, y de los países pobres a los más ricos. El principal efecto del neoliberalismo en América Latina (incluyendo a México), en detrimento de la educación superior, se explica en la forma en que el Estado ha manejado la economía nacional. El Estado ha jugado invariablemente un papel crucial como impulsor de estos procesos. Además, las privatizaciones involucra inevitablemente la transferencia de activos públicos productivos del Estado a compañías privadas, e incluyen recursos naturales como la tierra, los bosques, el agua y el aire; los recursos naturales de todos. Despojar a la población de ellos y venderlos a compañías privadas resulta un proceso depredador de salvaje despojo en una escala que no tiene paralelo en la historia. Por otro lado, la ola financiera que se levantó después de 1980 habría marcado un tiempo único de especulación destructiva y saqueo. La desregulación estatal permitió que el sistema financiero se convirtiera en uno de los centros principales redistributivos mediante la especulación, el fraude y el robo (Borón, 1996).

En esta dinámica, una de las funciones primordiales del Estado mexicano y de los centros de poder internacionales en el neoliberalismo es el de orquestar crisis y devaluaciones de manera que se provoque el pillaje sin provocar un colapso general o una revuelta popular. El programa de ajuste estructural es básicamente administrado por el complejo Wall Street, el Tesoro estadounidense y el Fondo monetario Internacional. La paz social en cada país es función del ejército y de las fuerzas del orden. Así, la función básica del Estado en el neoliberalismo sería la de buscar a toda costa que la distribución del ingreso opere en un sentido inverso al propuesto por el estado del bienestar, es decir, que vaya de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo, al mismo tiempo que controla las inevitables conmociones de los grupos sociales empobrecidos (Flores Olea, 2011).

## **7.1 El pensamiento neoliberal de los servicios educativos universitarios**

Los promotores del libre mercado sostienen que la mejor manera de asegurar el desarrollo y el bienestar de los individuos consiste en la implementación de una serie de reformas políticas, económicas y sociales encaminadas al crecimiento de la riqueza, y una vez que se ha conseguido el crecimiento deseado, la sociedad en su conjunto se verá beneficiada gracias a la distribución descendente de la riqueza obtenida.

Las políticas estatales que promueven las reformas necesarias para que esto sea posible se dirigen a la liberalización absoluta de las fuerzas del mercado, pues se parte de la lógica de que los agentes privados son mejores para el manejo de la producción de mercancías, y la administración de los servicios. En esta idea, el Estado debe restringir radicalmente su intervención en la economía, limitándose a la creación y preservación de un marco institucional que promueva y defienda el desarrollo de las fuerzas económicas en juego bajo este nuevo orden de cosas. En la propuesta neoliberal, para que la transformación del Estado ocurra y la economía crezca, se deben establecer tres acciones estructurales:

- Liberalización del comercio e inversiones principalmente externas, bajo el supuesto de que así se genera crecimiento económico y la consiguiente distribución de la riqueza.
- Privatización de las actividades productivas a través de la transferencia de servicios del sector público al sector privado.
- Desregulación de ambas rectoría económica y mediación del Estado entre el sector privado y la sociedad, para reducir al mínimo las normas que limitan la actividad económica.

En concordancia con este reordenamiento económico, se sigue una no menos radical transformación en la mentalidad de las sociedades, de acuerdo con una particular visión de la libertad y la dignidad humanas. El desplazamiento de

sentido en ambos casos apunta hacia las posibilidades utópicas de un mundo ordenado bajo las reglas del libre mercado. Según la lógica neoliberal, la libertad - individual por excelencia-, se encuentra en las potencialidades diferenciadas de consumo; en la independencia de cualquier forma coercitiva de organización; en la elección de modelos de vida, modos de expresión y prácticas culturales, así como en una renovada concepción de la libre competencia, vinculada directamente al encumbramiento de la libertad de empresa (González Ledesma, 2010).

Por su parte, el derecho a la propiedad es una de las condiciones básicas para garantizar la dignidad humana. David Harvey (2007, citado por González, 2010: 63), en su "Breve historia del neoliberalismo", afirma que:

"Mientras la libertad personal e individual en el mercado se encuentra garantizada, cada individuo es responsable y debe responder por sus acciones y su bienestar. Este principio se extiende a la esfera del sistema de protección social, del sistema educativo. El éxito o el fracaso personal son interpretados en términos de virtudes empresariales o fallos personales no a las fallas del sistema social".

La idea central se basa en la idea de que la oferta, la demanda, la inflación y el desempleo se rigen por leyes fijas e inmutables, como las fuerzas de la naturaleza, por lo que intervenir en ellas significa alterar un orden que de por sí tiende al equilibrio. Actualmente son pocos los Estados que no han experimentado de una u otra manera, y en algún nivel las reformas antes mencionadas, ya sea voluntariamente o sometidos a las presiones ejercidas por poderosos grupos económicos. Asimismo, se procura que los adeptos del libre mercado ocupen los puestos clave en las universidades, los medios de comunicación y los ministerios de los Estados, y en las juntas directivas de las corporaciones. Sin embargo, la hegemonía del neoliberalismo, se ha encontrado en la práctica con las resistencias de las organizaciones de la sociedad civil. Surgen donde se busca imponer la política del libre mercado. En ese contexto, se propone confrontar el discurso de sus intenciones públicas con los resultados concretos de sus acciones a lo largo de los años (Didriksson, 1994; González, 2010).

Ante la dificultad teórica y la credibilidad de los datos oficiales, que supone el análisis histórico de diversos fenómenos sociales, especialmente del derecho humano a la educación superior en el período neoliberal; se retoma la propuesta de análisis de un autor (González Ledesma, 2010), quien propone y desarrolla en una investigación análoga, la confrontación o contraste de las promesas públicas de los teóricos del libre mercado en este tema, con los efectos reales de la neoliberalización en los últimos años. Así, mientras en el primer caso se estaría hablando de un proyecto utópico para la reorganización del capitalismo internacional (el neoliberalismo), en el segundo caso se trataría más bien de un ardid político para la restauración de un grupo de poder. Es el caso del gobierno de la alternancia.

Frente a esta propuesta, resulta por demás necesario mostrar un ejercicio analítico que confronte las justificaciones públicas ofrecidas por los organismos financieros internacionales descritos antes y las autoridades educativas gubernamentales, para legitimar la reforma a la educación superior en México, con los efectos reales de dichas reformas tras poco más de diez años de su puesta en marcha con distintos niveles y grados de profundidad (González Ledesma, 2010: 9-10).

## **7.2 Acceso y cobertura nacional a la educación superior pública**

Algunos datos recabados sobre la cobertura real en educación superior desde el sitio de SEP-ANUIES (2010), mostrados a continuación, sirven de contraste para dilucidar las incongruencias entre lo que se dice y lo que se hace en materia de educación superior pública.

([http://www.anui.es.mx/e\\_proyectos/pdf/01 Informe Nacional sobre la Educacion Superior en Mexico.pdf](http://www.anui.es.mx/e_proyectos/pdf/01_Informe_Nacional_sobre_la_Educacion_Superior_en_Mexico.pdf)).

El acceso a la Educación Superior aún sigue muy correlacionado con la vida en las ciudades. El 45% de los jóvenes del grupo entre los 19 y 23 años, que vive en las zonas urbanas y pertenecen a las familias con ingresos medios o altos recibe

educación superior, los que habitan en los sectores urbanos pobres, representan el 11%, y sólo el 3 % de los que viven en las zonas rurales pobres.

Indudablemente la educación superior en México ha sido un medio de movilidad social para los jóvenes entre los 20 y 24 años. En 1950 representaba el 1.3% de la población entre las edades mencionadas, que había accedido a la educación superior. En 1998 lo fue en un 16.6% y en 1999 el 17.7%<sup>74</sup>. Estos datos confirman que se ha avanzado, pero que aún queda mucho por recorrer para mejorar la cobertura y el acceso a la educación para este grupo de mexicanos.

Los siguiente datos agrupados muestran las características educativas de la población, que comprende el periodo 1990 al 2000, y en el cual se puede apreciar que para el caso de la educación superior, la población de 18 años y más pasó del 9.4% al 12.1%.

La cobertura de la educación superior se distribuye de manera desigual en México, distinguiéndose cuatro grupos (SEP-ANUIES, 2010):

Grupo I (con tasa superior al 25%): Este grupo lo comprenden el Distrito Federal, Tamaulipas, Nayarit y Nuevo León.

Grupo II (con tasas del 20 al 25% de cobertura): Este grupo es integrado por Colima, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.

Grupo III (con tasas del 15 y 20%): Conformado por Aguascalientes, Baja California,

Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

Grupo IV (con tasas menores al 15%): Integrado por Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas. El reto es proseguir el crecimiento del sistema de educación superior con calidad y equidad, y cerrar las brechas en las tasas de cobertura entre las entidades federativas, y entre los grupos sociales y étnicos.

Si bien, los datos aportados demuestran de por sí la desigualdad de oportunidades de cobertura y acceso al conocimiento avanzado por zonas geográficas del país, siguiendo la misma dinámica de contrastación del desarrollo de la educación superior pública, Rodríguez (2010), examina sexenalmente al sistema de educación superior, empleando los indicadores de la tasa bruta de cobertura de la educación superior pública, diferentes a lo que otorga el gobierno federal, que resulta conveniente retomar para contrastarlas con las declaraciones de la administración pública federal:

Matrícula total de educación superior:

	Inicio	Término	Incremento	Anual
Echeverría (1971-1976)	271'275	569'266	297'991	49'665
López Portillo (1977-1982)	609'070	1'052'762	443'692	73'949
De la Madrid (1983-1988)	1'121'252	1'256'942	135'690	22'615
Salinas (1989-1994)	1'258'725	1'420'461	161'736	26'956
Zedillo (1985-2000)	1'532'846	2'047'895	515'049	85'842
Fox (2001-2006)	2'147'075	2'528'664	381'589	63'598
Calderón (2007-2012)	2'623'367	2'976'100	362'733	88'183

Matrícula de educación superior pública:

	Inicio	Término	Incremento	Anual
Echeverría (1971-1976)	233'413	505'707	272'294	45'382
López Portillo (1977-1982)	527'942	869'340	341'398	56'900

De la Madrid (1983-1988)	919'639	1'033'160	113'521	18'920
Salinas (1989-1994)	1'026'252	1'100'826	74'574	12'429
Zedillo (1985-2000)	1'170'208	1'390'073	219'865	36'644
Fox (2001-2006)	1'442'666	1'694'840	252'174	42'029
Calderón (2007-2012)	1'749'053	2'024'800	275'747	68'937

Cobertura total (%) de educación superior

Matrícula ES total	Inicio	Término	Incremento	Anual
-----				
Echeverría (1971-1976)	7.31	10.61	3.30	0.55
López Portillo (1977-1982)	10.87	15.66	4.79	0.80
De la Madrid (1983-1988)	16.24	16.01	-0.23	-0.04
Salinas (1989-1994)	15.63	15.34	-0.29	-0.05
Zedillo (1985-2000)	16.08	21.99	5.91	0.98
Fox (2001-2006)	22.87	25.95	3.08	0.51
Calderón (2007-2012)	26.77	29.93	3.16	0.53

Cobertura pública (%) de educación superior:

Matrícula ES pública	Inicio	Término	Incremento	Anual
-----				
Echeverría (1971-1976)	6.40	9.42	3.02	0.50
López Portillo (1977-1982)	9.42	12.93	3.51	0.58

De la Madrid (1983-1988)	13.32	13.16	-0.16	-0.03
Salinas (1989-1994)	12.74	11.89	-0.86	-0.14
Zedillo (1985-2000)	12.28	14.93	2.65	0.44
Fox (2001-2006)	15.37	17.39	2.03	0.34
Calderón (2007-2012)	17.85	20.36	2.51	0.42

La “tasa bruta de cobertura” para un nivel educativo dado es un indicador que mide, de forma aproximada, el acceso (aumento, decremento o estancamiento) a dicho nivel por parte de la población en la edad reglamentaria considerada por la SEP. Expresa el número de alumnos matriculados al inicio del ciclo escolar por cada cien individuos con las edades oficiales para asistir a la escuela en dicho nivel. Usualmente una mayor tasa bruta de cobertura para un nivel educativo se interpreta como una mayor asistencia a la escuela por parte de la población en las edades reglamentarias. Por su relativa facilidad para calcularlo es un indicador que ha sido ampliamente utilizado (SEP, 2010).

Una revisión de las inversiones reales del Estado Mexicano de Bienestar en materia de educación superior (Rodríguez, 2010), en contraste con las aportaciones reales a partir de 1982, durante el periodo neoliberal, contradicen las promesas retóricas incumplidas.

Los datos exhibidos demuestran que los niveles reales de cobertura universitaria en los dos últimos sexenios previos (Fox y Calderón) se han reducido a .34 y .42, por ciento respectivamente, en comparación con los períodos previos al neoliberalismo (Echeverría y López-Portillo). Inclusive, durante el cambio de proyecto de desarrollo económico desde 1982 (sexenios de De la Madrid y Salinas), el acceso de los jóvenes a la educación superior se redujo drásticamente -.03 y -.14. A decir de Ernesto Zedillo, al inicio de su sexenio: “La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.” (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Su inversión anual real en el mismo rubro fue

respectivamente de 0.76, 0.70, 0.66, 0.76, 0.73 y 0.78; menor en promedio que la de su antecesor, Salinas de Gortari (0.78%).

En información difundida por la Universidad de Guadalajara (<http://www.udgvirtual.udg.mx/>, 2010), en dos escenarios oficiales de reuniones de la ANUIES con los candidatos a la presidencia, se pueden corroborar las promesas incumplidas de los gobernantes del cambio, respecto a la información recabada por esta institución:

“Duplicaremos el presupuesto federal para las universidades públicas de todo el país.” (Vicente Fox Quesada. XXII Sesión Extraordinaria de la ANUIES. Hermosillo Son. 25 de marzo de 2000)”.

“Habremos de duplicar el presupuesto general del país destinado a la educación y particularmente a la educación media superior y superior. No hay mejor inversión de un peso presupuestal que invertirlo precisamente en educación...Podrá escatimarse el presupuesto para cualquier otro renglón, pero en nuestro caso, jamás se limitarán los recursos para educación, investigación, ciencia y tecnología.” (Vicente Fox Quesada. Paraninfo “Enrique Díaz de León”. Universidad de Guadalajara, 24 de septiembre de 1999) (Vicente Fox Quesada. Paraninfo “Enrique Díaz de León”. Universidad de Guadalajara, 24 de septiembre de 1999)”.

En realidad, según la U de G, el promedio de la inversión estatal durante su sexenio, fluctuó bajo un promedio de 0.58% (PIB), a la educación superior.

Reafirmando tales contradicciones, según el Documento oficial de la Cámara de Diputados (LIX Legislatura, 2004), de 1994 a 2004, el gasto en educación superior disminuyó considerablemente respecto al gasto en educación básica. En el año de 1995 el gasto público en educación superior fue equivalente al 34.35% del gasto en educación básica y para el año 2004 representó un 28.35%.

Hasta mediados de los años ochenta el criterio de distribución del financiamiento para las universidades públicas se basaba en la matrícula. A partir de la década de los noventa se implementaron políticas y medidas que comenzaron a

instrumentarse enfatizando los controles de calidad y eficiencia para acceder a nuevas formas de financiamiento.

En dicho estudio hecho por Víctor Hernández (2004), para la Cámara de Diputados, en la composición del subsidio ordinario a las Instituciones de Educación Superior (IES) Públicas los recursos federales representan la mayor parte con respecto al monto que aportan los gobiernos estatales. Así, por cada diez pesos, aproximadamente 8 provienen del gobierno federal y 2 de los gobiernos estatales.

Analizando el subsidio federal a la educación superior para el año 2004, en relación con otros aspectos financieros, se observa que representó el 3.6% del gasto programable del sector público y el 13.4% invertido con respecto al gasto total de la SEP.

El subsidio total aproximado asignado a las IES Públicas para el año 2004 fue de 0.76% del PIB; compuesto con aportaciones de 0.60% del PIB de recursos federales y 0.16% provenientes de los gobiernos estatales.

Además, se prevé un considerable crecimiento en la demanda de educación superior (18 a 24 años), que no comenzará su descenso hasta después del 2013, año en que alcanzará un máximo de 14.9 millones de personas con edad potencial de cursar la educación superior, de manera que entre 2000 y 2013 la demanda se incrementará un 6.9% (Hernández, 2004).

El gobierno de Felipe Calderón, quien sustituyó al de Fox en 2006, a su vez, o ha mantenido estancada o a la baja la inversión pública en este rubro, sino que ha propuesto al Congreso de la Unión y a las propias IES públicas que se reduzcan su presupuesto cada año. Respecto a la cobertura en el mismo período, mientras la población en edad escolar ha crecido, la tasa de inversión para las IES públicas o se ha estancado o se ha limitado al 28%, mientras en el país, casi ocho millones de jóvenes en edad de estudiar no tienen la oportunidad de hacerlo; tampoco de trabajar (Narro, 2009).

