

LA PLANEACION EN EL DEBATE DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

MARCO AURELIO NAVARRO LEAL*,
SERGIO MARTINEZ ROMO**

INTRODUCCION

La autonomía es una categoría legal que permite a las universidades planear e instrumentar sus transformaciones, aunque no signifique necesariamente que ellas tengan la capacidad real para hacerlo.

Los cambios que se presentan en las instituciones, por mucho que pretendan ser deliberados, son el resultado de presiones internas y externas que influyen en los procesos de toma de decisiones. En este contexto, la autonomía se convierte en una categoría relativa que difiere según la capacidad que cada institución posea para controlar sus propios cambios.

Dado que la planeación del desarrollo institucional es el proceso ceso de elaboración de un proyecto político sujeto a negociaciones, que en el terreno de los hechos irá modificando un futuro deseado en aras de un destino factible, se requiere analizar el alcance de la autonomía en relación con el contexto de cada institución.

La universidad, más que un hecho histórico, es una institución histórica cuyas funciones le son asignadas por sociedades específicas. Leonhard Froese apunta que “desde sus orígenes (la universidad), nunca ha promovido la investigación o la docencia por sí misma. . . la universidad fue siempre una institución con un propósito práctico y útil”.¹

Qué propósito y el propósito de quién se va a cumplir son interrogantes que deben ser planteados, ya que en función de la naturaleza de éstos es como la extensión de la autonomía se enfoca y el destino institucional se controla.

La universidad mexicana ha sufrido cambios vinculados a las transformaciones de la sociedad. El presente sentido y extensión de la autonomía debe ser visto de acuerdo con el papel que la universidad ha desempeñado en la historia del país y al que le toca desempeñar en el proyecto de desarrollo nacional. Como Bill Williamson sugiere: “la educación está tan condicionada por restricciones y compromisos del pasado, que tiene que verse como reproductora simultánea de tres sociedades: la pasada, la presente y la futura”.²

De acuerdo con lo que antecede, el presente trabajo se estructura de la siguiente forma:

- En la primera parte se analizan las principales transformaciones que ha sufrido la universidad mexicana, con el objeto de establecer el significado de la autonomía en la relación universidad-Estado-sociedad.
- La segunda parte se refiere a la naturaleza de la autonomía en el presente, considerando sus aspectos formales, normativos.
- La tercera parte analiza la relación universidad-sociedad, en términos de funcionalidad en el modelo de desarrollo y en la forma en que las universidades deciden y planifican su destino.
- La cuarta parte analiza la relación universidad-Estado, y la forma en que el último interfiere, o puede interferir, en el control del destino de las universidades.

*Licenciado en Ciencias de la Educación: Universidad Autónoma de Tamaulipas; Maestría en Planeación Educativa y Desarrollo por la Universidad de Londres.

**Licenciado en Administración, México. Especializado en Planeamiento Educativo en Santiago de Chile. Investigador de la Comisión de Planeación de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.

¹FROESE, LEONHARD. University Reform: “A comparative analysis of the American, Russian and German Universities”. Higher education in a changing world. The world yearbook of education 1971-1972. Ed. Brian Holmes y David Scaulon. Evans Bros. Ltd. Londres, 1971, p. 135.

²WILLIAMSON, BILL. Education, social structure and development. The McMillan Press. Ltd. Londres, 1979, p. 208.

