

El gobierno de la universidad en España

Hugo Casanova Cardiel
La Coruña, Netbiblo, 2012

Luis Raúl González Pérez*

La educación superior es un activo fundamental para cualquier proyecto que se planteen los Estados y los gobiernos para mantener el *statu quo* o transformarse hacia mejores estadios de desarrollo. La historia de las instituciones universitarias relata en buena medida los avances —y el estancamiento— de una sociedad, conforme a los espacios que ocupan en el Estado y la manera en que se relacionan con los gobiernos en turno.

Lo anterior fundamenta la necesidad de estudiar con todo rigor el desarrollo de las universidades, su estructura y su forma de gobierno, y eso es precisamente lo que analiza el Dr. Casanova en su libro *El gobierno de la universidad en España*.

Al tener como eje central el análisis del gobierno de la universidad en España, el reto que se planteó el autor no era sencillo: ¿cómo abordar un tema tan amplio y complejo?, ¿desde qué perspectiva disciplinaria establecería el análisis? y, sobre todo, ¿cuáles serían los aportes al conocimiento temático?

Los desafíos académicos que el autor se planteó, sin duda por sí mismos son atractivos para el lector: ¿cómo concebir a la universidad, su gobierno y la relación de aquella con el Estado y el gobierno?, ¿cuáles serían los hilos conductores en un periodo histórico que abarca desde el surgimiento de la primera Escuela Superior Catedralicia de Palencia (1220) hasta la actualidad? (p. 75).

Las primeras respuestas aparecen pronto. A partir de una concepción clásica de la institución universitaria como el espacio en donde se genera docencia e investigación en el nivel superior, propone un enfoque analítico de la universidad “como una compleja institución en la que se expresan las diversas tensiones de la sociedad contemporánea”, en la cual el papel de su gobierno consiste en “fungir como un elemento de articulación entre las propias instituciones y el poder” y también, el de “articular las diversas manifestaciones de la producción y transmisión del conocimiento, además de representar los intereses de comunidades e individuos, intrínsecamente diferentes” (pp. 8 y 9).

En los dos primeros capítulos de los siete que consta el libro, nuestro autor atiende los aspectos teórico-conceptuales a través de una amplia

* Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesor de la Facultad de Derecho de la misma institución. CE: lrgonzalez@unam.mx

revisión crítica, no ecléctica, que a lo largo de muchos años han elaborado especialistas de los temas educativos. Destaca la relevancia de contar con análisis de carácter conceptual sobre una institución, la universitaria, que opera bajo un permanente proceso de transformación. Es una institución, menciona Casanova, que merced a las fuertes y cambiantes demandas sociales, se ve en la necesidad de generar mecanismos de innovación y adaptación en todos sus campos.

Analiza los enfoques de las disciplinas sociológicas, históricas, jurídicas, de análisis político y de la administración pública; también aborda diferentes perspectivas teóricas, así como enfoques específicos dentro de las disciplinas mencionadas. De ello queda constancia en la extensa bibliografía que cita el autor, pero, sobre todo, en el tratamiento que da a las diversas interpretaciones. Utiliza tres importantes técnicas de investigación social: la revisión documental, la entrevista y el soporte bibliográfico.

En ese camino el autor va construyendo un esquema explicativo que parte de la reflexión de concepciones que se centran, entre otras cuestiones, en la discusión sobre los objetivos y fines de las instituciones universitarias, como también sobre sus esquemas organizacionales, hasta perfilar una “idea social” (p. 19), es decir, caracterizar a la institución con responsabilidades y realizaciones sociales.

Al analizar los procesos de transformación, el autor apunta que éstos distan de ser tersos y que en no pocas ocasiones se viven pugnas que ponen de manifiesto la diversidad de posiciones que se dan cita en la universidad. Hoy, señala Casanova, las tensiones se ubican a partir de los ejes del Estado, el Mercado y las propias comunidades académicas que expresan posiciones e intenciones complejas y diversas.

Utiliza cinco indicadores para caracterizar el contexto en el que se desenvuelve la universidad y que abonan al entendimiento de su pasado y presente, así como los caminos de tránsito hacia el futuro, a saber, el —nuevo— orden mundial, la complejidad social, la asimetría de ésta, los nuevos conocimientos y tecnologías, y la internalización del conocimiento.