En documento entregado a la Cámara de Diputados: "Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 2011" (fechado el 13 de septiembre de 2010: 5), la ANUIES valora que la educación superior, representa una variación real del 0.6% respecto al presupuesto aprobado para 2010. En la clasificación funcional, la educación disminuye en -1.2%: "El presupuesto de la SEP disminuye en -0.4%, disminución menor a la propuesta para todos los ramos administrativos: -3.3%".

Comparando las aportaciones programadas para otras dependencias del Estado, resulta fácil corroborar que la educación superior no es tampoco una prioridad para el gobierno federal calderonista: 78.1%; SEDENA: 10.3%; Marina: 9.9% y Seguridad Pública: 5.9%. "Pese a los incrementos nominales se observa una atención insuficiente al presupuesto en educación ante las necesidades de expansión y mejoramiento de la calidad del sistema educativo nacional" (Hernández, 2004).

El Secretario General de la ANUIES (López-Castañares, 2011: 5), desglosa aún más los datos expresados:

La administración calderonista benefició entre 2007 y 2010, a 90 mil jóvenes inaugurando 96 universidades tecnológicas y ampliando a cincuenta los campi ya instalados. Sin embargo, redujo en 2 mil millones 700 millones de pesos los recursos destinados al sistema universitario ya instalado, lo cual impactó negativamente la matrícula estimada para este año, de 3 millones de estudiantes.

La retórica oficial de fortalecer la cobertura, equidad y calidad de la educación superior, contrastó con la reducción en un 48.5% (956 millones) de los fondos extraordinarios (1'784 millones), destinados a ampliar y diversificar la oferta educativa en 2010. Esto representa un faltante de 899 millones, para estos establecimientos.

"En cuanto a la inversión federal destinada a las universidades públicas estatales y federales, cabe destacar que de 2009 a 2011, de acuerdo con un análisis de la ANUIES, el Ejecutivo federal ha propuesto sistemáticamente un proyecto presupuestal a la baja. En 2009 propuso una reducción, en términos reales, de 0.8

por ciento de los fondos públicos para el sector. Un año más tarde, recortó en 6.7 por ciento su inversión, y este año disminuyó en 0.7 por ciento. Esto obligó a rectores de universidades e instituciones públicas de educación superior demandar un incremento presupuestal ante la Cámara de Diputados, la cual aprobó ampliaciones presupuestales por 7 mil 87 millones de pesos en 2009; de 9 mil 401 millones de pesos para el siguiente ejercicio fiscal, y de 3 mil 784 millones para 2011” (López-Castañares, 2011).

La realidad de la educación superior en México, implica analizar el derecho a la educación superior, cómo se atiende, se da cumplimiento a uno de los derechos humanos esenciales para el desarrollo y la liberación individual y colectiva del país. México en información de ANUIES (2011), está ocho sitios abajo del promedio de gasto en educación superior por alumno, con respecto al promedio de inversión en América Latina. Situación que se arrastra desde la década de los ochenta. El porcentaje de (PIB) Producto Bruto Nacional destinado a la educación superior es un buen indicador de desigualdad entre las diversas regiones del mundo, y de cada país.

Pese a que la capacidad de acceso a la educación superior en el país muestra un crecimiento estable en la última década. Haciendo un balance de la inversión en sexenios antecedentes, se observa una disminución en las aportaciones gubernamentales en ese sector, o bien, el estancamiento del fenómeno.

Sin embargo, el crecimiento relativo de la matrícula es sensiblemente menor al de los países desarrollados, la notable brecha que ya en 1985 separaba a México de los más desarrollados, se amplió considerablemente a mediados de la década de los noventa. La causa de este fenómeno ha sido, la insistencia en la política que reclama la disminución del tamaño del Estado y su deserción de áreas sociales críticas como la educación y otros servicios públicos, que ha derivado en la alarmante disminución descrita, de la inversión pública en educación superior.

Por otra parte, organismos internacionales de financiamiento tales como el Banco Mundial, están impulsando, con el objetivo de lograr lo que dicha institución

entiende como una mayor eficiencia de gestión a costa de reducir al mínimo el gasto público en educación superior, medidas tales como la restricción del acceso a la educación superior; la conformación de un ámbito propicio para el desarrollo de instituciones privadas; la diversificación del financiamiento de la educación terciaria, arancelando tanto como sea posible, por concepto de matriculación (Rodríguez, 2010).

De este modo, se asegura por parte de los autores de la propuesta, que los sistemas de enseñanza se volverán más sensibles a las cambiantes necesidades del mercado laboral, que es el objetivo central declarado de la política impulsada (Hernández, 2010).

### **7.3 Neoliberalismo y reformas al derecho a la libertad de autogobierno universitario a contraluz de otras experiencias iberoamericanas**

La idea que los agentes de los organismos financieros adscritos a este criterio propalan entre los Estados afiliados es, que la problemática prevaleciente en la educación superior, se debe esencialmente al manejo administrativo ineficiente del sector público o de las propias universidades autónomas; por lo cual se presume que su administración debería quedar en manos del mercado, del sector privado. Pero la privatización de la educación superior ha sido y es un proceso mucho más complejo que la privatización de otros servicios públicos; debido entre otras cosas, a que las posibilidades de rentabilidad de este sector se reproducen y multiplican en muchos otros servicios, y a que los actores sociales involucrados en el fenómeno son muy diversos y vinculados al mundo de la producción y el mercado de los conocimientos.

Hasta los años ochenta, las reformas en la educación superior estaban poderosamente sustentadas en las promesas públicas esgrimidas por las autoridades educativas y universitarias, de manera que parecía desproporcionado denunciar intenciones privatizadores en propuestas de cambio que definían, por ejemplo, los esquemas de recursos propios de la UNAM –cobros internos por servicios-, como un ejercicio responsable de la autonomía universitaria; o la

implementación de la llamada cultura de la evaluación como algo indispensable para mejorar la calidad educativa. Mecanismos parecidos se han propalado en las universidades públicas de los estados. Sin embargo, en cualquier caso, los cuadros de arriba muestran rasgos inéditos sin precedentes en la manipulación de la información pública, por parte de las autoridades del país. Alternativamente, convendría observar fenómeno y experiencia semejante en otras latitudes, en años recientes, especialmente en Argentina.

En ese país como en México, el viejo modelo educativo del Estado de bienestar, ha concebido a la educación como un derecho inalienable y universal del ciudadano. De ahí que consagrarse su carácter laico, gratuito y obligatorio, a los efectos de evitar todo tipo de exclusiones basada en criterios económicos, sociales o religiosos. Por el contrario, el modelo educativo que promovió e impulsó con tanta insistencia el “gobierno del cambio” de Carlos Menem (1989-1999), en esas latitudes, acabó con la idea de la educación como un derecho fundamental. Igual hizo Salinas de Gortari en México en período semejante. El neoliberalismo hizo de la educación superior un servicio que era usufructuado por un consumidor quien, por lo tanto, debía pagar para adquirirlo. Para esos efectos se hicieron reformas constitucionales asociadas a la autonomía universitaria.

El Congreso de la Nación argentina aprobó una nueva legislación universitaria que debilitaba la imprescindible autonomía de las universidades públicas, legalizaba crecientes niveles de intervención del gobierno en la vida académica y, mediante la posibilidad del “arancelamiento”, abría las puertas a la privatización de las universidades públicas. Los responsables de este atropello, fueron tanto en el Ejecutivo como en el Congreso. Debe subrayarse un hecho aberrante pero en sí mismo altamente ilustrativo: el autor intelectual de esta iniciativa allá, el que aportó la filosofía subyacente a la nueva ley y algunos de sus principios fundamentales, plasmados en diversos artículos de la nueva ley, fue el Banco Mundial, “entidad radicalmente incapacitada para comprender -y mucho menos para legislar- en materia educativa. La inspiración de la nueva legislación provino de los estudios y

recomendaciones elaborados por los técnicos del BM. Como sabemos, el BM es una gigantesca burocracia internacional que cuenta entre sus filas aproximadamente seis mil economistas, pero no se le conocen educadores, moralistas y filósofos” (Borón, 1996).

Si bien la política educativa adversa a las universidades públicas se ha revertido en ese país; los efectos perversos del neoliberalismo, en la región; particularmente en México, subsisten. El caso Colombia de reforma constitucional de 1991 que incluye a los derechos humanos, es otra experiencia que convendría examinar, para obtener aprendizajes significativos sobre los alcances y límites de este proceso; o sobre su pertinencia o inconvenientes de aplicación en la situación socioeconómica actual, para el contexto mexicano.

Otro autor, (Góngora Mera, 2005), con la anuencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia (2010), aporta un examen sobre las reformas autonómicas en la educación superior, realizadas en Colombia. En ello destacan los resolutivos y sentencias hechos por la Corte de ese país; algunos de cuyos resultados se presentan a continuación.

El poder Legislativo colombiano puede limitar la autonomía universitaria, pero no anular su núcleo esencial, en el sentido descrito en párrafos previos, por lo que no está facultado para regular materias relativas a la organización académica o administrativa. La Corte al respecto ha sostenido que:

El marco legal al cual debe someterse la universidad tiene límites precisos y limitados; por lo tanto, la ley no puede extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa, como sería por ejemplo, en los aspectos relacionados con el manejo del personal docente -selección y clasificación de sus profesores, admisión del personal administrativo, programas de enseñanza, labores formativas y científicas y designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, entre otros-.

Si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, se estaría en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía. La inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad...y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

Los límites legales deben referirse a las condiciones para la creación y gestión de las universidades (artículo 68 Constitucional), y a las normas con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus estatutos (artículo 69 Constitucional). La conclusión que puede extraerse es que la autonomía no es absoluta, pero la regla general es la libertad de acción de las universidades, y las restricciones sólo pueden establecerse mediante ley.

Es preciso anotar que la autonomía no se extiende a otras instituciones de educación superior, solo a las públicas. La Corte, en opinión del autor, al explicar el origen constitucional del régimen especial de las universidades, aclara este punto:

La Constitución colombiana, prosiguiendo el discurso de Góngora (2003, 2005), de manera inequívoca, consagró el principio de la autonomía universitaria, en el artículo 69, así: "Se garantiza la autonomía universitaria". Y no se quedó sólo en dicho enunciado, sino que la misma disposición señaló que tendría un régimen especial: "Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. Es decir, que el régimen especial de los entes universitarios es de origen constitucional".

Por eso, es claro que no se extiende la autonomía universitaria que se garantiza por el artículo 69 de la Carta de 1991, a todas las instituciones de educación

superior; sólo a las públicas. Establecido el carácter limitado de la autonomía universitaria, baste agregar que, a la vista de la jurisprudencia constitucional, la relación entre ésta y el derecho a la educación es de medio a fin: la autonomía posibilita el libre acceso a los bienes y valores culturales y permite el desarrollo integral de las facultades intelectuales y artísticas de los profesores y estudiantes, teniendo a la educación como fin último (Defensoría del Pueblo –en Colombia–, 2010).

En el caso de España, la Constitución de 1978 es la primera que, recoge el derecho a la autonomía universitaria, incluyéndolo en la parte más protegida de la misma. Se trata de un derecho fundamental que corresponde legalmente a cada Universidad.

El contenido esencial de la autonomía universitaria, reglamentado en la Ley Orgánica Universitaria de 2001, confiere la garantía institucional de la libertad académica, es decir, la libertad de enseñanza y de investigación frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de investigación científica quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional; entendida ésta, además, como la correspondiente a cada universidad en particular.

Respecto a su autonomía política, la Administración Pública universitaria posee autoridad doméstica para diseñar su propia estructura de organización y gestión. Ello es consecuencia del mandato constitucional de la eficacia para el cumplimiento de sus fines (art. 103 de la Constitución Española) y del derecho fundamental a la autonomía (art. 27. 10), de la misma. Dispone, pues, de un amplio margen de libertad a la hora de ejercer su autoridad de autogobierno interno, hasta el punto de que se sustrae prácticamente al control jurisdiccional, que podrá adentrarse en aspectos formales o procedimentales, pero no en los criterios de oportunidad o de fondo (Agudo, 2010: 21).

Pero este margen de libertad no es absoluto. Así, la Ley Orgánica Universitaria, en sus Títulos II y III, regula la estructura y el gobierno y representación de las

universidades., a través de instancias de la iniciativa privada y del reforzamiento de los órganos personales de gobierno. Al respecto, en el Preámbulo de esta ley, en su apartado 3º en el que se señalan las principales novedades que aporta la misma, se establece una clara distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto en la estructura de la Universidad. Igualmente, se refuerzan los procesos ejecutivos de toma de decisiones por parte del Rector y del Consejo de Gobierno, y se establecen esquemas de coparticipación y corresponsabilidad entre sociedad y Universidad; para ello, respetando la autonomía de las Universidades, se completan las competencias a través de un Consejo Social para que pueda asumir la supervisión de todas las actividades de carácter económico de la Universidad y el rendimiento de sus servicios.

El derecho fundamental a la autonomía universitaria es, por lo demás, un derecho de configuración legal que no tiene más límite, en cuanto su regulación, que el respeto del contenido esencial señalado arriba. La Ley Orgánica de Universidades no ha supuesto gran novedad en relación a la determinación de la autonomía universitaria que la Ley de Reforma Universitaria formuló. Pero, en opinión de Góngora Mera (2005), se han introducido varios preceptos que podrían afectar a la autonomía política y académica de las universidades y sobre los cuales el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse en su momento. Esto es así, porque al Consejo Social, configurado para relacionar a la Universidad con la sociedad, le corresponde la supervisión de la actividad económica de la Universidad y el rendimiento de sus servicios, así como la aprobación de los presupuestos (su regulación corresponde a la Ley de las Comunidades Autónomas). Dicho órgano está constituido por personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social que no podrán ser de la propia comunidad académica universitaria, a excepción del Rector, Secretario General y Gerente.

En resumen, entre las coincidencias observadas en las reformas autonómicas universitarias de Argentina, Colombia y España; pueden identificarse, en primer

lugar, la temporalidad de su ocurrencia, en las primeras dos décadas (1980-2000) de implantación y desarrollo del proyecto neoliberal en América Latina y el mundo entero; en segundo término, que a las repercusiones adversas al desarrollo social, provocadas por su aplicación, por parte de los poderes de estos Estados, hasta la actualidad, han correspondido las luchas y los contrapesos políticos a este proyecto, por parte de diversos grupos de la sociedad civil organizada; y en tercero, que las acciones de estos agentes sociales han conllevado a la resignificación constitucional de los derechos humanos en su conjunto.

Complementariamente, se percibe que dada la complejidad para operar la exigibilidad y justiciabilidad de las libertades de autogobierno autonómico universitario, los actores involucrados han estado judicializando el proceso. Es decir que, se está presuponiendo que el derecho a obtener la tutela judicial de los derechos humanos, es lo esencial; y que el fundamento de todo el sistema de libertades y las únicas garantías reales y efectivas son las garantías que otorga el poder judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cualquier caso, suponiendo el deseable equilibrio constitucional y democrático de todos los poderes del Estado, bien podrían tomarse en cuenta las experiencias de reforma universitaria de los tres países antes de hacer lo propio en México.

¿En el contexto neoliberal actual, cuáles son las estrategias más convenientes para proseguir el proceso de protección y defensa del derecho a las libertades inherentes al autogobierno universitario y de todos los derechos fundamentales en México? Es uno de los temas, que requieren propuestas de acciones para el corto, mediano y largo plazos.

**CONCLUSIONES Y ASIGNATURAS  
PENDIENTES**

## CONCLUSIONES

El propósito general del trabajo realizado ha sido aportar conocimiento, debidamente sustentado en una investigación exploratoria, sobre el derecho a la educación en las universidades públicas durante los dos gobiernos de la alternancia democrática del país, teniendo como eje vertebrador de todo el proceso analítico al Enfoque de Derechos Humanos de los organismos supranacionales, y tomando como estudio de caso el estado actual del derecho a la libertad de autogobierno autonómico de la UNAM.

El proyecto económico neoliberal de nación iniciado en los años 80, proseguido por los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, marcó en la última década el principio de una nueva política del Estado mexicano en materia de educación superior, que ha acentuado el deterioro del derecho a las libertades de autogobierno autonómico de las universidades públicas de México. Esta política gubernamental es opuesta a la normatividad de la legislación mexicana, a la de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la de los instrumentos supranacionales a los que el Estado mexicano ha signado como miembro adherente, desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas.

Si los derechos humanos hoy permean los ámbitos de todas las disciplinas sociales y las humanidades, propiciar su reconocimiento y brindar los medios apropiados para su satisfacción es una tarea del Estado, de manera especial en países que como México, estrenan democracia, después de un prolongado régimen autoritario de 70 años. Esto es particularmente válido para el reconocimiento de las libertades y derechos inherentes al autogobierno de las universidades públicas; hacerlo es una tarea político-jurídica impostergable. El aporte sustancial del enfoque de derechos fundamentales, para estas corporaciones y para la sociedad en su conjunto, es dar los instrumentos para restablecer y facilitar la vinculación entre éstas, la sociedad (sujeto social de derechos), y el ejercicio público justo de la autoridad del Estado, en congruencia

con los postulados expuestos; con el objetivo de fortalecerlas y reconstruir el deteriorado tejido social actual.