1. LA UNIVERSIDAD EN LA HISTORIA DE MEXICO

1.1 La universidad colonial

La primera universidad en México se fundó en 1553, a iniciativa de las autoridades civiles y religiosas, quienes desde 1547 pidieron esta concesión al Rey de España.³ La Real y Pontificia Universidad de México tuvo como modelo la organización, reglamento y contenidos de la Universidad de Salamanca, como condición impuesta por el Rey en el Acta Real de 1551.⁴ Sin embargo se hicieron varias modificaciones por dos razones principales: la influencia que tuvieron los cambios organizacionales de las universidades de Pans, Bolonia y Praga, y segundo, por la situación tan peculiar de la Nueva España, en la cual los reglamentos hechos para la Universidad de Salamanca no tenían suficiente validez.⁵

La universidad colonial estaba bajo el control directo del Estado en cuestiones tales como el nombramiento de los docentes, el contenido de los cursos y hasta el reclutamiento y selección de los estudiantes. Como nos recuerda Silva Michelena,⁶ el cuerpo estudiantil se componía principalmente por los hijos de los funcionarios españoles y criollos; los estudiantes se seleccionaban rigurosamente “de acuerdo a sus aptitudes y antecedentes académicos y sus manifestaciones de buena conducta y disciplina. . . para satisfacer la demanda de personal capacitado para la administración, organización y control de las actividades eclesiásticas y gubernamentales”.⁷

1.2 L'institute de Mexique

Dado el control que el gobierno colonial tenía sobre la educación, durante el movimiento de Independencia el sistema educativo cayó en un periodo de caos de casi medio siglo de duración, en el cual la Iglesia y el Estado compitieron por el control de las instituciones educativas. La Real y Pontificia Universidad de México fue cerrada en 1833 y reabierta en 1910 bajo el nombre de Universidad Nacional.

Durante ese periodo, la educación superior fue impartida en institutos apoyados por el Estado. Estos institutos de educación superior, como el Colegio de San Nicolás, tuvieron como modelo de organización la estructura de L' institute de France, creado por Napoleón I. Las clases altas mandaban a sus hijos a Europa y a los Estados Unidos para obtener educación profesional. A su regreso al país, ellos fueron los encargados de introducir los avances científicos y tecnológicos que vinieron a dar apoyo al pensamiento positivista y liberal que ya echaba raíces en México.

Silva Michelena⁸ sugiere que “los principales rasgos de este tipo de universidad son el profesionalismo y la descentralización, o sea, su organización en institutos de estudios superiores que no necesariamente son universidades, la erradicación de la teología y el culto a las nuevas instituciones del capitalismo”. En 1910, todavía bajo la dictadura de Porfirio Díaz, la universidad fue reabierta al poner bajo la misma sombrilla a los institutos napoleónicos que funcionaban mientras la universidad estaba cerrada.

La Universidad Nacional estaba todavía controlada directamente por el Estado, en los términos que se explicitaban en la Ley Constitutiva:

“ART. 3º La Secretaría de Instrucción Pública será la autoridad de la universidad; un rector y un consejo estarán también, encargados de su gobierno.”

“ART. 4º El rector de la universidad será designado por el Presidente de la República⁹.”

³ROBLES, MARTHA. Educación y sociedad en la historia de México. Ed. Siglo XXI, México, 1977, p. 15.

⁴Reproducido en SILVA HERZOG, JESUS. Una historia de la universidad de México y sus problemas. Ed. Siglo XXI. México, 1974.

⁵SILVA MICHELENA, HECTOR Y SONNTAG HEINZ, RUDOLF. Universidad, dependencia y revolución. Ed. Siglo XXI. México, 1970, p. 14.

⁶Ibid, p. 14.

⁷ROBLES, MARTHA. Op. cit., p. 15.

⁸SILVA MICHELENA. Op. cit., p. 21.

⁹Reproducido por SILVA HERZOG. Op. cit., pp. 18-19.

1.3 La universidad autónoma

El mismo año que la universidad reabrió sus puertas (1910), el país comenzó un periodo de reorganización. La revolución armada tenía como objetivo la democratización de la sociedad incluyendo tierra e instituciones, afectando a todos los sectores del país y produciendo, en 1917, una constitución general para regular la vida democrática de la nación.

La universidad también resultó afectada: los estudiantes y maestros querían decidir por sí mismos lo concerniente a sus asuntos académicos, pero el Estado aún tenía poder para decidir sobre los docentes y sobre el funcionamiento.