En el capítulo tercero, el autor hace un recorrido por la historia de la institución universitaria en España a partir de una cuidadosa y adecuada selección de trabajos; este recorrido abarca desde su fundación en el Medioevo hasta el post franquismo, pasando por el Renacimiento y la Edad Moderna, la etapa del liberalismo decimonónico y el franquismo. Es un trabajo fundamentado en el cual demuestra que “la presencia social de la universidad no obedece a una evolución progresiva y lineal, y que, por el contrario, ésta va asumiendo las condiciones que marca su momento histórico y contextual” (p. 73).

Lo anterior queda demostrado a través del examen de los diferentes momentos de la relación del gobierno universitario con los diferentes regímenes de gobierno y las formas que ha representado el Estado (primordialmente la monarquía, la dictadura y la democracia). Por

ejemplo, la dependencia económica, organizativa e ideológica que las universidades tuvieron durante la monarquía se dio bajo una influencia religiosa determinante; durante la dictadura franquista, la importancia del papel ideológico que las universidades debieron desempeñar a favor del régimen no podría explicarse sin la injerencia del gobierno estatal en el gobierno universitario.

Por lo que toca a la organización del gobierno universitario, el autor destaca los procesos que fueron estructurando estos gobiernos para poder enfrentar las tensiones de su relación con los gobiernos estatales en turno, así como dar sentido al gobierno de lo propiamente académico al interior de las universidades, destacando una estructura de autoridades unipersonales y órganos colegiados.

De particular importancia es la selección de instituciones universitarias que el autor examina y articula con su aparato teórico y técnico. La primera de ellas es la Universidad de Palencia, cuyo carácter eclesiástico y su relación directa con el Papa le permitió recibir financiamiento y trabajar con una estructura *ad hoc* en sus cátedras: teología, leyes, decretos y lógica. Desde el inicio de las universidades hasta el franquismo, el autor ilustra la relación de dependencia de la universidad con el régimen político y bajo la influencia religiosa.

Por supuesto que el autor estudia también la Universidad de Salamanca, que si bien tuvo orígenes similares a la universidad de Palencia (la cual, por cierto, tuvo una existencia relativamente corta), ha sido reconocida por diversos autores como la universidad fundacional de esas instituciones en España.

Nuestro autor adopta la estrategia de examinar regionalmente el surgimiento de las universidades para establecer algunos elementos comunes de esta etapa histórica: su fundación por la nobleza y la determinante influencia religiosa. Son dos aspectos que conforman el contexto social, político e ideológico así como la determinación del papel que estas instituciones habrían de desempeñar.

En la etapa arriba mencionada, los instrumentos jurídicos que las normaron, aunque limitados en extensión y profundidad, fueron suficientes para el establecimiento de una correspondencia funcional entre gobierno y universidad. Parecería claro que a través del financiamiento y de las autoridades unipersonales rectorales impuestas por los gobiernos, el control político e ideológico en las universidades quedaba garantizado. No obstante, en ese contexto también surgieron procesos y fenómenos de lo que hoy llamamos el ámbito académico y los posteriores espacios que se fueron conquistando para su desarrollo. Lo anterior queda documentado, de inicio, en las llamadas “Partidas” de Alfonso X el Sabio, en donde se establece el papel propiamente académico de las autoridades colegiadas, así como la ampliación de los currículos y de los métodos educativos que dieron sentido a una necesidad propia de estas instituciones de educación superior: la autonomía, y con ella, la libertad de cátedra e investigación (pp. 79 y 80).

En los capítulos cuarto y quinto, el autor examina a la universidad en dos momentos históricos para el Estado, la sociedad y la universidad en España: la Ilustración y el franquismo. Siguiendo la línea de análisis contextual, el autor hace referencia a los importantes cambios que la universidad experimentó durante el Renacimiento y luego en la Reforma. Sin duda entre los factores que más favorecieron a la universidad fueron, como lo señala la obra, el desarrollo del conocimiento científico, racional y útil, frente a la mentalidad religiosa medieval (p. 89, citando a M. Von Martin en *Sociología del Renacimiento*).