Las teorías más influyentes en la política de desarrollo educativo superior desde el EDH, que sustentan a los instrumentos internacionales para su promoción y defensa, tienen como premisa central del debate, que es el Estado el ente garante/protector de todas las libertades fundamentales y los derechos sociales. También lo es, de instaurar la plataforma económica para que el acceso a los derechos fundamentales se realice en condiciones de equidad.

Esta posición es contraria al enfoque neoliberal de libertades indiscriminadas para el mercado internacional. Mientras la primera postura asume que el Estado puede y debe a través de sus políticas económicas públicas propiciar el desarrollo humano, la segunda arguye que la intervención del Estado es, en sí misma, un obstáculo para el desarrollo. La primera visión atribuye las condiciones de desigualdad social del país, a factores del orden internacional (crisis económicas internacionales) reproducidas localmente, y a programas de desarrollo nacionales que al no considerar las necesidades reales de la sociedad, tienden a reproducir la desigualdad al interior de los países en desarrollo y atenta contra una verdadera igualdad de oportunidades; la segunda considera que las causas de la inequidad en la distribución de la riqueza para el desarrollo pleno de los derechos humanos, son producto de factores nacionales, en especial debidos a deficientes administraciones públicas, de malas políticas gubernamentales, y sostiene que la desigualdad al interior de los países es el resultado de las diferencias en los esfuerzos individuales o emprendedores de la sociedad..

Durante los setenta, a la par de los nuevos conceptos sobre desarrollo sustentable y la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional, el Estado Mexicano incluyó en su agenda el problema de la (in)governabilidad y otros factores políticos como obstáculos para el desarrollo. Con ello, justificaba la prolongación del régimen de gobierno autoritario: prescindir de la democracia si con ello se lograba el desarrollo. Durante los ochenta, introdujo algunos elementos institucionalistas,

siguiendo la tendencia mundial a tratar el tema de la relación entre las instituciones y el desarrollo bajo el concepto del buen gobierno. Sin embargo, el inicio de la crisis del modelo de desarrollo del socialismo real y la desintegración del bloque soviético, sumados a otros factores de carácter nacional, dio lugar a una ruptura con las políticas económicas públicas en materia de educación superior (y de todas las políticas de desarrollo y seguridad sociales) del Estado de bienestar, que se produjo desde principios de los ochenta y se profundizó durante la década de los noventa. El proyecto neoliberal tomó fuerza desde entonces, y se convirtió en el modelo de desarrollo predominante para el país. A la fecha, el Estado mexicano prácticamente se ha desmantelado.

No obstante los enormes costos sociales que ha tenido para más de la mitad de la población, desde la misma fecha, ha fortalecido y fructificado en las luchas de diversos grupos de la sociedad civil, por la defensa y promoción de los derechos fundamentales, en sus diversos rubros.

A finales de los noventa la ONU integró los discursos de los derechos humanos y de desarrollo (que a pesar de surgir casi simultáneamente se habían mantenido separados) en su propuesta de un Enfoque del Desarrollo basado en los Derechos humanos, aunque ya desde la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) se había avanzado en la convergencia teórica entre estas dos áreas. Pero la perspectiva del desarrollo como derecho humano estaba en aquel entonces fundada ideológicamente por el socialismo real, especialmente en el tema de los derechos sociales; por lo cual no tuvo un impacto supranacional eficaz, situación que ha sido aprovechada por el movimiento neoliberal.

El EDH implica, por un lado, la ruptura con la concepción neoliberal sobre los derechos, que reconoce sólo los derechos civiles y políticos, de modo que en los estudios de desarrollo se ha introducido el asunto no resuelto sobre la exigibilidad de los derechos sociales, específicamente del derecho a la educación. Además, el EDH ha asociado en el concepto de desarrollo la realización efectiva de los

derechos humanos (en la perspectiva de Amartya Sen), con lo que ha superado paulatinamente el reduccionismo de los enfoques que equiparan desarrollo con crecimiento económico.

Complementariamente, el EDH en los instrumentos de la ONU, ha superado (al menos en sus documentos internos), la falsa contradicción, entre desarrollo y derechos humanos, defendida por el socialismo real durante los setenta. Según este enfoque, aún en la mesa del debate, una restricción a las libertades civiles y políticas puede promover un rápido crecimiento económico, y con ello, el desarrollo humano de todos. Para el EDH que enfatiza la importancia de las libertades fundamentales para el desarrollo, esta argumentación descuida las correlaciones positivas entre desarrollo humano y libertad, y la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos fundamentales.

Los supuestos de hecho en que se fundamenta el EDH para reafirmar tal posición son, que hay diferencias sociales respecto de las capacidades humanas para acceder a los derechos fundamentales y falta de libertad e igualdad para participar en el mercado, en igualdad de circunstancias; en razón de que es falso que las oportunidades de México para participar en el libre mercado de servicios educativos (por ejemplo), sea equiparable al de los países desarrollados. Los supuestos de la teoría neoliberal sólo se ajustan mejor a los mercados básicamente especulativos de los países altamente industrializados, en los que las preguntas sobre la justiciabilidad de los derechos sociales atienden a problemas puntuales debido a que las necesidades fundamentales de la gran mayoría de los miembros de sus sociedades están resueltas. Por eso, teniendo en cuenta las crisis educativas recurrentes y las desigualdades sociales en el país y en América Latina; el EDH resulta el marco teórico y práctico más adecuado para atenderlos, en la coyuntura neoliberal actual.

En el tema educativo se asume totalmente el pronunciamiento de La Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (Tailandia,

2011): La educación superior es un bien público y un derecho fundamental del que nadie puede estar excluido.

Concebir la educación como derecho y no como un simple servicio o una mercancía de intercambio comercial, exige un rol garante de los agentes de los poderes del Estado para asegurar una educación obligatoria y gratuita a todos los ciudadanos, y requiere escuchar las voces de las organizaciones de la sociedad civil. Los derechos no se compran ni se negocian, Implican, en cambio, que los Estados asuman plenamente los compromisos internacionales en el ámbito educativo.

Asegurar a todos los ciudadanos una educación de calidad y fomentar la integración de estudiantes provenientes de distintos contextos sociales y culturales es una poderosa herramienta para el desarrollo humano de los países y la cohesión social, fundamentos de una sociedad más justa y democrática.

En este sentido, la educación pública es la única que puede asegurar el derecho a una educación sin exclusiones, sin menoscabo de que existan otras opciones para que los padres puedan ejercer el derecho a elegir la educación que quieren para sus hijos. La libertad de enseñanza debe guiarse por los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la sociedad, siendo obligación de los Estados asegurar que la libertad de enseñanza no conduzca a la desigualdad de oportunidades de determinados grupos dentro de la sociedad.

En México, la UNAM ha sido una de las instituciones de educación pública que se ha resistido a ser una acción fallida más del Estado. De gran prestigio y significado en la historia de la educación nacional, en su evolución centenaria se han recreado y resignificado ésta y nuevas libertades y derechos fundamentales, inherentes a la autonomía universitaria. Es un referente indispensable de movimientos universitarios, que han contribuido en los procesos democráticos y nacionales en la historia de México. Su inauguración en 1910 y sus reformas autonómicas en 1929 y 1945, herederas de la Reforma Universitaria de Córdoba

de 1918, son el símbolo de una época conflictiva de cuestionamientos de las estructuras sociales anquilosadas, que es importante tomar en cuenta como antecedentes de las reformas posteriores de la organización de las universidades públicas en general, y de la UNAM en particular.

La reforma universitaria de Córdoba, con influencia en las reformas autonómicas universitarias de México, tuvo su origen en las demandas de los actores sociales, específicamente de los universitarios, de mayor apertura y libertades, esencialmente en su libertad de expresión y participación, para intervenir en el sentido y tipo de contenidos de la enseñanza e investigación y en la toma de decisiones institucionales.

Tuvo como entorno socioeconómico y político global los conflictos de la Primera Guerra Mundial, la revolución soviética de octubre; en el ámbito latinoamericano, a las oligarquías terratenientes, y en el ámbito mexicano al régimen porfirista en decadencia, y a uno de los grupos de intelectuales positivistas que, desde adentro del sistema, lucharon por promover un proyecto nacional centralizado de la educación superior. Esto, en virtud de que en el ambiente universitario, prevalecían elitistas y viejas instituciones clericales, en cuyas estructuras no tenía cabida el bienestar común, menos aún el pensamiento crítico del conocimiento universal y la sociedad.

Es en ese contexto, enraizado en las acciones de los movimientos sociopolíticos y culturales, que se fundan los principios perdurables de esa reforma y configuran convergentemente lo que hoy se denomina derecho a la educación superior: la autonomía universitaria, el cogobierno, la extensión universitaria, la libertad de cátedra, el acceso masivo y gratuito, y la vinculación de docencia e investigación, entre otros.

En el marco de la protección Internacional de los Derechos Humanos, a través del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) y

los Protocolos Facultativos para su defensa (2008; 2010), reconocidos constitucionalmente (2011), por los agentes de los poderes del Estado mexicano; el derecho a la educación superior es un derecho humano fundamental y un deber del Estado garantizarlo.

Posteriormente, en las últimas décadas del siglo XX y primera del siglo XXI, la sociedad vivió cambios igualmente profundos, traídos por el avance de la globalización económica. El modelo de desarrollo empezaba a cambiar, dando lugar a las conocidas reformas estructurales neoliberales, impulsadas por las instituciones financieras internacionales y posteriormente, en su expansión comercial, por la Organización Mundial del Comercio. El Estado fue llamado a disminuir su participación en la economía y en la provisión de bienestar y seguridad social a la sociedad

En el tema educativo, ese impulso se ha traducido en una serie de recomendaciones para resolver la crisis de la educación superior pública, reflejada entre otras cosas en el incremento regulado (28-30%) de alumnos en las universidades, problemas de financiamiento generalizados y diversificación de las instituciones de educación superior (universidades tecnológicas). Entre las principales recomendaciones de los organismos económicos internacionales, se pueden identificar: reducción del monto de inversiones públicas; incentivos al desarrollo de la educación privada como instrumento de equidad; aceptación de la educación superior como un bien de mercado y su comercialización y reglamentación bajo reglas de la Organización Mundial de Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En ese contexto, las universidades públicas de México, de manera destacada la UNAM –liderando el proceso-, han iniciado un intenso debate sobre el futuro de la educación superior, que ha involucrado a organizaciones internacionales especializadas en educación, organizaciones de derechos humanos, redes de académicos y de universidades públicas. En cierta medida, esos actores

compartieron el diagnóstico de las organizaciones económicas acerca de la crisis en el sector educativo superior. Sin embargo, divergían y aun divergen acerca de las soluciones que deberían ser adoptadas.

De ahí se ha promovido la necesidad de fortalecer la educación superior como bien público y actualmente se insiste en la cooperación internacional como herramienta para superar la crisis, al proveer recursos humanos y financieros.

Se reafirma la Declaración Universal sobre la educación, cuando le atribuye el objetivo de lograr el pleno desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento del respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, fin que se logra mediante la comprensión, la tolerancia y la paz. Se abandona la antigua concepción de la educación como un simple acopio de conocimientos, para incorporar esta otra explícitamente comprometida con los derechos fundamentales. El resultado final de este proceso de cambio que se extendió prácticamente a lo largo de todo el siglo XX, fue la creación de una creciente conciencia, tanto dentro de las universidades públicas latinoamericanas como en la sociedad toda, de la necesidad esencial de una mayor vinculación de la universidad con su entorno, de un mayor compromiso con los problemas más relevantes de la sociedad.

Estos principios de la Reforma impregnan y orientan la conducción y la acción de gran parte de las universidades de la región, no obstante lo cual, se requiere, a nuestro entender, el diseño de políticas expresas que incorporen formalmente dichos principios al contenido curricular. El valor del conocimiento que singulariza a la sociedad contemporánea, requiere de una sólida formación ética sobre el valor del mismo como herramienta para el bienestar colectivo y la transformación social.

En este sentido un tema que por su trascendencia y actualidad, resulta ineludible enfatizar por sus implicaciones para la educación superior hoy en su calidad de derecho, no tan sólo de derecho individual de cada ser humano, sino también

como derecho de la sociedad en su conjunto de establecer sus propias políticas públicas, sus prioridades y sus formas de financiamiento.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), en 2011, persiste en la lógica de incluir a la educación básica y a la educación superior en particular, entre los servicios regulados por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (**General Agreement on Trade in Services: GATS**). A fines de 2004, se reafirmó lo que en México inauguró Miguel de la Madrid en 1982. 144 países firmaron, en Qatar, en una reunión de negociaciones de la OMC, una declaración que incluye a la educación superior, como uno de los servicios en la liberalización del comercio de servicios. Los firmantes no han sido los rectores o autoridades de las universidades o los ministros de educación del mundo, sino los Ministerios de Comercio o de economía.

Toda la educación es teóricamente un derecho humano, un bien social. Su importación masiva, con imposición de pautas, modelos y enfoques determinados con criterios comerciales, generarán mayor dependencia, y dificultarán la legítima intención de los países de impulsar políticas sociales y culturales propias en el área educativa, lo que representa, ni más ni menos, que una profunda erosión de su autonomía.

Al comienzo de este siglo XXI, signado por una salvaje globalización, lo que está en juego no es, tan sólo, el derecho humano individual a la educación y en particular a la educación superior. Lo que está en juego es también, el derecho soberano de las naciones a darse la educación que mejor responda a sus intereses. No resulta excesivo afirmar que lo que está en juego son los propios fundamentos culturales de las naciones y con ellos la propia independencia.

Esto es particularmente válido en un mundo donde cada vez es más importante la participación del estado como garante y regulador de la educación. El enfoque de derechos humanos es adherente de ese proceso que ha tomado la comunidad

internacional desde los 50, pero con renovados bríos desde los 80, como contrapeso político al proyecto neoliberal de modernización de la educación superior.

Se entiende que México cuenta desde los años 80, particularmente durante los últimos diez años del gobierno de la alternancia, una de las contraofensivas más agresivas que se hayan conocido en el país, contra las universidades públicas. Las constantes peticiones presidenciales al Congreso de la Unión, para que se les reduzca el financiamiento anual, a la vez que promulga este año decreto que exime de impuestos el pago de colegiaturas en las escuelas privadas, da cuenta de las prioridades de un sistema educativo que reproduce y profundiza las diferencias sociales y económicas de los estudiantes y familias mexicanas que menos oportunidades tienen, para terminar su educación básica y acceder a la universidad.

El gobierno de México impulsa actualmente un sistema que privilegia la educación impartida en instituciones privadas, en desmedro de la empobrecida educación pública; siendo además las colegiaturas y nivel académico de las instituciones privadas extremadamente costosos. La inteligencia universitaria, ha acumulado toda una tradición centenaria de organización del subsistema, que no puede desaprovecharse. Los movimientos universitarios, que han luchado por mayores libertades y derechos -examinados en este trabajo-, han entendido que el futuro y el desarrollo de la sociedad están cimentados en la educación pública, gratuita y de calidad.

En la coyuntura actual, la UNAM, aprovechando su influencia académica y política nacionales, podría apostar a través de redes interuniversitarias con las universidades públicas del país, por una transformación en todo el sistema educativo nacional, a través del impuso de un nuevo proyecto alternativo hecho por estas instituciones, que permita la participación democrática equitativa, de sus diversos agentes políticos.

Es esencial que la construcción de las nuevas propuestas de los subsistemas educativos, de interés especial el superior, cuente con la participación híbrida más amplia, involucrando a todos los actores y agencias de los universitarios, nacionales e internacionales; entendiendo que la naturaleza constitucional de representación democrática elegida por la sociedad, por diferentes canales y formas, debe reflejarse también en los órganos colectivos de autogobierno de estas corporaciones. Sería una de las formas racionales de enfrentar colegiadamente, las condiciones adversas que para la supervivencia de las universidades públicas se han instaurado en los últimos treinta años.

Dada la función garante/protectora de derechos del Estado, no está de más recordar que en la Constitución, las garantías son los medios de tutela para asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales y para protegerlos ante el riesgo de su violación por parte de los poderes públicos. Derechos fundamentales y garantías no son equivalentes; las garantías son los mecanismos de tutela o de protección de los derechos fundamentales.

Respecto a la garantía/protección de las libertades de autogobierno universitario, no es suficiente su consagración en la reforma constitucional de 2011, para que se les garantice y proteja; más bien, dicha diferenciación apenas permite dar un paso para poder exigir nuevas normas secundarias constitucionales o reglamentos para su defensa y promoción ante los sistemas jurisdiccionales de tutela y protección.

Se requiere reafirmar el compromiso con el derecho a la educación superior pública, garantizando su acceso y gratuidad y cogobernada democráticamente de forma colegiada por los agentes universitarios.