Mendieta y Nuñez¹⁰ dice que la universidad era entonces una “institución gubernamental descentralizada” La inestabilidad política del país durante las tres primeras décadas de revolución se transmitió directamente a la universidad; la ideología del régimen permanecía indecisa y lo mismo pasaba con funcionarios y docentes universitarios.

En 1945 un grupo de funcionarios y docentes universitarios propusieron una nueva ley y la enviaron al Presidente y al Congreso para su aprobación. En esta ley se concedía poder a la “comunidad académica” para decidir sobre el nombramiento del rector y del personal, sobre la distribución de recursos y sobre la organización académica.

Un poco más tarde, medidas similares se tomaron en varias entidades federativas con objeto de dar autonomía a sus universidades. Para entonces, el país ya se encontraba en un rápido proceso de industrialización, sobre todo en tres áreas urbanas: la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Como la demanda de personal calificado aumentaba, también se incrementó el número de instituciones de educación superior que orientaron sus esfuerzos hacia profesiones más técnicas que liberales. Tal fue el caso del Instituto Politécnico Nacional (dependiente de la Secretaría de Educación y creado por el gobierno federal en 1937) y de instituciones privadas como la Universidad Autónoma de Guadalajara (1935), el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Iberoamericana (ambos en 1943). Los modelos norteamericanos de educación tecnológica influyeron fuertemente en las instituciones mexicanas,¹¹ con el objeto de que éstas fueran eficientes en el entrenamiento del personal requerido por la tecnología industrial de la misma procedencia.

Dadas las altas demandas por este tipo de personal, la educación superior se ofreció en una escala mucho mayor en las áreas industriales mencionadas, de tal forma que las clases medias urbanas iniciaron su incorporación en el sistema de educación superior¹².

Resumiendo, la universidad colonial y la napoleónica fueron las instituciones de educación superior más importantes en su tiempo; al estar controladas directamente por el Estado, las clases dominantes obtuvieron el tipo de educación que requerían para administrar el país.

Por otra parte, la autonomía académica se concedió a las universidades como resultado del discurso democrático prevaleciente en el país durante la Revolución, pero no fue sino hasta el periodo de rápida industrialización y la prioritaria expansión de la educación tecnológica federal, cuando el Estado concedió mayor poder a la comunidad de las universidades para que decidieran sobre su destino.

2. LAS UNIVERSIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

Formalmente, la educación superior puede ser ofrecida por el gobierno federal, por el gobierno de las entidades federativas, por las autoridades municipales o por particulares autorizados para ello. En la actualidad, el sistema de educación superior se ha incrementado en términos poblacionales y de recursos, se ha diversificado

¹⁰MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La reforma universitaria integral. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, 1967, p. 24.

¹¹RENNER, RICHARD. “Universities in transition: The U. S. presence in Latin American.” Higher Education. Center for Latin American Studies. University of Florida, 1973.

¹²MYERS, CHARLES N. Education and national development in Mexico. Princeton University, 1965, pp. 98-102.

en términos de opciones ofrecidas y modalidades para cursarlas, y finalmente, se ha elevado a rango constitucional la autonomía universitaria, incrementado el número de universidades autónomas y desarrollado nuevas formas de administración y organización académica en ellas. Por su tipo de organización administrativa, las instituciones de educación superior se pueden clasificar de la siguiente forma:

- I. Universidades autónomas.
- II. Universidades públicas estatales.
- III. Instituciones federales.
- IV. Universidades privadas independientes.
- V. Instituciones privadas cuyos estudios son reconocidos por universidades autónomas, o que les ha sido concedida capacidad para otorgar reconocimiento a estudios profesionales.