Lo anterior en un contexto general en el que destacaron procesos como el crecimiento de la vida urbana con sus implicaciones económicas, científicas y culturales; las crisis del cristianismo y el surgimiento del Estado con su soberanía, entre otros. Desarrollo científico, conocimiento, cultura y enseñanza, es decir, rasgos propios de la universidad, eran los rasgos del desarrollo social y, por ende, del Estado.

Destaca también la importante expansión de la universidad hispánica, que llegó a sumar más de 40 universidades territoriales y de ultramar; a ello correspondió el respaldo eclesiástico a instituciones cuya finalidad era eminentemente religiosa bajo la concepción de que “un clero cultivado y un laicado eran considerados esenciales para el mantenimiento de la fe” (p. 93).

Durante esta etapa, la necesidad de control sobre estas instituciones redefinió la relación del gobierno universitario con el Estado; dentro de éste, la monarquía desplazó en orden jerárquico a la Iglesia en cuanto a su influencia sobre la universidad, mas no la marginó. Para ello, la monarquía dejó para sí el reconocimiento institucional de la universidad, creó nuevas instituciones como la del visitador real y fortaleció el papel del Consejo Real de Castilla para regular la vida universitaria.

Cabe destacar que, para el autor, en esta etapa fue crucial el papel que fueron adquiriendo, en las distintas universidades, los actores internos y externos: en unos casos, como el de las Universidades de Castilla y Aragón, los estudiantes ampliaron su participación en el gobierno interno de la universidad, caso contrario a lo sucedido en la de Valladolid, en donde el Colegio de San Ildefonso ejerció un “autoritarismo aristocrático”, otorgándole al rector amplias atribuciones decisorias; en otros, como en la Universidad de Salamanca, la reorganización de poderes fue encabezada por la monarquía, seguida por el Consejo de Castilla, los doctores-catedráticos, los Colegios Mayores y las órdenes religiosas.

El autor hace un análisis de las características que fueron propias de las autoridades unipersonales y colegiadas, y la relación de éstas con los poderes gubernamentales, así como de su rango de sujeción o de autonomía.

Analiza también el impacto que en la universidad tuvo el liberalismo, el cual redefinió su papel dentro del Estado y para con la sociedad, y las tensiones que originaron los cambios de régimen gubernamental. Una de ellas, la pugna entre el propio liberalismo y el absolutismo

reaccionario, alimentada por el desarrollo del humanismo y la consolidación de las ciencias naturales y exactas dentro de la universidad.

En este periodo, el del liberalismo, quedaron evidenciadas las distintas posiciones en cuanto al carácter de la educación estatal de carácter público, en donde una tendencia otorgaba "...al gobierno de las universidades un importante papel en la naciente responsabilidad del Estado en los asuntos de la enseñanza superior" (p. 129). En esos momentos destaca la creación de uno de los más importantes órganos colegiados del gobierno de la universidad: el Consejo Universitario.

Este órgano, que funcionaba por distrito, estaba integrado por el rector —que fungía como su presidente—, los decanos de las facultades, los directores de las escuelas superiores, los directores de las escuelas profesionales y los directores de los institutos. Este órgano, además de encargarse de los asuntos internos de la universidad, estaría encargado de mediar las relaciones con el gobierno.

Al arribo de la dictadura, la paradoja de la necesidad de que la universidad se desarrollara, pero al mismo tiempo sostener el control por parte del régimen gubernamental, marcó en buena medida ese periodo. La importancia de la institución universitaria y sus quehaceres y productos fueron fundamentales para los proyectos estatales, como lo fue también la tendencia "profesionalizante" de la universidad, en contraste con la ausencia de una autonomía necesaria para la propia institución.

El autoritarismo gubernamental y el control social, ejercidos verticalmente, marcaron las relaciones entre el gobierno y la sociedad y repercutieron de manera directa en la universidad. El control sobre la institución era fundamental para la reproducción del proyecto estatal. Ello explica los márgenes dentro de los cuales se movían las tareas universitarias en donde la ideología religiosa, y todo lo que ésta conlleva, reaparecieron con fuerza pero bajo el control estatal.