Está por demás remarcar que la UNAM, ha sido y todavía es, la institución pública que por su carácter nacional -en un sistema donde los poderes del Estado también se han concentrado en el centro del país-, ha influenciado a muchas universidades de México y a sus formas de gobierno internos, a través de la conducta de sus rectores, de las formas específicas de relacionarse con los agentes políticos de los poderes estatales. Sirve de modelo, favorable o no, en el comportamiento de otros rectores, no por ser rector, sino por las implicaciones y

efectos políticos que su quehacer representa, para el sistema de educación superior.

Pese a las recientes reformas en materia de derechos humanos y a la creación de más de noventa universidades tecnológicas en el país, los resultados en datos duros aportados en relación a la cobertura, financiamiento y calidad de la educación superior pública en los últimos diez años “del gobierno de la alternancia o del cambio”, México mantiene mayores déficits en materia del derecho a la educación superior, respecto de los regímenes políticamente autoritarios del modelo “de la Revolución Mexicana” hasta 1982, empero promotores de mayores prestaciones sociales entre la población. Es relevante recalcar que pese al fracaso del modelo asumido por el grupo en el poder desde los ochenta en el mundo y en el país, el gobierno del cambio lo retomó, prosiguió e intensificó de 2000 a la fecha.

El marco legal sufrió los cambios impulsados por la reforma estructural iniciada en los ochenta y concretada en los años noventa. Sin embargo, se vislumbra una tendencia de doble discurso en los agentes de las instituciones del Estado, que va en sentido contrario a las reformas estructurales y en contra de la protección del derecho a la educación superior. Ello parece explicarse, entre otras cosas, por la persistencia de una visión neoliberal, que percibe a los servicios educativos de tipo superior, como un rubro más de intercambio de mercancías.

Sin embargo, ante las políticas públicas tecnocráticas adherentes al programa neoliberal, han emergido nuevos grupos de la sociedad civil organizada que en sentido opuesto, luchan y exigen cada vez más a los agentes de las instituciones del Estado, la garantía y promoción de éste y todos los derechos fundamentales.

Además, actores universitarios tradicionalmente vinculados a las políticas educativas gubernamentales, como la ANUIES y destacadamente la UNAM y los consejos zonales de rectores de universidades públicas, también han adoptado como propio el debate político, ante la amenaza real de desaparición o privatización de las corporaciones universitarias. Esos actores defienden la

educación superior pública, gratuita, de calidad, y de masas, en coordinación, que no supeditación y liberalización internacional.

En interacción con actores regionales, iberoamericanos y mundiales – supranacionales-, estos actores vienen impulsando una reforma del marco legal en sentido de aminorar los daños causados por las reformas estructurales neoliberales vigentes, intentando rescatar el alcance del derecho a la educación superior como un derecho fundamental. La lucha es, por un lado, contra el marco legal que sigue sufriendo cambios impulsados por la lógica de las reformas estructurales neoliberales.

Esos cambios no parecen beneficiar la garantía y protección del derecho a la educación superior y pueden explicarse, entre otras cosas, por el predominio de la visión de mercado en México, entre los actores del sector privado que están incidiendo en el tema, junto con las universidades privadas que han absorbido parte de los excluidos del sistema educativo público. El país posee un fuerte sector privado, el cual incluye a las entidades privadas con fines de lucro a diferencia del régimen posrevolucionario, donde las instituciones educativas privadas con fines de lucro no estaban autorizadas a proveer servicios de educación superior; salvo un puñado de ellas, cuyo prestigio académico rivaliza con las deficiencias de las recientes escuelas autorizadas a ofrecer el servicio.

Los adeptos al neoliberalismo defienden la inversión privada en el mercado educativo, la diversificación de la financiación por parte de los proveedores, los criterios de eficiencia en materia de evaluación de la educación superior, la calidad educativa, con el auxilio de la liberalización internacional sin cortapisas. A pesar del peso de las redes regionales que rechazan esa visión de mercado, los esfuerzos no parecen ser suficientes para contrarrestar el peso del sector privado en el mercado y su influencia en las agencias gubernamentales que, en su accionar ambiguo, en su retórica de doble discurso, contribuyen al avance de la mercantilización del sector en el país.

Sin embargo, habría que seguir indagando sobre el real impacto de esos cambios recientes en México y las posibles estrategias para brindar alternativas viables para enfrentar exitosamente el modelo predominante. Por un lado, los cambios observados en la reciente reforma de derechos en el país no son suficientes para afirmar que el derecho a la educación, en la práctica, está mejor garantizado o protegido hoy que en el momento de plena vigencia de las reformas estructurales neoliberales.

Son necesarios estudios de campo para averiguar los impactos de esos cambios en la práctica y el grado de cumplimiento de la nueva legislación en el sector. Simultáneamente se requiere impulsar cambios legislativos que incluyan leyes secundarias y reglamentaciones específicas para la problemática del sector terciario de la educación, de forma integral y expedita.

Por otro lado, la complejidad del caso UNAM, respecto a las libertades autonómicas, con implicaciones para todo el sistema universitario nacional, lleva a la necesidad de análisis más detallados para encontrar formas de contrarrestar la tendencia observada. El estudio realizado hasta aquí es solamente el inicio de un esfuerzo y trabajo incipiente; se requiere la búsqueda constante de alternativas para esta nueva realidad o coyuntura.

Un tema pendiente siempre pospuesto desde su fundación, particularmente desde los movimientos estudiantiles de 1986-1987 y de 1999-2000, es la reforma para que en la designación de sus autoridades, intervengan democráticamente los actores universitarios representativos del consenso de la población universitaria, para que puedan actuar como contrapesos a los exabruptos de los poderes externos o internos a la institución, cuando se presenten los excesos.

Ambas, historia tradicional y moderna de la UNAM, muestran la actitud y esfuerzos constantes de sus órganos personales del gobierno universitario, por enfocar sus mejores esfuerzos en la conciliación de las actividades sustantivas institucionales, preservando sus libertades autonómicas -en diversos niveles y grados de intensidad política-, con las políticas públicas estatales en materia de educación superior. Hay indicios de que durante los últimos 30 años, principalmente las dos

décadas iniciales del proyecto neoliberal de modernización de la educación superior, el gobierno de la UNAM, una institución nacional del Estado, trató una vez más de aplicar la misma estrategia política de antaño.

De ello dan cuenta los registros de hacer corresponder la política universitaria, a las nuevas circunstancias y exigencias del gobierno federal desde 1982. No sólo por el legítimo tránsito profesional de los funcionarios universitarios de la gestión administrativa en la UNAM, a la administración pública federal. El trato financiero hacia la corporación, cambió radicalmente. La fórmula de Jorge Carpizo para enfrentar el problema fue abrir a la luz pública la fortaleza social de la UNAM y sus debilidades académicas y burocráticas, e inmediatamente las IES del país iniciaron actos similares, a recomendación del ejecutivo federal, durante la reunión anual de la ANUIES.

Pronto emergió la intencionalidad real: La insuficiencia de financiamiento. La iniciación de un proyecto estatal, de facto, de privatización de la UNAM y de todas las IES públicas, mediante la modificación del Reglamento de Pagos –cuotas-, que a propuesta de Carpizo, los estudiantes debían subsanar. Sólo su huelga de 1986-1987 detuvo el proyecto, también detuvo la supuesta reforma del gobierno de la institución. El sucesor Sarukhán Kermez, implementó otras medidas dentro de la legalidad interna para allegarse más recursos complementarios por los servicios públicos ofrecidos por la institución. El rector Francisco Barnés, revivió y en 1999 trató de implantarla, imponiéndola por los medios legales, que no legítimos, disponibles. El movimiento estudiantil de 1999-2000 evitó la medida, y el rector tuvo que renunciar al puesto.

Durante el movimiento de 1999-2000, y más específicamente al inicio del gobierno de Vicente Fox, y hasta la actualidad, las relaciones entre el ejecutivo federal y el rector cambiaron radicalmente. Las declaraciones retóricas del ejecutivo federal no han concordado en los hechos, con el compromiso político hacia este establecimiento. Seguramente por esta razón, Juan Ramón de la Fuente, y su sucesor José Narro, han negociado (cabildeado) los asuntos universitarios en materia de financiamiento con el poder legislativo federal. Durante su gestión se

mejoró mediáticamente la imagen que se tenía de la Universidad, dando publicidad al hecho de que la UNAM se ha posicionado positivamente en mediciones internacionales siendo la mejor de Iberoamérica.

Narro Robles ha continuado esta política, con un nuevo ingrediente político: No ha habido mes, en más de tres años, donde no cuestione la regulación oficial de la cobertura en educación superior y media superior, en un 28 y 30 % de la demanda potencial; mientras más de siete millones de jóvenes en edad de estudiar, ni lo hacen ni tienen trabajo. El rector ha señalado que se tiene que hacer una inversión fuerte porque México está ocho puntos por debajo del promedio de América Latina en cobertura de educación superior; el 40 por ciento de los jóvenes en edad de ir al bachillerato no lo pueden hacer y más del 70 por ciento de los jóvenes en edad de ir a las universidades tampoco lo pueden hacer.

No tomar esa realidad sería tanto como alejar a la institución de sus compromisos sociales, de su naturaleza pública. No podría entenderse que el representante de la Universidad Nacional permanezca ajeno a los conflictos políticos de una sociedad mexicana, cuyas instituciones están fallando por la incompetencia y la corrupción.

No está por demás remarcar que la UNAM, ha sido y todavía es, la institución pública que por su carácter nacional -en un sistema donde los poderes del Estado también se ha concentrado en el centro del país-, ha influenciado a muchas universidades de México y a sus formas de gobierno internos, a través de la conducta de sus rectores, de las formas específicas de relacionarse con los agentes políticos de los poderes estatales. Sirve de modelo, favorable o no, en el comportamiento de otros rectores, no por ser rector, sino por las implicaciones y efectos políticos que su quehacer representa, para el sistema de educación superior.

Sin embargo, José Narro, como sus antecesores ha dejado pendiente una asignatura. Ha soslayado hacer una reforma de fondo, que permita la toma de decisiones, efectivamente de forma colegiada e híbrida. Así, su gestión se ha

legitimado, por su adhesión al carácter social de la UNAM y a la crítica constante del proyecto gubernamental actual, porque ha propiciado el incremento de las desigualdades y exclusiones de la sociedad. Los que no lo han hecho ni hacia adentro ni hacia afuera (no se legitimaron), terminaron por renunciar.

El gobierno en la UNAM es un problema harto complejo no sólo por su carácter nacional sino por su tamaño, influencia política, e importancia para el desarrollo económico y social del país. El señalamiento de momentos históricos de ingobernabilidad en la UNAM, desde los conflictos estudiantiles manifestados durante su inauguración en 1910, hasta el "movimiento anticuotas" de 1999, no significa que este establecimiento haya sido o sea ingobernable. Sí han ocurrido situaciones cíclicas de ingobernabilidad institucional, cuando fuerzas externas han atentado contra su modelo de enseñanza, investigación y difusión de la cultura, y cuando sus órganos personales de gobierno han tomado decisiones al margen de estos actores políticos, entre otras causas. Una de ellas es la resistencia a implementar una reforma normativa interna que incluya fórmulas para su participación democrática.

Debe reconocerse que los niveles de participación burocrático-rationales, imperantes en la elección e integración de los órganos de gobierno de la UNAM no conforman un modelo homogéneo único, al contrario, los actores académicos han impulsado cambios importantes con la normatividad universitaria actual —una muestra de ello son las modificaciones parciales al Estatuto General que llevó a la fundación del Consejo Académico y las funciones propositivas de los representantes de los Consejos Técnicos de la Investigación Científica y Humanística-; tampoco se puede desconocer el mantenimiento de la presencia social nacional de la UNAM —que realiza la mitad de la investigación científica de México y es excelente centro de enseñanza-. Lo que se quiere enfatizar es que las transformaciones normativas para su funcionamiento interno, son ya insuficientes para manejar situaciones, como el financiamiento, porque la gestión institucional desde 1982 a la fecha, se ha desarrollado en un entorno estatal y gubernamental inédito, sin precedentes.

En el rubro de la educación superior, se han implementado desde entonces políticas de educación superior de corte racionalista, de abandono de la política educativa estatal “benefactora “ por otra “evaluadora” de los productos académicos; se han provocado cambios universitarios en materia de financiamiento, que han alterado los relativos equilibrios de poder al interior de las instituciones, específicamente en la UNAM, de los escenarios políticos de los actores involucrados en ese proceso de transformaciones (Ornelas, 1994).

El señalamiento de momentos históricos de ingobernabilidad en la UNAM, desde los conflictos estudiantiles manifestados durante su inauguración en 1910, hasta el “movimiento anticuotas” de 1999, no significa que este establecimiento haya sido o sea genéricamente ingobernable. Sí se percibe, sin menoscabo de las gestiones rectorales antecedentes, una resistencia al cambio de su legislación y formas de gobierno, para que los actores protagonistas de esa problemática que provoca situaciones cíclicas de ingobernabilidad institucional, “pesen” más en la toma de decisiones sustantivas, debido probablemente al temor de que la apertura al debate la vuelva mas vulnerable a todo tipo de vicisitudes e intereses.

En la UNAM, regularmente las actividades de los cuerpos colegiados y sus estructuras de autogestión han estado asociadas a procesos sociales de politización, al proceso histórico de formación de valores y creencias que le son propias. Esta tradición se remonta a las luchas por la autonomía universitaria y a los movimientos estudiantiles de principios del siglo XX en Córdoba y Rosario, Argentina, proseguidos con diversos matices en esta institución. Estas luchas se han sustentado en la búsqueda de formas democráticas de gobierno universitario donde los estudiantes tengan mayores cuotas de participación en las elecciones de sus autoridades.

La concentración del poder político (y administrativo), también ha derivado en la burocratización de los proyectos académicos, ahora dirigidos adicionalmente a la búsqueda de fuentes de financiamiento externas (que el gobierno federal ha desatendido), y a las acotaciones de las demandas de incremento salarial de los

trabajadores académicos de la universidad a autoridades externas y ajenas a la institución.

Este fenómeno tiene lugar por la centralización política y eficientista, que arrancó durante la crisis económica del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Por diferentes mecanismos de racionalización (evaluación y presupuestación), los gobiernos subsiguientes ordenan y definen los costos de las universidades y sus actividades académicas anuales, adquiriendo en este proceso una estrategia eficaz de control mediada por innovaciones en la normatividad correspondiente, y de manera novedosa y sutil otra forma de control e incremento de la vulnerabilidad del autogobierno universitario.

Entre los cambios normativos de ajuste recientes, se ubican a los órganos que tienen más posibilidades de participación en las decisiones esenciales, y son en jerarquía descendiente respecto al Rector, los Consejos Técnicos de cada dependencia universitaria y los órganos colegiados pertenecientes a la investigación científica y humanística.

La elección legal del rector, como es el caso del actual rector José Narro Robles, no es por sí misma garantía automática de legitimidad. La legitimación se ha consumado a partir de liderar las expectativas de los diversos actores políticos; su firme defensa de la universidad de masas pública, plural, laica, de calidad y de mayor cobertura, ha sido representativa de las justas expectativas de la comunidad universitaria y de los requerimientos de la población. Esta situación ha coadyuvado a que no se presenten crisis internas de la envergadura de etapas históricas previas. El último caso en sentido contrario ocurrió con el rector Barnés de Castro, quien tuvo que renunciar ante el clima de ingobernabilidad imperante.

La tradición universitaria indica que los rectores tienen derecho al veto de las decisiones del Consejo Universitario, quedando la última palabra en la junta de Gobierno. Las autoridades manejan así que las decisiones tomarán la dirección propuesta por ellas, pese a las apariencias formales de democracia. Ante esta

perspectiva, se vislumbran necesidades, desafíos y posibilidades de cambio ya insoslayables.

Desde 1990, se implantó una reforma en la UNAM, con modificaciones a la tradición de los cuerpos colegiados y la promoción de tres formas de gestión y gobierno: El Consejo Académico Representativo de los Sectores Universitarios, El Consejo de Administración que racionaliza y eficientiza, y el Poder Organizador que aprueba la designación de los miembros del personal académico y determina los reglamentos orgánicos y comunes de la universidad. El objetivo planteado para estos cuerpos universitarios debería ser en consecuencia, la eficiencia interna de la universidad para responder, con una política académica también colegiada, a los requerimientos sociales, que satisfaga las ineludibles demandas económicas presentes y futuras del Mercado.

En contraposición a otras experiencias de gobierno asociadas a modelos políticos o de anarquía organizada tratados en este trabajo, y a luchas por su democratización interna, concentrándose más en políticas administrativas que en los cambios académicos o de los currícula, la UNAM, desde su fundación ha dado prioridad a las actividades académicas, coordinadas por un cuerpo académico-burocrático. Sin embargo, tampoco estuvo exenta de la presencia de actores matizados con distintos signos ideológicos, que en tiempo y forma fueron acotados en sus demandas de mayores libertades de expresión, con estrategias jurídicas semejantes a las empleadas por el Estado. Su mayor riqueza política ha sido la convivencia del pluralismo ideológico. Sus períodos de inestabilidad política han correspondido a factores macro estructurales, o a políticas internas aplicadas para responder a éstos, sin el consenso de los diversos agentes universitarios.