El poder legal del Estado para controlar la vida de las instituciones varía en cada uno de los apartados señalados:

- a) Respecto a las instituciones federales -iii-, el Estado tiene, dadas las estructuras verticales en la forma de decisiones, poder ilimitado.
- b) El Estado ejerce cierto control sobre las instituciones privadas -iv y v-, en términos de impuestos, de normatividad en los estudios en el caso v, y en ambos apartados hay casos de una franca tolerancia en aras de la contribución en la atención a la demanda.
- c) Las universidades públicas de los Estados -ii-, generalmente tienen autonomía sólo en términos académicos, los cuales, obviamente, se verán influenciados por los funcionarios designados directamente por el gobierno de las entidades.
- d) Las universidades agrupadas en i, formalmente tienen todo el poder para decidir y planear sus actividades; esto es relevante si se considera que estas 30 instituciones atienden a más de la mitad del total de estudiantes a nivel superior, concentran más del 60 % de la planta docente y aproximadamente el 70 % del financiamiento público que se otorga a este nivel de estudios (datos de la ANUIES citados por Rangel Guerra).

2.1 El alcance de la autonomía

Las características fundamentales de las universidades autónomas, en términos de Rangel Guerra¹³ son:

- Forma de gobierno. Libertad para designar sus autoridades y planificar su organización interna.
- Actividades académicas. Poder formal para organizar sus estudios y desarrollar su investigación, de acuerdo al principio de libertad de cátedra y pudiendo designar al personal docente. Pueden otorgar certificados y títulos y pueden validar o reconocer estudios realizados en otras instituciones nacionales o internacionales, además de reconocer o incorporar estudios de bachillerato u otros estudios avanzados hechos en instituciones privadas.
- Financiamiento. Tienen poder para administrar su gasto y planificar su presupuesto, aunque sus ingresos provengan principalmente del sector público.

¹³RANGEL GUERRA, ALFONSO. Systems of higher education: Mexico. International Council for Educational Development. USA, 1978.

En el conjunto de estas características se puede decir que la capacidad de estas instituciones, para decidir sobre su destino, estará en función de la situación política del contexto reflejada básicamente en:

- a) El presupuesto que se les otorgue.
- b) Las limitaciones que los propios miembros de la comunidad académica se impongan.

En la manera en que estas limitaciones se impongan y en los criterios externos que influyan en la toma de decisiones reside el poder real que las universidades poseen para controlar su funcionamiento. Spaulding y Herman¹⁴ decían que las universidades son habitualmente vistas como medios para alcanzar distintos propósitos, de acuerdo a sus distintas clientelas: i.e. estudiantes, padres de familia y empleadores; hoy día, los trabajadores también manifiestan sus propósitos. El destino de las universidades es entonces resultado de todas estas fuerzas interrelacionadas y en ocasiones contrapuestas, como una extensión de las contradicciones sociales.

Resumiendo. Las universidades autónomas son las instituciones de educación superior más pobladas y reciben el porcentaje más alto del gasto destinado al sistema de educación superior; estas universidades han recibido, formalmente, el poder para decidir por sí mismas, pero en el terreno de los hechos tal poder es influido por los distintos propósitos (a veces en conflicto) de sus distintas clientelas.

3. LA RELACION UNIVERSIDAD-SOCIEDAD

3.1 Los objetivos de la universidad

En 1971 Brian Holmes,¹⁵ escribiendo acerca de las distintas concepciones de universidad, decía que la noción más común es que “si va a desempeñar la tarea de investigar y diseminar el conocimiento, sus miembros deberán ser libres para discutir y expresar sus opiniones radicales, dentro y fuera de su especialidad”, y que “la autonomía de la universidad implica que la comunidad académica tenga que manejar sus propios asuntos. Ni las autoridades clericales, ni gubernamentales, ni los intereses comerciales deben ayudar a formular las políticas académicas”.

Pero, como el mismo Holmes reconoce, todos estos intereses intervienen en la modelación de las transformaciones.