En los capítulos finales, el autor aborda las transformaciones que experimentó el Estado español en el llamado periodo de transición posterior al franquismo y los primeros gobiernos democráticos de España, hasta la actualidad. Se trata, naturalmente, de la llamada *transición a la democracia*, la cual significó, para la sociedad española, la apertura y liberalización de las viejas estructuras del franquismo.

Hechos clave como la firma de los Pactos de la Moncloa en 1977 y la aprobación de la Constitución de 1978, constituyeron una sólida plataforma para la democratización española y para la adecuación de la educación en todos sus niveles de cara al fin de siglo.

Fue ésta la etapa de modificaciones constitucionales propias de una redefinición del carácter del Estado y de los regímenes gubernamentales, y de las reformas educativas plasmadas en la Ley de Reforma Universitaria —durante los primeros años de la transición a la democracia—, dentro de la cual destacó la formalización jurídica del papel del Estado en todos los niveles educativos, e igualmente en el establecimiento jurídico de los órganos de gobierno en la universidad.

Para ello, en la Ley referida se establecieron con toda claridad tanto las autoridades unipersonales como las colegiadas precisando la estructura, funciones y atribuciones de todas y cada una de ellas, así como las relaciones entre universidad y gobierno.

Esta Ley de Reforma Universitaria representó un reto para el gobierno universitario: la transformación institucional bajo las nuevas reglas del juego; las relaciones entre las autoridades unipersonales y colegiadas, y hacia el exterior, la relación de la universidad con la estructura gubernamental, particularmente con el Ministerio de Educación y Ciencia. Dice Casanova:

Así, a través de la LRU, la universidad española iniciaba una profunda transformación que, en el caso del gobierno universitario, implicaría una nueva forma de construir las decisiones a partir de tres factores: una amplia participación de la comunidad, un fuerte énfasis en la colegialidad universitaria y una mayor distribución de atribuciones entre los diversos actores de la universidad (p. 187).

Estos retos caracterizan a muchas universidades en las sociedades democráticas; por su dinamismo y por las transformaciones políticas y sociales se mantendrán vigentes, y más que una solución definitiva, requerirán, por una parte, de un manejo responsable de la autonomía (lo estrictamente académico se convierte en una defensa eficaz de la institución) y, por otra, de un Estado y un gobierno también responsables.

Para concluir, además de enfatizar en la valía del libro del doctor Hugo Casanova por sus aportaciones al conocimiento del papel social y del gobierno de la universidad, considero oportuno hacer una breve reflexión a propósito de nuestra universidad. Un elemento clave para comprender el papel del gobierno universitario durante las transformaciones políticas y sociales, estriba en las relaciones que el gobierno universitario ha establecido con el gobierno en los diferentes momentos históricos, manteniendo el manejo institucional para que se consolide su papel académico y social, hasta el momento de conquistar la autonomía.

Aun cuando el Estado reconoce la importancia de la universidad y permite su manejo académico y de gobierno a los universitarios para alcanzar etapas superiores de desarrollo, también se ha observado la tentación, por parte de los diferentes regímenes gubernamentales, de intentar o ejercer un control sobre la universidad, directo o indirecto, para los fines políticos e ideológicos del propio gobierno. De ahí que la universidad debe estar protegida de los intereses políticos y sólo obedecer al conocimiento, a la ciencia, a la razón y a la cultura.

Otro elemento clave, y que es característico a la universidad, es la forma en la que ha ido estructurando sus órganos de gobierno, donde la relación entre autoridades unipersonales y cuerpos colegiados ha posibilitado un sistema de pesos y contrapesos muy funcional y, sobre

todo, bajo el interés fundamental de los fines y funciones académicos y su importancia social.

Finalmente rescato la idea de la universidad y sus distintas épocas para entender su inserción social y política ideológica. Un denominador común entre la universidad española y la nuestra es que ambas tuvieron un mismo origen: el interés de la monarquía por contar con instituciones de altos estudios adecuadas a sus intereses, así como la fuerte influencia de la Iglesia católica para reproducir los intereses de ambas, por sobre el beneficio social.

Hoy la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra Universidad, ha alcanzado una autonomía plena y constitucionalmente reconocida, tiene un carácter nacional y fines académicos para beneficio de nuestra sociedad. Sería pertinente sintetizar en un texto nuestra historia universitaria a guisa de la investigación que presentamos..