Las constantes declaraciones públicas y críticas hacia las políticas educativas y sociales del gobierno federal, iniciadas durante el segundo período rectoral de Juan Ramón de la Fuente, e intensificadas por el rector actual, José Narro Robles; contrastan con la tradicional cercanía, más o menos crítica, establecida entre la presidencia y los rectores de la UNAM en turno, se enmarcan en el contexto del

proyecto neoliberal estatal, para el que invertir en educación superior, ha dejado de ser una prioridad nacional.

Una característica distintiva de las funciones legales de los rectores de las universidades públicas de México, respecto de los funcionarios universitarios europeos o norteamericanos, es la coexistencia de la negociación del apoyo financiero anual y la consecuente representación institucional y negociación política ante las instancias de los poderes del Estado, a la par de la atención de los asuntos internos estrictamente académicos. Difícil imaginar al presidente de la UCLA, Albert Carmsale, viajar desde Los Ángeles a Washington D.C. para negociar con Obama y cabildear en el Senado con demócratas y republicanos, para que no se reduzca el presupuesto de su institución. Ni la UCLA es objeto de campañas mediáticas organizadas contra la educación pública.

En la UNAM, sus rectores –como quizá en la mayoría de los estados-, han sido fundamentalmente académicos con iniciativa política o políticos con perfil académico, o una mezcla de ambos rasgos. Regularmente, por la envergadura e importancia de la institución, diversos actores y grupos de la sociedad civil les demanda la toma de posición política ante determinadas circunstancias de la vida pública, por los vínculos establecidos entre la UNAM, la sociedad y el Estado.

Destaca en el análisis realizado en este trabajo, la perspectiva de que los procesos democráticos para la designación de las autoridades, tanto en el Estado constitucional de derecho, como en las universidades públicas, son derechos fundamentales para el siglo XXI. Entre los Estados, como entre las universidades públicas; la conformación de gobiernos legítimos, garantizan mayor gobernabilidad y representatividad institucional, al regular colegiadamente los alcances y los límites de las acciones de los agentes políticos.

El rector hoy es una figura que se está redefiniendo. La autonomía universitaria, que el rector está obligado a preservar, es un medio para asegurar independencia, en su sentido amplio, frente a los agentes de los poderes públicos del Estado; así como un factor de equilibrio y estabilidad para el Estado constitucional de derecho,

y para las propias universidades. El cogobierno universitario es un derecho esencial, que garantiza el ejercicio plural del poder político, protegiéndolo de las fallas de carácter autoritario, para el uso regular y sistemático de los mecanismos de toma de decisiones. De tal forma que, si el rector enfrenta las negociaciones gubernamentales dotado de plena legitimidad, su representatividad se ve fortalecida.

Desde las centenarias luchas de los gremios de estudiantes y profesores de Bolonia y París, para hacer valer sus derechos a educarse en las libertades del autogobierno, hasta el manifiesto Liminar de Córdoba, y otros tantos movimientos universitarios reformistas del siglo pasado en México, las reformas universitarias han sido una consecuencia lógica, destinada a derribar los obstáculos que impedían la actualización de las universidades para estar a la altura de su época. Entre los múltiples reclamos efectuados por los movimientos universitarios, ocupa un lugar especial el referido a la democratización de la institución, tanto en su plano interno, a través del ejercicio de la autonomía y cogobierno universitario con representación paritaria de los actores políticos de toda la institución; como externo, entendido como la generación de las condiciones necesarias para ampliar las bases sociales de la institución.

Ante las amenazas que se ciernen sobre el derecho a la educación pública con plena autodeterminación de la UNAM y de las universidades públicas, el reto manifiesto es la convocatoria a la comunidad universitaria organizada de asumir su obligación y derecho para que se debata la creación de novedosas formas colegiadas de autogobierno incluyentes, que permitan responder y trascender tersamente por consensos, con la participación democrática de todos sus actores, las inevitables y recurrentes crisis de la institución, para cumplir los fines que le dieron origen, en la coyuntura actual de cambio de época.

Finalmente, debe considerarse que en un régimen democrático de derechos, el Enfoque de Derechos Humanos aplicado a este tema como a otros muchos derechos fundamentales, no sólo está constituido por un marco conceptual –

conceptos y teorías-, sino que está enmarcado en diversos instrumentos internacionales y nacionales. Para la observancia de sus principios se requieren medidas adicionales coordinadas por grupos de ciudadanos autónomos, reglamentaciones legislativas secundarias para garantizar su protección, pero fundamentalmente requiere de la vigilancia permanente de su aplicación justa, por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

En cualquier reforma que tenga por objeto la defensa y promoción de las libertades del autogobierno universitario, habría que asumir una posición híbrida, en el sentido que Miguel Carbonell (2005) emplea para la defensa y promoción de los derechos sociales ante los poderes del Estado. Es decir, hacer uso para cumplir este propósito de forma holística, tanto de los recursos constitucionales domésticos, promoviendo ante los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, las adecuaciones reglamentarias secundarias, y su correspondiente observancia y aplicación (su exigibilidad y justiciabilidad), como de los instrumentos jurídicos internacionales, demandando ante las correspondientes agencias supranacionales, su justa operación.

Pero para ejercer eficazmente estas libertades y derechos, se parte del supuesto de que es indispensable anteponer las acciones de los pesos y contrapesos políticos de los agentes universitarios, a los agentes de los poderes del Estado mexicano. Al respecto, existe la propuesta de Roberto Rodríguez (2007), de anteponer el liderazgo político del rector de la UNAM en ANUIES, para que actúe como contrapeso político al poder presidencial, para promover las reformas que más convengan y salvaguarden la autonomía de estas corporaciones.

Esto es particularmente extrapolable al tema del derecho a las libertades autonómicas de la UNAM y de las instituciones de educación superior en su conjunto. El problema, dado el carácter cualitativo de las decisiones políticas, radica en determinar, cuándo y cuál es el momento más pertinente, para que los cuerpos colegiados puedan promover las reformas correspondientes. Es decir, para definir y decidir en qué circunstancia (hechos específicos o issues), contexto

(situación o ubicación de las circunstancias en un momento particular), y coyuntura (la conjugación oportuna de las circunstancias y el contexto), se incrementa la probabilidad de obtener el propósito deseado. Determinación sin duda fundamental, si se toma en consideración que la lenta y compleja hechura y convalidación de los derechos fundamentales, no siempre ha sido para avanzar. En el contexto y coyuntura actuales, se ha retrocedido en esta materia.

Valorando retrospectivamente las movilizaciones históricas de los agentes del cambio en México, para construir, ejercer, y garantizar sus libertades autonómicas y derechos sociales, cabe la pregunta: ¿En cuántos derechos fundamentales, no se ha retrocedido en los últimos treinta años?

## **ASIGNATURAS PENDIENTES**

Pueden mencionarse las asignaturas pendientes, desde diferentes ópticas y ángulos. En primer lugar, y con respecto al tema y tipo de investigación educativa realizada, y tomando en cuenta las recomendaciones de la UNESCO y el IIDH sobre derechos humanos (2011), del Posgrado de Sociología de la Educación Superior de la UAM-Azcapotzalco (2006), del Seminario de Educación Superior de la UNAM (2011), y las del propio Posgrado en Derechos Humanos de la UACM (2011), la asignatura pendiente sería la continuación de la presente y muy modesta investigación documental, tomando en consideración otras tres etapas complementarias entre sí:

- 1.- Realización de consultas y entrevistas con expertos, acerca de la pertinencia de las leyes actuales sobre el derecho a la educación pública en general y sobre el derecho a la educación superior.
- 2.- Categorización, mediante un muestreo aleatorio por ejemplo, por estado de la República Mexicana y por país, de sus leyes y reglamentaciones, e incidencia en el tema de las organizaciones de la sociedad civil organizada.

3.- Análisis comparativo (tomando como base los puntos 1 y 2) de las cinco dimensiones del núcleo aglutinador del derecho a la educación superior:

- Disponibilidad,
- Accesibilidad,
- Aceptabilidad,
- Adaptabilidad, y
- Libertad.

En segundo término y siguiendo la lógica pragmática de Latapí (2009), y considerando la aplicabilidad real del derecho a la educación superior -puesto que está plasmado en diversos Tratados internacionales-, y que para hacerlo exigible, se requiere la acción de muchos actores, otra tarea pendiente es divulgar el trabajo, mediante su publicación (corregida y debidamente adaptada) en una revista especializada en el tema, así como a través de los sitios de la internet, con la intención adicional de recibir retroalimentación.

En tercer lugar considerando que habría que buscar la forma de incidir sobre los actores políticos que tienen en sus manos la toma de decisiones sustantivas del Estado, y que se sale de los alcances de los investigadores e incluso de las universidades públicas, hacerlo; no está de más sugerir para ellos lo siguiente (Latapí, 2009, entrevistado por Pavón, 2009):

- Proponer a los gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal, y funcionarios involucrarlos en la revisión de las políticas y programas que, desde el enfoque del derecho a la educación: a) den cobertura del servicio educativo, b) permitan la inclusión y disminución de las desigualdades, c) mejoren la calidad del servicio mediante de formación y actualización del personal académico; y simultáneamente, emprendan la formulación de la reglamentación del Artículo 3º Constitucional, así como las leyes de los estados en materia de educación superior, con el objeto de promover las adecuaciones pertinentes.

- Convocar e involucrar a los actores universitarios de las instituciones públicas en un proceso de análisis y sugerencias para formular indicadores sobre las diversas dimensiones de la autonomía universitaria, sobre todo, la más compleja de caracterizar, la libertad de autogobierno.
- Proponer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que emprenda una revisión de su escasa jurisprudencia y del impacto que ésta ha tenido, tomando en cuenta, de acuerdo a la circunstancia y contexto mexicano, las experiencias de otras latitudes, principalmente, en materia de violaciones al derecho a la educación superior y de la libertad de autogobierno de las universidades públicas.
- Sugerir a las Comisiones de Educación de Diputados y Senadores del poder Legislativo, la revisión a fondo de la actual legislación educativa - Constitucional y secundaria- para adecuarla a los requerimientos de la sociedad mexicana y a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en materia de derechos fundamentales y derechos a la educación.
- Sugerir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que voltee a ver y compare las experiencias de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica y otras latitudes, para que atienda con eficacia y eficiencia las quejas que reciba por violaciones al derecho a la educación superior y a la libertad de autogobierno autónomico de las instituciones de educación superior; y
- Buscar la forma de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, primordialmente a los grupos de universitarios, en los casos de violaciones a estos derechos., aprovechando todas las instancias y recursos jurídicos internos e internacionales disponibles para defender los casos de violaciones del derecho a la educación superior y para presionar públicamente a las autoridades, y lograr que dicho derecho se vuelva realmente exigible.

Finalmente, en un contexto acelerado de empobrecimiento (ONU-PNUD, 2010), de 50 millones de mexicanos, 11 millones de los cuales subsisten en la extrema pobreza, 10 millones de habitantes de los pueblos originarios permanentemente

marginados; y que de acuerdo al Informe del Instituto de la juventud 2010 (citado por Narro, 2010), más de 7 millones de jóvenes que no estudian ni son empleados, caben más preguntas que respuestas, hacia las instancias internacionales que tratan la temática investigada (Tünnermann, 2008; citado en la Conferencia Mundial de París en 2009):

¿Hasta qué punto la educación superior, enmarcada en el enfoque de derechos humanos, es hoy día la conductora del desarrollo sustentable en los contextos nacional e internacional? ¿Responde a las expectativas puestas en ella para inducir cambio y progreso en la sociedad y para actuar como uno de los factores claves para la construcción de sociedades basada en el conocimiento? ¿Cómo contribuye la educación superior al desarrollo del conjunto del sistema educativo? ¿Cuáles son las tendencias más significativas que darán forma a la nueva educación superior y a los nuevos espacios de investigación? ¿Cómo están cambiando los aprendices y el aprendizaje? ¿Cuáles son los nuevos retos para la calidad y la equidad? (Tünnermann, 2008).

## **BIBLIOGRAFÍA**

# BIBLIOGRAFÍA

## Fuentes bibliográficas

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial Trotta.
- Acosta, Adrián (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. Universidad de Guadalajara-F. C. E. México.
- Acosta, Adrián (2001). Gobierno y gobernabilidad universitaria (pp.125-144); En Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas. CIICH-UNAM. México.
- Aguilar Sánchez, Martín (2009). Movimientos sociales y democracia en México, 1982-1998. Ed. Porrúa. México.
- Aguiló Bonet, Jesús Antoni. La Dignidad de la Basura
- Álvarez Mendiola, Germán (1986). El movimiento estudiantil en la UNAM (VII): La visita de Luis Echeverría a la UNAM. Pp. 19-30. Foro Universitario Número 67, época II, STUNAM-UNAM. México.
- Álvarez-Icaza Longoria (2009). Los derechos Humanos en México. Nostra Ediciones. México-España.
- ANUIES, (2000). La Educación Superior en el Siglo XXI, Líneas estratégicas de desarrollo. México.
- ANUIES (2006). Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas. México.
- Arbour, Louise (2006: III, 1). Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo. Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Naciones Unidas; Nueva York. Prólogo y pp. 1-7.
- Arce Gurza. F. (1981). En busca de una educación revolucionaria: 1924-34. En Ensayos sobre historia de la educación superior. El Colegio de México. México.
- Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith (2000). La universidad Latinoamericana del futuro. Tendencias-Escenarios-Alternativas. Ed. UDUAL. México.
- Arredondo Galván, Víctor Martiniano (1991). Perspectivas y retos de la modernización de la educación superior. Víctor Martiniano Arredondo Galván (Secretario Académico de la ANUIES). Revista de la Educación Superior Número 78; Volumen 20, Abril - Junio de 1991; ANUIES, México.

- Barba, José Bonifacio (1997). Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales. En: Educación para los Derechos Humanos. Páginas 96-203, 222-233. F C E. México.
- Barquín, Manuel (1981). La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979. Deslinde N° 134; UNAM; México.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1985). Origen y desarrollo del poder político; Ed. Grijalbo. México.
- Bobbio, Norberto (1987). Presente y porvenir de los derechos humanos. Anuario de Derechos Humanos N° 1. IJ-UNAM. México.
- Bobbio, Norberto (2003a). Teoría general de la política. Ed. Trotta. Madrid, España.2008). Prólogo: Derecho y Razón. Ed. Trota. España.
- Bordier Morteo, Patricia (2005). Conclusiones del Seminario Internacional sobre DESC. En: Naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Obligaciones Internacionales para su Cumplimiento; Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea. Los Derechos Económicos, sociales y culturales / Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea. – México: Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de Cooperación sobre Derechos humanos México – Comisión Europea. México. Pp. 525-546).
- Braudel, Fernand (1982) Braudel, Fernand (2006). La larga duración. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 Noviembre de 2006, pp. 1-36; UAM-Iztapalapa-AEDRI. México.
- Carbonell, Miguel (2005). Breves Reflexiones sobre los Derechos Sociales. En: Naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Obligaciones Internacionales para su Cumplimiento; Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea. Los Derechos Económicos, sociales y culturales / Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea. – México: Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de Cooperación sobre Derechos humanos México – Comisión Europea. México. Pp. 41-72.
- Casanova Cardiel, Hugo y Rodríguez Gómez, Roberto (1999). Universidad Contemporánea: política y gobierno, Tomo II, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM-Grupo editorial Porrúa, México.
- Casanova Cardiel, H. (1999). Gobierno universitario (pp.13-33). En Casanova, C. H. Y Rodríguez, G. R. (Coordinadores): Universidad contemporánea. Política y gobierno, Tomo II; UNAM-Editorial Porrúa. México.
- Casanova Cardiel, Hugo (2010). La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM. IISUE-UNAM, México.