Los antiguos objetivos de la universidad mexicana: docencia, investigación y difusión cultural, han estado sujetos a revisión. Los intereses de los diversos grupos beneficiarios han cambiado; las antiguas formas de civilización e ilustración y el conocimiento enciclopédico han perdido su demanda.

Los procesos de industrialización y comercialización de la sociedad han generado nuevas expectativas para los países subdesarrollados y para sus universidades. En la primera década del desarrollo (proclamada por la ONU en los 60), tesis como las etapas del crecimiento de Rostow encontraron eco en los foros internacionales e influyeron en las políticas de los países subdesarrollados.

Como el desarrollo, en esa década, fue visto básicamente en términos de crecimiento económico, el cual supuestamente permitiría a los países subdesarrollados seguir el mismo camino ya recorrido por los países industrializados, a las universidades se les asignó el papel de preparar la fuerza de trabajo requerida para ese propósito, de tal forma que los cambios propuestos a las instituciones de educación superior se enmarcaban en los términos de Colin Leys:¹⁶ “el problema de adaptar las funciones de la universidad a los requerimientos del desarrollo, fue percibido como el de hacerla servir a los programas gubernamentales”. Varias de las reformas universitarias emprendidas durante esa década,

¹⁴SPAULDING, S. Y JOSEPH HERMAN. Especulations from an international perspective. Universities facing the future. The World yearbook on education 1972-1973. Ed. Viblet y Freeman. Evans Bros. Londres, 1972, p. 47.

¹⁵HOLMES, BRIAN. “Universities, higher education and society.” Higher education in a changing world. Londres, 1971, pp. 4-5.

fueron evidencia del poder del Estado para intervenir en asuntos universitarios, pero también varias demostraciones estudiantiles fueron evidencia de la presteza de la comunidad académica para defender su autonomía.

La extensión de los efectos de las teorías lineales del desarrollo en las universidades, es objeto de análisis de varios trabajos sobre la “modernización” de la educación superior.¹⁷ Pero lo que quedó claro para la comunidad académica, especialmente después del 68, es la necesidad de que la universidad se dedique más eficientemente a las necesidades de la sociedad y no a intereses individuales o grupales.

3.2 La universidad y las prioridades del desarrollo

Para la década de los 70 el desarrollo fue redefinido y las políticas basadas en las teorías lineales no fueron capaces de reducir los abismos existentes entre los grupos sociales. El desarrollo, entonces, se explicó en distintas formas dependiendo de las características de cada nación o grupos de naciones, según el lugar ocupado en un esquema mundial de desarrollo. En esta época cobran auge distintos enfoques teóricos que, con una preocupación común por el desarrollo autárquico y compartido de los países, desarrollan diferentes puntos de vista, entre los que destacan un enfoque de dependencia y de desarrollo desigual y combinado (Di Tella, Dos Santos y Jaguaribe, por mencionar algunos autores) y otros, como el de Benno Sander,¹⁸ que buscaban explicación en “la integración de todas las disciplinas económicas y sociales en un nuevo sistema de análisis y prescripciones. . . el resultado no sería la suma de conceptos, sino una teoría multidisciplinaria integral, con sus propias características”. En estos términos, la definición del desarrollo nacional encontraría su arena natural en las universidades.

En marzo de 1970, la Asamblea General de la ANUIES estableció objetivos más específicos para el sistema de educación superior, los cuales muestran claras intenciones por vincular de una manera más eficaz las actividades académicas con las necesidades de la sociedad, promoviendo el papel social de las universidades, pero dejándoles espacio para que especifiquen y desarrollen, sustantivamente, sus contribuciones particulares al desarrollo nacional.

A este punto se refiere Arizmendi¹⁹ en los términos siguientes: “El desarrollo de las instituciones -y por lo tanto de su planeación- necesitan del concurso de maestros, alumnos, trabajadores y funcionarios. Requieren también del debate científico y de la confrontación ideológica.”

“La única limitante es el respeto absoluto-dentro del marco académico-que le dé vigencia y permanencia a la pluralidad.”

En la perspectiva de Carnoy,²⁰ la aceptación del conflicto de intereses (encroachment) y su articulación en los cauces que el mismo conflicto genera, radica una estrategia digna de tomarse en cuenta para enfrentar la problemática del cambio educativo.

Navarro²¹ sugiere que la participación en la toma de decisiones para la planeación de la contribución de la educación superior al desarrollo, se oriente hacia el apoyo al trabajo en sus luchas contra el capital, como medida para contribuir al cambio social más que a un mero crecimiento económico.

En palabras de Colin Leys, profesor de la Universidad de Nairobi, “el desarrollo de cualquier tipo, debe depender altamente de la manera en que los tres elementos componentes de la matriz universitaria

¹⁶LEYS, COLIN. “The role of the university in an underdeveloped country.” Report of the 5th Commonwealth Educational Conference. Canberra, 1971. HMSO. Londres, p. 129.

¹⁷Ver: VASCONI, TOMAS. “Modernización y crisis de la universidad latinoamericana”, en Cuadernos de Estudios Socio-económicos. Chile. Universidad de Chile, 1971. AGUIRRE, MA. ESTHER. Modernización de la Educación Superior. El Caso de México. CISE.

¹⁸SANDER, BENNO. Formalismo educacional en los países en desarrollo: el caso brasileño. PREDE-OEA. Washington, 1974, p. 4.

¹⁹ARIZMENDI, ROBERTO. “Situación general de la planeación y la administración de la educación superior”, en Planeación de la Educación Superior. Ediciones de la CONPES. SEP-ANUIES, 1981, p. 43.

²⁰CARNOY, MARTIN. Role of education in a strategy for social change. Carnoy and Levin. The limits of Educational Reform Longman. New York, 1976.

²¹NAVARRO M. AURELIO. “Desarrollo y planificación de la educación superior.” Revista de la Educación Superior. Enero-marzo 1981. ANUIES. México.

(estudiantes, docentes y funcionarios) interactúen para producir una reconsideración continua de la naturaleza del problema del desarrollo y de sus objetivos sociales. Los tres grupos pertenecen a la élite y pueden desgastarse en sus luchas internas por el poder, o pueden orientar el funcionamiento de sus respectivas funciones, como parte de su esfuerzo mayor por relacionar sus actividades colectivas -y sus privilegios colectivos- con la problemática básica del desarrollo”.²²

3.3 Mecanismos de coordinación

La tarea de las universidades, de planear y controlar su destino a la luz del desarrollo nacional, requiere de un sistema de información, de coordinación y de cooperación, a niveles institucionales, interinstitucionales y nacionales.

Para esto, en 1950, algunas instituciones formaron la ANUIES, cuyos objetivos han sido, entre otros, “apoyar las acciones tendientes a desarrollar las funciones asignadas a las instituciones afiliadas y promover el intercambio de personal, información y servicio”. Con este objeto, la ANUIES se estructuró por zonas tratando de enfrentar la problemática regional de las instituciones, y en el plano nacional ha instrumentado diversos mecanismos de intercambio y coordinación a lo largo de su existencia. En este tiempo se han afiliado a la Asociación prácticamente todas las instituciones de educación superior de carácter público. La ANUIES ha guardado respeto a la autonomía de las instituciones afiliadas, y los acuerdos tomados por su Asamblea han tenido generalmente el carácter de recomendaciones y sugerencias. Sin embargo, puesto que las universidades varían en tamaño y en la diversificación de sus servicios, no todas estaban en condiciones de iniciar la planeación de sus reformas y algunas iniciaron con rezago este proceso. En 1976-77, la SEP elaboró un Plan Nacional de Educación cuya versión definitiva fue presentada un año después. Para ello fue convocada la ANUIES a presentar sus aportaciones en lo referente a educación superior, y además, fue elaborada y aprobada la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Como resultado operativo de este trabajo se estableció el Secretariado Conjunto SEP-ANUIES (ANUIES y Subsecretaría de Educación Superior que se ha encargado, durante los últimos tres años, de establecer las coordinaciones nacional (CONPES, regionales (CORPES y estatales (COEPES para la planeación de la educación superior; todo ello en el marco de los programas prioritarios, previsto en el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES, aprobado en la reunión de Puebla, en noviembre de 1978.