- Casillas Alvarado, Miguel Ángel. (1987). Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna. Los casos de expansión institucional y la masificación. En Sociológica, numero 5 (Explorando la universidad), UAM- A. México.
- Casillas Alvarado, Miguel Ángel (1993). Lo público y lo privado en la educación superior de México. En Sociológica, numero 22 (Lo público y lo privado). UAM-A. México.
- Clark, Burton R. (1991). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica; Nueva Imagen-UAM, México.
- CDHDF (2006). Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Compilación). Páginas 18-26 y 220-228. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007). Editorial Porrúa. México 2007.
- Corcuera Cabezut, Santiago (2007). Derechos sociales exigibles. En Calva, José Luis, Coordinador (2007): Derechos y políticas sociales; Editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM; pp.47-73. México.
- Cordera Campos, Rolando; Carlos Tello (1981). La disputa por la nación; Editorial Siglo XXI. México.
- Cox, C. (1993). Políticas de educación superior. Categorías para su análisis. En Políticas comparadas de educación superior en América Latina; FLACSO, Chile.
- Crespo Mendoza, José Antonio (2006). El Estado; Editorial Nostra. México.
- Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1997). En Bonifacio Barba, José. Anexo. Educación para los Derechos Humanos. F C E. México.
- De la Torre, Rodolfo (1996). Derechos humanos: dignidad y conflicto. UIA. México.
- De la Torre, Rodolfo (2004). Más allá de la crítica al neoliberalismo. En: El análisis económico de los derechos humanos; UIA, IDSES Y Plaza y Valdés, México. Pp. 233-240.
- Delors, Jacques (1996). La educación o la utopía necesaria. En La educación encierra un tesoro; Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Santillana-UNESCO. España.
- Díaz Barriga, Frida; Hernández Rojas, Gerardo (2006). Estrategias docentes para un aprendizaje significativo, una interpretación constructivista. Ediciones Mc Graw-Hill. México.
- Díaz González, Eduardo (2008). El Movimiento juvenil popular de 1999-2000. En: González Ruiz, Enrique; Amézquita León, Beatriz; Velázquez Miranda, Silvia; Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel y Luna García, Noemí (Compiladores). CGH-UNAM. Enseñanzas de la juventud rebelde del movimiento estudiantil popular, 1999-2005. Impresión propia. Pp. 157-169. México.
- Diccionario Larousse (2007). Co-edición Larousse Internacional; México.
- Diccionario de la Real Academia Española (2007). España.

- Didriksson T., Axel (1994). Gobierno universitario y poder. Perfiles Educativos, Numero 64, UNAM; México.
- Durán, Víctor Manuel (2001). Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación. Ponencia presentada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos. UAEM. México.
- Duverger, Maurice (1981). Métodos de las Ciencias Sociales; Biblioteca de Ciencia Política: Colección Demos. Ed. Ariel, Barcelona.
- Duverger, R. (1993). La política; En Sociedad y Estado -Introducción-(Compilación), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS). México.
- Eco, Umberto. Cómo se hace una tesis. Barcelona, Ed. Gedisa, 1995. España.
- Espejo Yaksic, Nicolás (2005). ¿Quién debería de creer en los Derechos Económicos, Sociales y culturales? En: Naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Obligaciones Internacionales para su Cumplimiento; Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea. Los Derechos Económicos, sociales y culturales / Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea. – México: Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de Cooperación sobre Derechos humanos México – Comisión Europea. México. Pp. 27-40.
- Estatuto General de la UNAM (20002). UNAM, México.
- Ferrajoli, Luigi (1999). "Derechos fundamentales"; en Derechos y garantías. La ley del más débil, Editorial Trota; p. 37. Madrid.
- Ferrajoli, Luigi (2006). Sobre los derechos fundamentales. Cuestiones constitucionales, Número 15, julio-diciembre. IJ-UNAM. México. Pp. 113-136.
- Fix-Zamudio, Héctor (1998). Naturaleza de los Derechos Humanos y su Validez en Derecho Internacional Consuetudinario. En Fix-Zamudio, Héctor (1998): Liber Amicorum; Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; San José de Costa Rica. Pp. 647-663.
- Fuentes, Mario Luis (2006). Una visión de México en el nuevo milenio. PAIDEIA, México.
- Galeana Herrera, (2010). El constitucionalismo mexicano. Influencias Continentales y trasatlánticas. Editorial Siglo XXI. México.
- García Clarck, Rabindranáth Rubén (2007). Evolución y fundamento de los Derechos Humanos. En Compilación "Educación en Derechos Humanos", 2º. Diplomado Propedéutico para el ingreso a la Maestría en Derechos Humanos, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México.
- García Ramírez, Sergio (2006). La autonomía universitaria en la constitución y en la ley. Ed. UNAM. México.

- García Ramírez, Sergio (2007). La autonomía Universitaria. En el Régimen de autonomía. Ed. Universidad Veracruzana. México.
- Gil Antón, Manuel (2011). El modelo de la UACM. Periódico El Universal: Lunes 9 de mayo. México.
- Gil Antón, Manuel (2010a). Acceso a la educación superior: caminos, veredas, barrancos y vías rápidas. En: Desigualdad social / Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira, coordinadores -- 1a. ed. -- México, D.F.: El Colegio de México, 2010. (Los grandes problemas de México; v. 5). Pp. 263-308.
- Gil Antón, Manuel (2010b). Prospectiva de los temas cruciales de la Educación Superior de México; IV Congreso Iberoamericano de Pedagogía. Toluca, estado de México; viernes 10 de septiembre. México.
- Giménez Cacho, Luis Emilio; Murayama, Ciro (2007). Los ideólogos de los empresarios. En Revista Nexos Número 355. México.
- González Casanova, Pablo (2009). La autonomía universitaria hoy. Ponencia presentada en el Coloquio sobre la autonomía universitaria, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; México.
- González Ledesma, Miguel Alejandro (2010). Neoliberalismo y educación superior en México, Tesis. Departamento de Estudios Latinoamericanos. FFyL-UNAM. México.
- González Ruiz, José Enrique; Amézquita León, Beatriz; Velázquez Miranda, Silvia; Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel y Luna García, Noemí (Compiladores) (2006). CGH-UNAM. Enseñanzas de la juventud rebelde del movimiento estudiantil popular, 1999-2005. . Impresión propia. Pp. 19-26. México.
- González Ruiz, José Enrique (2007). Conferencia de Presentación del Plan Curricular de la Maestría en Defensa y Promoción de Derechos Humanos. En Compilación "Educación en Derechos Humanos", 2º. Diplomado Propedéutico para el ingreso a la Maestría en Derechos Humanos, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México.
- Guevara González, Iris: La Educación en México, Siglo XX. UNAM y Miguel Ángel Porrúa; México, 2002.
- Hoyo Arana, José Félix (2007). La Declaración Universal de los Derechos Humanos frente al Totalitarismo Neoliberal. 2º. Diplomado Educación en Derechos Humanos (2007). Compilación del propedéutico para el ingreso a la Maestría en Derechos Humanos. Programa de derechos Humanos, UACM. México.
- Ibarra Muñoz, David (2007). Derechos Humanos y realidades sociales. En (Coordinador) Calva, José Luis (2007): En Derechos sociales y políticas Sociales, Ed. Miguel Ángel Porrúa-UNAM; pp.19-46; México.
- (IIDH): Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009). En Álvarez-Icaza Longoria. Los derechos Humanos en México. Nostra Ediciones; p.17. México-España.

- Kent, S. K. (1990). Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM, Nueva Imagen, México.
- Kerr, Clark (1985) Los usos de la universidad. En Recopilación de Planeación Educativa; Escuela de Psicología; UAS. México.
- King, Gary; Keohane, Robert O. y Verba Sidney (2000). El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos. Ed. Alianza Editorial, España.
- Landa Goyogana, Josu. Autonomía universitaria y globalización. En Estado, universidad y sociedad: entre la globalización y la democratización. Ed. UNAM, México, 2000.
- León-Portilla, Miguel (2006). Humanidades y Autonomía. Revista de la Universidad de México; nueva época número 30, agosto 2006; pp. 5-11; UNAM. México.
- León-Portilla, Miguel (2010). Soberanía y libertad en el Ideario de la insurgencia. Revista de la Universidad de México; nueva época, número 80, octubre 2010; p. 11; UNAM, México.
- López Castañares, Rafael (2011). Periódico La Jornada La Jornada. Domingo 4 de septiembre de 2011, p. 5. México.
- López Zárate, Romualdo (1998). Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas. En Sociológico (Evaluación y Reforma de la Universidad); pp.221-251. UAM-A. México.
- López Zárate, Romualdo (2000). Las formas de gobierno en las Universidades Autónomas (pp.145-162); En Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas. CIICH-UNAM. México.
- López Zarate, Romualdo (2003). Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior. ANUIES. México.
- Marsiske, Renate (2006). El movimiento estudiantil de 1929 y la reforma de la autonomía de la UNAM. En: Renate Marsiske, Movimientos estudiantiles, volumen III, UNAM-Plaza y Valdés. México.
- Marum Espinosa, Elia (1995). Avances en el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior en México. Revista de la Educación Superior, número 96, Octubre-Diciembre, ANUIES, México.
- Mayor Zaragoza, Federico (2010). Entrevista. Ed. UNESCO-ONU, España.
- Meneses Morales, Ernesto (1998). Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911. Ed. CEE-UIA. México.
- Mendoza Rojas, Javier (1981). El Proyecto ideológico modernizador de las políticas universitarias en México (1965-1980; en Perfiles Educativos numero 12, CISE/UNAM, México, 1981.

- Mendoza Rojas, Javier; Latapí Sarre, Pablo y Rodríguez Gómez, Roberto (2001). La UNAM, el debate pendiente, CESU-UNAM y Plaza y Valdés Editores. México.
- Mendoza Rojas, Javier (2002). La política en la universidad y el cambio institucional. En: Muñoz García, Humberto (Coordinador), Universidad: política y cambio institucional, UNAM/Grupo editorial Porrúa, México.
- Mendoza Rojas, Javier (2007). Versión renovada en 2010 para el Seminario de Educación Superior de la UNAM: Cabildeo Legislativo para el presupuesto federal de educación superior, ANUIES-IISUE-UNAM. México.
- Meyer, Lorenzo (1995). Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano. Ed. Océano, México.
- Miranda, L. F. La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa. En Sociológica, número 54, UAM-A. México, 2004.
- Muñoz García, Humberto; Rodríguez Gómez, Roberto (2004). Educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia el fin del siglo. Revista de la Educación Superior, Vol. XXXII (4), No. 132, Octubre-Diciembre de 2004; ANUIES. México.
- Naishtat, F.; et. al. (1995). Filosofía política de la autonomía universitaria. Conferencia del XX Congreso Latinoamericano de Sociología, UNAM, México, 1995. En Revista Perfiles Educativos, UNAM. México.
- Narro Robles, José et al (2009). Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria. Revista de la Educación Superior. Vol. XXXVIII (4), No. 152, Octubre-Diciembre de 2009. México. Pp. 65-94.
- Narro Robles, José (2011). Faltan opciones educativas para la juventud: Vergüenza que haya 7.5 millones de jóvenes que no tienen oportunidades ni educativas ni de trabajo. En: Periódico La Jornada de la Ciudad de México. (Abril 1; agosto 13, 24 y 26 y noviembre 30). D. F. México.
- Noriega García, Pilar (2007). "Apuntes para el fundamento y concepto de derechos humanos". En Compilación "Educación en Derechos Humanos"; 2º. Diplomado Propedéutico para el ingreso a la Maestría en Derechos Humanos; Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2008). Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos. Organización de las Naciones Unidas; México.
- Ordorika Sacristán, Imanol (2006). La disputa por el campus. Ed. UNAM y Plaza y Valdés. México.

- Ordorika Sacristán, Imanol (2008). La Universidad Pública en el México de Hoy, UNAM; México.
- Ordóñez Cifuentes, José E.R. (2010). En: Galeana Patricia (Coordinadora), Impacto de la Revolución Mexicana, pp.113-140. Editorial Siglo XXI-UNAM. México.
- Ornelas, C. (1995). La educación superior mexicana. Los desafíos de la economía abierta.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). CDHDF. Consultado diciembre 5 de 2010. México.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1998). En Bonifacio Barba, José. Educación para los Derechos Humanos. Páginas 138-154, F C E. México.
- Piñera Ramírez, David (2004). Las Universidades Públicas Estatales y el Estado Benefactor en México. En: Memorias del IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano; La Universidad como Objeto de Investigación (7, 8 y 9 de octubre). Universidad Nacional de Tucumán. Argentina.
- Piñera Ramírez, David (2010). La Revolución Mexicana y el surgimiento de las universidades estatales. Nuevas instituciones, nuevos actores". En: Memorias de "La Revolución Mexicana". UAZ.
- Rabossi, Eduardo (1991): El fenómeno de los derechos humanos y la posibilidad de un nuevo paradigma teórico. En Sobrevilla, David (Compilador, 1991): El derecho, la política y la ética; página 199; Siglo XXI Editores-UNAM. México.
- Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales. En Bonifacio Barba, José. Educación para los Derechos Humanos. Páginas 96-203, 222-233. F C E. México, 1997.
- Rivas Ontiveros, José (2007). La izquierda estudiantil en la UNAM. Ed. UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- Robles, Martha (1989). Educación y sociedad en la historia de México. Siglo XXI, México.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2004). La Autonomía de la UNAM. Artículo presentado en la Sección Política del Periódico La Jornada, México, septiembre 9. México.
- Rodríguez Araujo Octavio (2006)). La Autonomía de la UNAM. Artículo presentado en la Sección Política del Periódico La Jornada, México; diciembre 18, México.
- Rodríguez Gómez, Roberto (1999). Planeación y política de la educación superior en México. En Casanova, Hugo y Roberto Rodríguez G., Universidad Contemporánea: política y gobierno, Tomo II, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM/ Grupo editorial Porrúa, México.

- Rodríguez Gómez, Roberto (2007). La autonomía Universitaria: un debate sobre su concepción y ejercicio. En El régimen de autonomía. Ed. Universidad Veracruzana. México.
- Rodríguez Gómez Roberto (2009a). La coordinación de sistemas universitarios en la transición federalista. Panorama internacional y el caso de México. En: Marcela Mollis, ed., Memorias de la Universidad: otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini / CLACSO, 2009.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2009b). La Autonomía de la UNAM. Artículo presentado en la Sección Política del Periódico La Jornada, México, septiembre 9.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2010). Los 100 años de la UNAM, La Jornada Ediciones-IISUE-AHUNAM, México; pp.50-51. México.
- Sen, Amartya (2000). Desarrollo y libertad. Editorial Planeta; Barcelona, España.
- Searle, John (1969). Actos de habla, Planeta-Agostini, Barcelona. En Boladeras Cucurella, Margarita (1993). Libertad y tolerancia: éticas para sociedades abiertas; Universitat de Barcelona. Barcelona, España. Pp. 77-79.
- Searle, John (1995). La construcción de la realidad social, Paidós, Barcelona; p.125.
- Sierra Méndez, Justo (1971). Maestros Universitarios (Publicación original en 1948). Serie: Deslinde, UNAM. México, 1971.
- **Sierra Méndez, Justo** (2006), Discurso inaugural de la Universidad Nacional, México; Serie: Pequeños grandes ensayos, Número 23. FFyL-UNAM.
- Solana, Fernando et al (2004). Historia de la educación pública en México. FCE, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005). Decisiones relevantes Número 3. Ed. IJJ-UNAM, México.
- Szabo, Imre (1984). Fundamentos históricos de los derechos humanos y desarrollos posteriores. En Karen Vasak (Editor General): Las dimensiones internacionales de los derechos humanos, Volumen I, Barcelona, Primera Edición Serbal- UNESCO, pp. 36-74 y pp.42-43. En (2008). Compilación Programa Derechos Humanos, UACM.
- Pavón Tadeo, Maira Fernanda (2009). El derecho a la educación en México: ¿Es sólo una metáfora? ¿Por qué no es exigible? Entrevista con el doctor Pablo Latapí Sarre. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. <http://www.observatorio.org/colaboraciones/OceEntrevistaLatapi.pdf>. Consultado: 09/12/2010.
- Torres, Carlos Alberto (2004). El Estado, el poder y la educación. Siglo XXI Editores. México.
- Valadés, Diego (1974). La Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación, Estructura y Funciones, UNAM, México.

- Valadés, Diego (2004). La Educación Universitaria. En: Solana, F. Et. Al. Historia de la educación pública en México. FCE. México.

### Referencias electrónicas específicas

- Agudo Zamora, miguel (s/f). El derecho fundamental a la autonomía universitaria en la legislación española actual. Universidad de Córdoba, España. <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/fundamentales/MiguelAgudo.pdf>. Consultado: 08/09/2011.
- Aguiló Bonet Jesús Antoni (2008). La Dignidad de la Basura. Globalización hegemónica contra globalización contrahegemónica en la filosofía política de Boaventura de Sousa Santos. Memoria de investigación doctoral. Universitat de les Illes Balears; Palma de Mallorca. España. [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/La\\_dignidad\\_de\\_la\\_basura.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/La_dignidad_de_la_basura.pdf). Consultado: 06/08/2010.
- Aguirre Rojas, Carlos Antonio (2004). Wallerstein y el diagnóstico sobre el mundo contemporáneo. Wallerstein, Immanuel (2003). Fragmento de la introducción del libro de Carlos Antonio Aguirre Rojas (estudio y entrevista) Immanuel Wallerstein: Crítica del sistema-mundo capitalista. México, Era, 2003. 373 p. Reproducido con permiso del autor. <http://www.lainsignia.org/>. Consultado: 09/08/2011.
- Annan, Koffi (1997). Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas en la Universidad de Teherán: Universal Declaration of Human Rights Illuminates Global Pluralism and Diversity: Fiftieth Anniversary Year of the Universal Declaration of Human Rights, Teherán, 10 de diciembre de 1997, este documento se encuentra en <http://www.unhchr.ch/Hurricane/Hurricane>. Consultado: 05/12/2010.
- Arbour, Louise (2006). Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo. Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, U. S A. y Ginebra, Suiza. <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>. Consultado: 18/11/2010.
- Aponte, Eduardo (2008). Dinámica de cambio y transformación de la educación superior en el Caribe ante los retos del Siglo XXI: la contribución de la Unesco 1996-2008. En: Tünnermann Bernheim (2008). América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998 (pp.479-517). Sello Editorial Javeriano 2008 (Pontificia Universidad Javeriana Colombia)-UNESCO- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). <http://www.iesalc.unesco.org.ve>: Libro **Educación Superior PDF**.indd. Consultado: Consultado: 12/12/2009.