Por intermedio de esta comisión, gran parte del soporte proporcionado ha recaído en la asesoría para la racionalización e instrumentación de las políticas educativas que, en el marco general descrito, especifica cada institución según el diagnóstico de sus necesidades y, especialmente, aquellas universidades con precisión de preparar técnicamente la planeación y operacionalización de sus reformas. Aquí se puede vislumbrar la idea de que aun cuando las universidades tienen el poder formal para controlar su funcionamiento, no todas se encuentran capacitadas para ejercerlo, reduciendo, relativamente y por cuenta propia, su autonomía. Parece oportuno mencionar una cita de Onushkin²³ en 1971: “si las instituciones de educación superior no desarrollan sus propias actividades de planeación, se verán víctimas de presiones contradictorias provenientes del entorno, o alguna agencia externa se adentrará y planeará su desarrollo”.

A manera de resumen puede afirmarse que, conforme la sociedad se transforma, el papel de la universidad se redefine. Durante los años 60, cuando el desarrollo se percibía en términos de crecimiento económico, las universidades se encaminaban hacia la formación de recursos humanos requeridos. Durante la década de los 70, cuando el desarrollo fue planteado no solo en términos de crecimiento, sino también en términos de cambio social, las universidades adoptaron la tarea de participar más específicamente en su contribución a la sociedad y en la tarea de ser gestores de sus propias transformaciones.

²²LEYS, COLIN. Op. cit., p. 135.

²³ONUSHKIN, VICTOR G. Planning the development of universities I. UNESCO-IIIEP. Paris, 1971, p. 51.

Para efecto de coordinar su contribución, se crearon mecanismos interinstitucionales y oficiales que pueden llegar a intervenir, sobre todo en aquellas universidades que se encuentran técnicamente débiles para controlar su propio destino.

4. LA RELACION UNIVERSIDAD-ESTADO

En términos generales, el papel de las universidades, según sus objetivos, es el de servir a la sociedad en sus necesidades de desarrollo, a través de su quehacer institucional. Ian Michael²⁴ comenta que “la autonomía de las universidades se justifica en la necesidad social de un análisis independiente y confiable y del material en el cual los juicios independientes puedan basarse”.

El Estado, como intérprete y mediador de los sectores sociales, por una parte da el poder a las instituciones para decidir sobre su destino, pero por otra parte le interesa coordinar la vida de las instituciones para asegurar eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos. En esta función de coordinación se establece la relación directa entre universidad y Estado. El grado en que este último interviene o interfiere en la vida de las universidades, varía de acuerdo a la decisión en cuestión y a la problemática específica de cada universidad.

El Estado puede intervenir en la vida de las universidades a través de la asesoría técnica, y esto no necesariamente reduce la autonomía. Pero si el Estado, por ejemplo, tiene preferencias por ciertos proyectos y lo demuestra con su financiamiento, entonces estará interfiriendo directamente en los procesos de decisión de la universidad, reduciendo su poder de autodeterminación. En estos términos, la coordinación no necesariamente significa un control externo, y el análisis de la relación universidad-Estado debe trascender los términos formales e internarse en casos sustantivos.

El poder de las universidades en cuestiones de gobierno académico, como lo señala Daniel Levy,²⁵ varía dependiendo de su magnitud poblacional, de su conducta política y de su capacidad real de planificar su desarrollo. En las universidades más jóvenes de provincia, con fuertes carencias de participación en las decisiones, el Estado tiene mayores posibilidades de interferir por cuanto no hay un juego de opiniones y posturas. La evidencia de esto es precisamente la existencia de lo contrario. Es decir, que en aquellas universidades donde hay una mayor atención a la demanda educativa y donde la toma de decisiones se realiza en forma más participativa, la interferencia estatal que aparentemente estuvo limitada, ha entrado en conflictos de menor o mayor magnitud, según la profundidad en la diferencia de posturas y el número de involucrados (federación, Estados, universidades, otros organismos locales).

Respecto a la autonomía financiera, Levy²⁶ encontró que “la universidad distribuye la suma global recibida, sin necesidad de rendir cuentas al Estado. Casi siempre se puede contar con un ingreso cuando menos igual al del año anterior, más un incremento de acuerdo a la inflación”. Por lo tanto, el control del Estado por medio del financiamiento ha tenido fuertes limitaciones. Sin embargo, lo anterior puede ser el caso para grandes universidades con cierto grado de participación y además en referencia al gasto corriente, pero en lo que se refiere a presupuestación extra para gastos de capital (nuevos edificios, instalaciones deportivas, etc.), los proyectos tienen que ser sometidos a negociación. De nuevo, en el caso de pequeñas universidades deficientes en capacidades administrativas y de planeación, con reducida capacidad de negociación, la interferencia del Estado tiene posibilidades de ser más fuerte.

Concluyendo, la autonomía formal de las instituciones no es suficiente para controlar su destino. Su poder real, para lograr este propósito, se encuentra en la amplitud de la participación en la toma de decisiones para la planeación, lo cual le dará poder de negociación política.

²⁴MICHAEL, IAN. Academic autonomy and governmental demands: The case of Malawi. *Minerva*. Vol. XVI, núm. 4. Invierno 1978. International council on the future of the university. Londres, p. 465.

²⁵LEVY, DANIEL. Comparative Perspectives on Academic Governance in Mexico. Yale Higher Education Research Group. Working paper 28. New Haven, Connecticut, 1977.

²⁶LEVY, DANIEL. Limits on the Government's financial control of the university: Mexico. Yale Higher Education Research Group. Working paper 22. New Haven, Connecticut, 1977.

5. CONCLUSIONES

- 5.1 La autonomía en las universidades mexicanas se ha gestado en las transformaciones de la sociedad. En este sentido, los efectos de la Independencia, la Reforma y la Revolución introducen, en ese orden, el laicismo y la diversidad de ideas que culminarán después en la libertad de cátedra. Los efectos de la industrialización traen consigo, por un lado, la expansión de la educación tecnológica y, por otro, la decisión estatal de ampliar la extensión de la autonomía, a la elección de autoridades universitarias y la distribución del presupuesto.
- 5.2 Sin embargo, el poder concedido formalmente a las universidades para que decidan por sí mismas sus cuestiones académicas, los mecanismos de elección de sus autoridades y la distribución de su presupuesto, no será suficiente para que determinen su destino. La capacidad real de autodeterminación sólo se verá reflejada en la medida en que la planeación (como proceso de participación en las decisiones) les permita instrumentar sus proyectos de vinculación con las necesidades del desarrollo.
- 5.3 El análisis más detallado de la extensión y sentido de la autonomía habrá de hacerse a partir de casos sustantivos, dado que ésta es una categoría que se desarrolla a partir de la capacidad real de diseño y control que las instituciones posean sobre sus propias transformaciones. El análisis deberá extenderse a la operación de los mecanismos de coordinación a nivel nacional y regional diseñados en los últimos años, considerados éstos como espacios de participación.
- 5.4 La participación como sustento de la planeación vinculará los proyectos de universidad con las necesidades del desarrollo, en cuanto su amplitud muestre un proyecto político de sociedad y universidad.