- Arenas Higuera Myriam y Quintero Bueno, Catalina (2005). Vulneración de los derechos humanos de las niñas y los niños. Cartas de navegación para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil ESCI-Bogotá: OIT/IPEC, Sudamérica, 2005. 48 p. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd61/cartas/carta2.pdf>. Consultado: 26/12/2010.
- Bernal Pulido, Carlos (2006). Revista de Economía Institucional, vol.8, No. 14, primes semestre/2006. Universidad Externado de Colombia. [http://www.economiainstitutional.com/esp/num\\_ant/rei14.htm](http://www.economiainstitutional.com/esp/num_ant/rei14.htm). Consultado: 08/ 09/ 2010.
- Bobbio, Norberto (2003b). Teoría general de la política. Ed. Trotta. Madrid, España.2008). Derecho y Razón; pp.113-127. Ed. Trota. España. En: Bernal Pulido, Carlos (2006). Revista de Economía Institucional, vol.8, No. 14, primes semestre/2006. Universidad Externado de Colombia. [http://www.economiainstitutional.com/esp/num\\_ant/rei14.htm](http://www.economiainstitutional.com/esp/num_ant/rei14.htm). Consultado: 08/ 09/ 2010.
- Carbonell, Miguel (2008). Los derechos fundamentales y la acción de inconstitucionalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2474/7.pdf>. Consultado: 18/10/2010.
- Cardoso, Fernando Henrique (2004): "Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico". Revista de la CEPAL No.83-84.Santiago: CEPAL.En:<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/1/LCG2231PE/lcg2231eCardoso.pdf>, consultado el 04.10.2005. Llistar, David (2002). El qué, el quién el cómo y el por qué del Consenso de Washington. Observatori del Deute en la Globalització. Càtedra UNESCO a la UPC. <http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>. Consultado: 021/12/2010.
- Castells, Manuel (1999: 3). Globalización, identidad y Estado. Temas de desarrollo humano sustentable. PNUD-ONU. <http://78.46.95.73:8080/jspui/bitstream/123456789/1438/1/Globalizaci%C3%B3n,%20Identidad%20y%20Estado%20en%20America%20Latina.pdf>. Consultado: 23/12/2010.
- Centro de Ciberdocencia del Ministerio de Educación, República del Perú (2011). ¿Cómo se construye el conocimiento en Historia? Estudios Sociales y Ciudadanía, pp.17-32. Centro de Información Especializada del Sistema de Educación Continua para Docentes. <http://www.ciberdocencia.gob.pe/archivos/Como se construye el conocimiento B.pdf>. Consultado: 15/06/2011.
- Chapela, Ma. Del Consuelo; Cerda, Alejandro; Jarillo, Edgar. Universidad-Sociedad: PERSPECTIVAS DE JAQUES DERRIDA Y BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS; *Reencuentro*, agosto, número 052. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco; Distrito Federal, México, pp. 77-86. [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/340/34005207/34005207\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/340/34005207/34005207_1.html). Consultado: 09/03/2010.

- Cifuentes Muñoz, Eduardo (2003). Presentación, En: Góngora Mera, Manuel Eduardo (2003). El derecho a la Educación, Defensoría del Pueblo; Bogotá, D. C. Colombia. [http://www.defensoria.org.co/pdf/publicaciones/derecho a la educacion ProSeDHer.pdf](http://www.defensoria.org.co/pdf/publicaciones/derecho%20a%20la%20educacion%20ProSeDHer.pdf).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). 21º período de sesiones, 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13 (21º período de sesiones, 1999): El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/462/19/PDF/G9946219.pdf?OpenElement>. Consultado: 16/12/2010.
- CONEVAL, 2008. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México. [http://www.coneval.gob.mx/contenido/med\\_pobreza/3967.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf). Consultado: 10/10/2011.
- Constitución Política de los Estados Mexicanos (2011). Cámara de Diputados. México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultado 21/12/2011.
- Cuéllar, Roberto y Tayler, Wilder (2008). Comentario (Prólogo) del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (DESC). Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas; pp. 11-13; San José, Costa Rica. Sitio: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Consultado: 05/12/2010.
- De Castro Cid, Benito (1993). Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Universidad de León, León, 1993, p. 1; AMUCHÁSTEGUI, J.G.: Louis Blanc y los orígenes del Socialismo Democrático, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1989. En La Protección Internacional de los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI, p.185-186. Madrid. Este documento se encuentra en <http://www.unhcr.org/Hurricane/Hurricane>. Consultado: 05/12/2010.
- De Castro-Cid, Benito (2003). El derecho a la educación. Defensoría del pueblo; Bogotá, D. C., Colombia. Sitio: [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co). Consultado: 06/12/2010.
- Declaración y Programa de Acción de Viena (1993). <http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>. Consultado: 19/05/2010.
- De los Santos, Miguel Ángel (2009). Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales. Biblioteca Jurídica Virtual. 2009. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM). México. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/revjud/cont/12/cle/cle13.htm>. Consultado: 05/03/2010.
- Fernández Sarasola, I (2008). La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana. En: "Asturias y los orígenes del constitucionalismo en España (1812-1814"; Compilación Curso de Verano de la Universidad de Oviedo: España.

[http://156.35.33.113/derechoConstitucional/pdf/espana\\_siglo19/teoria\\_cortes\\_tomo1/teoria\\_cortes\\_tomo1.pdf](http://156.35.33.113/derechoConstitucional/pdf/espana_siglo19/teoria_cortes_tomo1/teoria_cortes_tomo1.pdf). Consultado: 03/11/2010.

- Ferrajoli, Luigi (2005). Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca de Baccelli, Michelangelo Bovero, Riccardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo, 2ª edición, Madrid, Trotta, p. 21. En Murillo Rodríguez, Roy (2009). Tesis Doctoral: Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Universidad Carlos III de Madrid; Sobre los derechos fundamentales, p.15; Madrid, España. <http://www.uc3m.es/portal/page/portal>. Consultado: 08/11/2010.
- Ferrajoli, Luigi (2006). Los derechos fundamentales y sus garantías, México, CNDH, 2006, p.29. En Carbonell, Miguel (2008). Los derechos fundamentales y la acción de inconstitucionalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2474/7.pdf>. Consultado: 18/10/2010.
- Gaceta UNAM (2004). Suplemento 75 Aniversario Autonomía Universitaria. [http://www.dgcs.unam.mx/gacetaweb/suplementos/75aniversario/pdf/75\\_19.pdf](http://www.dgcs.unam.mx/gacetaweb/suplementos/75aniversario/pdf/75_19.pdf). Consultado: 17/11/2010.
- Gómez Salazar Mónica (s/f). La contingencia de los derechos humanos. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. México. <http://ru.ffyl.unam.mx:8080/jspui/bitstream/10391/617/1/15gomez.pdf>. Consultado: 02/08/2011.
- Góngora Mera, Manuel Eduardo (2003). El derecho a la Educación, Defensoría del Pueblo; Bogotá, D. C. Colombia. [http://www.defensoria.org.co/pdf/publicaciones/derecho\\_a\\_la\\_educacion\\_ProSeDHer.pdf](http://www.defensoria.org.co/pdf/publicaciones/derecho_a_la_educacion_ProSeDHer.pdf).
- Góngora Mera, Manuel Eduardo (2006). Autonomía y alteridad. Análisis causal y estratégico del subdesarrollo de América Latina desde el Enfoque de Derechos Humanos. (Tesis de Doctorado). Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Defensoría del Pueblo, Bogotá, D. C. Colombia. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Nuremberg, Alemania. [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co). Consultado: 03/11/2010.
- Guerrero Romera, Catalina (2003). Principales aportaciones de las conferencias internacionales de educación de adultos de la Unesco al campo de la formación ocupacional. Revista *Educatio*, n.º 20-21 · Diciembre 2003. Universidad de Murcia. España. <http://revistas.um.es/index.php/educatio/article/viewFile/139/123>. Consultado: 07/09/2010.
- Henderson, Humberto (2004). Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine. Revista IIDH, vol. 39, pp. 71-99. IIDH-C.R. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf>. Consultado: 09/08/2011

- Hernández Pérez, Víctor (2004). Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública. Cámara de Diputados LIX Legislatura. México. <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/>. Consultado: 01/12/ 2010.
- Kant, I. (1961). Crítica de la Razón Práctica, Buenos Aires, Losada, 1961. Prólogo, p.8. En Ramón Alcoberro: Filosofía i Pensament, El criticismo kantiano (<http://www.alcoberro.info>). Consultado: 01/03/2010.
- Krennerich, Michael y Góngora Mera, Manuel Eduardo (2006). Los derechos sociales en América Latina. Desafíos en justicia, política y economía, (Centro de Derechos Humanos de Nuremberg, Alemania). [http://www.polwiss.uni-erlangen.de/professuren/menschenrechte/them.%20Expertise/MK\\_Los\\_Derechos.pdf](http://www.polwiss.uni-erlangen.de/professuren/menschenrechte/them.%20Expertise/MK_Los_Derechos.pdf). Consultado: 14/12/2010.
- Lerma Carreño, Carlos Alberto (2007). El derecho a la educación en Colombia. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE. [www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org). Consultado: 09/04/2010.
- Liberalismo y Economía Política, (2011). <http://es.wikipedia.org/wiki/Liberalismo>. En: <http://economia--politica.blogspot.com/2010/02/liberalismo.html>. Consultado: 12/12/2011.
- Llistar, David (2002). El qué, el quién el cómo y el por qué del Consenso de Washington. Observatori del Deute en la Globalització. Càtedra UNESCO a la UPC. <http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>. Consultado: 021/12/2010.
- López Portillo, José (1980). Decreto que declara reformados los Artículos 3º y 31 Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial el 5 de marzo de 1993. <http://info4.juridicas.unam.mx/unijus/cmp/lequiniv/258-1.pdf>. Consultado: 05/09/2010.
- Luna, Pablo F., (2005). Pierre Vilar (1996-2003): una obra de historiador. Investigaciones Sociales, Año IX, No. 14, pp.335-349 (UNMSM/IIHS, Lima, 2005).
- Machado, Ana Luiza (2007). Derechos humanos e inclusión social, claves para el desarrollo de América Latina y el Caribe. En: Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos; Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina. [http://www.oei.es/quipu/prelac\\_espanol.pdf](http://www.oei.es/quipu/prelac_espanol.pdf). Consultado: 12/12/2010.
- Manifiesto Liminar, 1918: "La Juventud Universitaria de Córdoba a los Hombres Libres de América" (2006). <http://argentina.indymedia.org/news/2006>. Consultado: 08/02/2010.
- Martínez Bullé-Goyri Víctor Manuel (2011). Reforma constitucional en materia de derechos humanos. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, años XLIV, núm. 130, enero-abril de 2011, pp.405-425. IJJ-UNAM. México.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/130/el/el12.pdf>. Consultado: 05/05/2011.

- Mayor Zaragoza, Federico (1997). Conferencia General. Discurso en la Ceremonia de apertura de la 29ª reunión de la Conferencia General. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. ONU-UNESCO, 21 de octubre de 1997. <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001092/109229s.pdf>. Consultado: 08/09/2010.
- Milá Moreno, José (1991). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Políticos y Sociales. En Milá Moreno, José (2004). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Políticos y Sociales. En Felipe Gómez Isa (Director) y José Manuel Pureza (2004). La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Universidad de Deusto, Bilbao. HumanitarianNet. [www.humanitarianet.deusto.es/.../10%20Protección%20internacional.pdf](http://www.humanitarianet.deusto.es/.../10%20Protección%20internacional.pdf). Consultado: 13/10/2010.
- Muñoz, Vernor (2004). Informe anual del Relator Especial presentado a la 61ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/50, 17 de diciembre de 2004. <http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/07VernorMunozONU.pdf>. Consultado: 05/12/2010.
- Muñoz, Vernor (2010a). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Misión a México. Asamblea General de la ONU. Naciones Unidas A/HRC/14/25/Add y 12 Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación A/HRC/14/25/Add.4. **PDF Asamblea General**-recomendaciones internacionales a México. 12 Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación A/HRC/14/25/Add.4. Consultados: 13/10/2010.
- Muñoz, Vernor (2010b). La Educación en México, 2010. <http://antropuntodevista.blogspot.com/2010/02/la-educacion-en-mexico-2010.html>. Consultado: 09/12/2010.
- Narro Robles, José (2010). Discurso Inaugural del Coloquio Valores para la Sociedad Contemporánea (23-27 de agosto de 2010). UNAM, México. <http://www.cultura.unam.mx/valores/temario.pdf> y <http://www.cultura.unam.mx/valores/>. Consultado 02/09/2010.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>. Consultado: 04/12/2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Consultado: 07/09/2010.

- ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. [http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/es/documents/udhr/index_print.shtml). Consultado: 06/06/2010.
- ONU (1993). DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCION DE VIENA. CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS. Viena, 14 a 25 de junio de 1993. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>. Consultado 02/09/2010.
- Organización de Estados Americanos, (2011). La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José). Washington, D.C. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>. Consultado: 04/12/2011.
- Özden, Melik (2010). El derecho a la educación. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales. <http://www.cetim.ch/es/documents/bro11-educ-A4-es.pdf>. Consultado: 09/09/2010.
- Papadimitriou Cámara, Greta y Romo Reza, Sinú (2008). Educación en derechos humanos: Un enfoque integral. Ed. Indautor-SEP. México. <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/sites/MatEstDoc/DOCs/Guias/Guia-Modulo-2.pdf>. Consultado: 01/12/2010.
- Pavón Romero, Armando y Ramírez, Clara Inés (2010), La autonomía universitaria, una historia de siglos, en **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**, México, IISUE-UNAM/Universia, vol. 1, núm. 1, pp. 157-161. <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/32/autonomia>. Consulta: 06/09/ 2011].
- Peixoto Batista, Juliana (2008). Argentina y Brasil, noventa años después de la Reforma de Córdoba. Algunos hallazgos sobre el derecho a la educación superior. En Emir Sader, Hugo Aboites y Pablo Gentili (Editores), La Reforma Universitaria: Desafíos y perspectivas noventa años después. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), octubre de 2008. Páginas 131-135. Buenos Aires. <http://sala.clacso.org.ar/>. Consultado: 01/12/2010.
- Peces Barba, Gregorio y Hierro, Liborio (1973): Textos Básicos sobre Derechos Humanos, Universidad Complutense, Madrid, 1973, pp. 92-93. HumanitarianNet. Consultado: 07/09/2010.  
[www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml). Consultado: 01/02/2010.
- Pelé, Antonio (2004). Una aproximación al concepto de dignidad humana. Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política No. 1, 2004-2005. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, España. Pp.9-13. [www.idhbc.es](http://www.idhbc.es). Consultado 02/03/2010.

- Pérez Serrano, Gloria (2005). Derechos humanos y educación social. En: Educación social, Revista de Educación, Número 336; Ministerio de Educación y Ciencia; España. [http://www.revistaeducacion.mec.es/re336/re336\\_02.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re336/re336_02.pdf). Consultado: 19/12/2010.
- Protestas (2004-2011). <http://www.marxismo.org/?q=node/191>, [http://www.cubasi.cu/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=688:grencia-estudiantes-resisten-los-recortes](http://www.cubasi.cu/index.php?option=com_k2&view=item&id=688:grencia-estudiantes-resisten-los-recortes), <http://jcusco.blogspot.com/2010/12/protestas-estudiantiles-en-inglaterra.html>, [http://internacional.elpais.com/internacional/2010/11/30/actualidad/1291071615\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2010/11/30/actualidad/1291071615_850215.html), [http://es.wikipedia.org/wiki/Protestas\\_en\\_Espa%C3%B1a\\_de\\_2011-2012](http://es.wikipedia.org/wiki/Protestas_en_Espa%C3%B1a_de_2011-2012) y [http://es.wikipedia.org/wiki/Movilizaci%C3%B3n\\_estudiantil\\_en\\_Chile\\_de\\_2011](http://es.wikipedia.org/wiki/Movilizaci%C3%B3n_estudiantil_en_Chile_de_2011). Consultado: 12/12/2011.
- Ramírez Vázquez, Sergio (2010). La circunstancia de los derechos humanos. En: los derechos humanos y la jurisdicción interamericana, pp.23-29. IJ-UNAM. México <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/324/4.pdf>. Consultado. 12/12/2010.
- Rincón Trujillo, Fernando A. (2008). Miembro de la Comisión Nacional de Seguimiento al Plan Decenal de Educación 2006–2016. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Año 5, abril 2008. [www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org). <http://www.defensoria.org.co/red/>. Consultado: Consultado: 12/12/2009.
- Riveros Pardo, Daniel Felipe (2010). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos subjetivos: una visión estructural. Revista Derecho del Estado, Colombia. [http://portal.uexternado.edu.co/irj/go/km/docs/documents/UEexternado/pdf/5\\_revistaDerechoDelEstado/numero%2024/DanielRiveros.pdf](http://portal.uexternado.edu.co/irj/go/km/docs/documents/UEexternado/pdf/5_revistaDerechoDelEstado/numero%2024/DanielRiveros.pdf). Consultado: 16/08/2011.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2010). Memorándum a Manuel Gil Antón. La tasa bruta de la cobertura en educación superior pública. <http://rodriguez.blogsome.com/>. Consultado: 04/12/2010.
- Rodríguez Gómez, 2005. Alternativas al financiamiento universitario. Subsidios extraordinarios centralizados. Seminario de Educación Superior, UNAM. <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos>. Consultado: 07/10/2009.
- Salinas de Gortari, Carlos (1993). Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo. Publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 1980 y en Gaceta UNAM el 12 de junio de 1980. <http://info4.juridicas.unam.mx/unijus/cmp/leguniv/202.pdf>. Consultado: 05/09/2010.
- Tomaševski, Katarina (1999). Los DESC. Adición Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Inglaterra. Informe de la ONU. Naciones Unidas A/HRC/14/25/Add.4. <http://www.katarinatomaševski.com>. Y [www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org). Consultado: 05/09/2010.

- Tomaševski, Katarina (1999). Los DESC. Adición Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Inglaterra. Informe de la ONU. Naciones Unidas A/HRC/14/25/Add.4. [www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org) y <http://www.katarinatomasevski.com>. Consultado: 05/09/2010.
- Tomaševski, Katarina (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, Gothenburg, Novum Grafiska AB, (2001). En Defensoría del Pueblo: Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la luz del Derecho a la Educación. Defensoría del Pueblo-Colombia. Bogotá, 2004. <http://www.defensoria.org.co/red/>. Y [www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org): Consultado: 12/12/2009.
- Tomaševski, Katarina (2006). The State of the Right to Education Worldwide: Free or Fee - 2006 Global Report. Copenhagen. XXX+250. <http://www.katarinatomasevski.com>. En: Journal of Education Planning and Administration. Vol. XXI. No. 4, October 2007, pp.376-393. <http://www.tomasevski.net/documents/2006GlobalReport.pdf>. y [www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org). Consultado: 12/12/2009.
- Torres, Rosa María (2010). Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. <http://www.fronesis.org/documentos/derecho-a-la-educacion.pdf>. Consultado: 15/12/2010.
- Tünnermann Bernheim (2008). América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998. Sello Editorial Javeriano 2008 (Pontificia Universidad Javeriana Colombia)-UNESCO- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). <http://www.iesalc.unesco.org.ve>: Libro **Educación Superior PDF.indd**. Consultado: 12/12/2009.
- Tünnermann Bernheim (2009). El rol del docente en la educación superior. [http://ucyt.edu.ni/Download/EL\\_ROL\\_DEL\\_DOCENTE\\_EN\\_LA\\_ES\\_DEL\\_SIGLO\\_XXI.pdf](http://ucyt.edu.ni/Download/EL_ROL_DEL_DOCENTE_EN_LA_ES_DEL_SIGLO_XXI.pdf). Consultado: 12/12/2009.
- UDUAL (2011). Foro sobre La Autonomía Universitaria Hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina. Declaración de Guadalajara sobre Autonomía Universitaria. <http://www.udual.udq.mx/conclusiones/UDUAL%20%20DECLARACION%20DE%20GUADALAJARA%20%20Mayo%202011.pdf>. Consultado: 18/08/2011.
- UNAM, 2010. Agenda Estadística. <http://www.planeacion.unam.mx/Agenda/2010/disco/#>. Consultado: 07/06/11.
- UNESCO, (1945). Preámbulo de la Constitución de la UNESCO. Inglaterra. <http://blog-ingles.com/cultura-de-ingles/patrimonio-unesco-en-ingles>. Consultado: 12/12/2010.
- (UNESCO, 1974: 115). Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y a

las Libertades Fundamentales, adoptada el 19 de noviembre de 1974 por la Conferencia General de la UNESCO.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/31/pr/pr28.pdf>. Consultado: 19/10/2010.

- UNESCO-IIDH (2008). III Jornadas de Cooperación Iberoamericana sobre Educación para la paz, la convivencia democrática y los derechos humanos. San José de Costa Rica, 24 AL 28 de noviembre de 2008. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001834/183436s.pdf>. Consultado: 14/10/2010.
- Valadés, Diego (2002). México: problemas y perspectivas Constitucionales, IJ-UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/1/psc/psc13.pdf>. Consultado: 12/05/2010.
- Vilar, Pierre (1997). Pensar históricamente. Reflexiones y recuerdos, Barcelona, Ed. Crítica, España. En: Luna, Pablo F., (2005). Pierre Vilar (1996-2003): una obra de historiador. Investigaciones Sociales, Año IX, No. 14, pp.335-349 (UNMSM/IIHS, Lima, 2005).  
[http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv\\_sociales/N14\\_2005/a12.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/N14_2005/a12.pdf). Perú. Consultado: 09/08/211.
- Yamin, Ely (coordinadora, 2006). Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta. Plaza y Valdés Editores. México.  
<http://www.idrc.ca/openebooks/323-2/>. Consultado: 04/11/2010.

### Referencias electrónicas generales

- <http://www.ses.unam.mx/>: Sitio Seminario de Educación Superior-UNAM.
- [www.hrw.org/es](http://www.hrw.org/es): Sitio de Human Rights Watch.
- [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org): Sitio del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH).
- [www.cidh.org](http://www.cidh.org): Sitio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org): Sitio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- [www.un.org/spanish/hr](http://www.un.org/spanish/hr): Sitio en español de la Organización de Naciones Unidas (ONU)
- [www.pdhre.org](http://www.pdhre.org): Sitio Movimiento de los Pueblos para la Educación del Derecho a la Educación (PDHRE: The People's Movement For Human Rights Learning)
- [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx): Sitio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
- [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx): Sitio del Consejo Nacional de Población (CONAPO)
- [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx): Sitio del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)

- [www.unicef.org/spanish](http://www.unicef.org/spanish): Sitio en español del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- <http://www.defensoria.org.co/red/>: Defensoría del Pueblo de Colombia.
- <http://www.dpn.gob.ar/>: Defensor del Pueblo de la Nación, República Argentina.
- <http://www.defensordelpueblo.es/>: Defensor del Pueblo de España.
- [www.cejil.org](http://www.cejil.org): Sitio del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
- [www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx): Sitio de la Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

## **ANEXOS**

## **La Asociación de Escuelas Secundarias Unidas a la Sociedad Mexicana.**

Deseosos de conservar nuestra dignidad, deseosos de hacer respetar nuestros derechos.

Considerando: que hasta hoy en nada se ha tenido Nuestra libre voluntad, y que en todas las decisiones para el régimen interior de los colegios, la autoridad competente sólo ha atendido a las antiguas prácticas, funesto legado de la dominación española, hemos resuelto sacrificar carrera, fortuna, porvenir y vida si es preciso, para lograr el cumplimiento de nuestro noble propósito: por eso nos hemos constituido en huelga.

Deseosos, sin embargo, de manifestar a la sociedad que este movimiento no es el resultado de bastardas aspiraciones, no la obra de muchachos revoltosos e indisciplinados, sino el pensamiento en acción de individuos que en el estudio han aprendido a conocer sus derechos y que en su dignidad encuentran la firmeza necesaria para sostenerlos sin retroceder ante ninguna consideración y ceder ante ninguna amenaza.

Con este objeto nos hemos reunido espontáneamente, teniendo por base el respeto al orden, el amor al estudio y la abnegación para con nuestros compañeros desgraciados. Una libre universidad y una asociación de socorros mutuos son el fruto de nuestras deliberaciones. En la una el amigo dará ciencia al amigo; en la otra, el hermano menesteroso encontrará hermanos que, cariñosos, satisfagan sus necesidades y velen por su porvenir.

Por la Asociación: El secretario primero, Francisco Frías y Camacho.

**Anexo A. El manifiesto estudiantil por la Universidad Libre.** (Nota aclaratoria: las Escuelas Secundarias, en 1875; equivalen a lo que hoy es la educación universitaria o terciaria). Tomado íntegro de Revista Universal, (29 de abril de 1875: 22); Citado por Gaceta UNAM -Suplemento-, (13 de septiembre de 2004: 1).

**Cuadro 1. Antecedentes históricos del autogobierno universitario.**

FECHA	FORMAS DE GOBIERNO	NORMATIVIDAD	CONFLICTOS	HECHOS POLÍTICOS Y / O SOCIOECONÓMICOS
1867-1868	Dependiente jurídicamente de los poderes de La República.	Se promulga la "Ley Juárez" (Ley Orgánica de Instrucción Pública) del Dr. Gabino Barreda: La Instrucción es libre, gratuita y obligatoria, que reglamenta al artículo 3º de la Constitución de 1857 ("La enseñanza es libre y la Ley determina qué profesiones necesitan título para su ejercicio").	Antagonismo de proyectos educativos (cátedras de C. Naturales) entre el clero y aliados conservadores y los positivistas laicos.	Se retomó la aplicación del Positivismo europeo para sustentar los aspectos políticos y sociales de la República, con el consecuente triunfo de los liberales sobre conservadores.
1910	Dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes; Rector nombrado por el Presidente.	Se creó la Escuela Nacional Preparatoria, con "instrucción Libre, Gratuita y Obligatoria".  Presentación y aceptación, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del proyecto de Justo Sierra Méndez, (Artículo 3º. para la Fundación de la Universidad Nacional). Primer rector: Lic. Joaquín Eguía y Liz.	Consecución de confrontación científica, y por bifurcación ideológica de positivistas liberales moderados y conservadores -Limantour et al.- (los científicos) y los ortodoxos positivistas liberales, Aragón y Barreda.	Proyecto educativo científico-positivista del porfiriato. Contribución a la consolidación del Estado nacional. Emergencia del capitalismo industrial.

1912			Huelga estudiantil (Jurisprudencia), en protesta por las formas de evaluación autoritaria y vertical.	Inicio de la Revolución Mexicana. La secretaria de Instrucción Publica clausura la Escuela Nacional de Jurisprudencia.
1914		Presentación del Proyecto de Ley para otorgarle Autonomía (Independencia), por Ezequiel E. Chávez.	Intensificación de la agitación política estudiantil y de algunos maestros.	El gobierno federal, a través de José Natividad Macías y Alfonso Cravioto, interviene, promoviendo Proyecto de Ley para otorgarle autogobierno (independencia) a cargo de un "Jefe nato" (Rector).
1921-1924		La Federación de Estudiantes propone autogobierno como derecho para participar en elección del Rector y Directores, sin intervención gubernamental.		Política educativa nacional vasconcelista mediante programas masivos de alfabetización, edición de libros y folletos, en trabajo conjunto SEP-universidad.
1929		Emilio Portes Gil Promulga Ley Orgánica, concediendo la "autonomía" supeditada a la SEP, Presidente y congreso de la Unión.	Los estudiantes universitarios trascienden el ámbito político interno e incursionan en la política extramuros, en su VI Congreso Nacional. Se declaran a favor de la independencia de la universidad.	Consolidación de la centralización política nacional en el "Jefe Máximo" (Calles). Institucionalización del Ejército y de caudillos. Fundación del Partido Nacional Revolucionario.
1933		Abelardo Rodríguez otorga "autonomía"(independencia) restringida a la institución; "Libertad para autofinanciarse".  En 1934 se incluyó en el Artículo 3º. Constitucional, a "la educación socialista", como eje conductor del proceso educativo nacional.	Huelga de estudiantes de la Ciudad de México.	La industrialización del país para el desarrollo es la meta del gobierno. Participación de los sindicatos obreros en las decisiones nacionales.
1935			El Consejo Universitario acordó suspensión de actividades	El gobierno cardenista demanda la supeditación de la política interna

			académicas y administrativas, exigiendo resolución a sus problemas financieros como institución del Estado.	de la universidad a su política educativa pública, con un perfil "socialista".
1945	Consejo Universitario como máxima autoridad. Rector "jefe nato".	Promulgación de Ley Orgánica de UNAM, vigente.  En 1946, se reforma el Artículo 3°. Constitucional, para sustituir su perspectiva "socialista" por la "nacionalista", como factor rector de la educación en general.		Unidad y relativa estabilidad política de los poderes del Estado. Crecimiento sostenido de la economía.
1968			Manifestaciones masivas de estudiantes exigiendo mayor participación.	Asalto y ocupación del ejército a la Escuela Nacional Preparatoria. Barros Sierra, profesores y estudiantes izan la bandera nacional a media asta en la UNAM. Matanza de manifestantes en Tlateloco (octubre 2) por ejército, policía e individuos armados.
1971			Manifestaciones estudiantiles y de trabajadores. Oposición a reformas internas a la estructura institucional (creación de los CCH), Pablo González Casanova, renuncia un año después.	Acciones terroristas. Contra manifestaciones universitarias. Asesinatos de estudiantes en D. F.  Por grupo paramilitar "Los halcones".
1979-1980		José López Portillo decreta la consagración de la autonomía en la fracción VIII del Artículo 3°. Constitucional, reconociendo demandas tradicionales de autogobierno.	Culminación de lucha de trabajadores universitarios con la creación de Sindicatos reconocidos.	Crisis petrolera.  Macrodevaluación del peso.



<p>2000- 2006</p> <p>2006-2010</p>	<p>El rector ratifica públicamente a la UNAM: autónoma, de masas, laica y de calidad.</p> <p>Narro Denuncia exclusión de 7 millones jóvenes del proceso educativo superior</p>	<p>líderes del Congreso de la Unión para demandar ("cabildeo")apoyo financiero para la UNAM, con los rectores de todas las IES públicas.</p> <p>La reforma del 3º. Constitucional en 2002, incluyó la obligatoriedad de Estado para atender al nivel de Educación Inicial de la población, y todos los niveles, incluyendo a la Educación Superior.</p> <p>Cada año ((2007-2011), junto a los demás rectores de las IES. El rector José Narro continúa su cabildeo ante el Congreso de la Unión, para que no se le reduzca el subsidio a la UNAM. Se incluyen todos los D.H. en la Constitución de 1917.Reforma al 3º.</p>	<p>Grupos del CEU reconocen la postura pública del rector como propia.</p>	<p>El PRI pierde la elección presidencial. Vicente Fox Quesada del PAN, con el voto útil de partidos, Sindicatos y ONGs. Promete duplicar gasto educ.sup.Se prosigue la política educativa racionalizadora.Se reduce a 0.69% del PIB.</p> <p>F. Calderón promete incremento a 1.5 al PIB en Educ. Sup.De 2006-2010 propone al Congreso de la Unión su reducción del 48%-58% del PIB, aprox. De 2007-2010,se asigna promedio 0.58 del PIB a la educación superior, tras las negociaciones con el Poder Legislativo.</p> <p>Promulga Reforma en D.H. (2011)</p>
------------------------------------	--	--	--	---

**CUADRO 3. (Elaboración personal). ESTRUCTURA FORMAL DE GOBIERNO DE LA UNAM.**

Junta de Gobierno	Consejo Universitario	Rector	El Patronato	Directores de Facultades y Escuelas.	Consejo Técnico de Escuelas, Facultades.	Consejos Técnicos de Investigación Científica y Humanidades.
<p>Mantiene relaciones con autoridades restantes, por conducto del rector.</p> <p>Integrada por una junta de notables.</p>	<p>Está integrado, para cumplir las funciones sustantivas de la universidad, por sus autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y los graduados en ella.</p> <p>Conformado por: 22 representantes de profesores y 22 de alumnos propietarios, respectivamente, para las 22 Escuelas y Facultades, del nivel profesional, y 4 mas, representantes del CCH y la ENP. Además, otros 2 profesores y 2 alumnos propietarios, por los turnos vespertino y nocturno del CCH y ENP. 27 investigadores propietarios, por los 27 Institutos de Investigación. 4 representantes alumnos por las 4 áreas del posgrado.</p>	<p>Jefe nato de la institución, su representante legal, presidente del Consejo Universitario.</p> <p>Es el órgano personal de gobierno.</p>	<p>Fomenta y coordina proyectos colegiados de docencia e investigación.</p>	<p>Representan a sus Escuelas y Facultades, y son elegidos por Consejo Universitario a propuesta del rector.</p>	<p>Son órganos de consulta.</p>	<p>Coordinan, establecen lineamientos, evalúan, dictaminan y promueven actividades de investigación en ciencias y humanidades.</p>