

EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES EN MÉXICO DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

DANIEL LEVY

EVOLUCIÓN

MIENTRAS que Perú y la República Dominicana pueden disputarse el honor de haber sancionado legalmente la primera universidad en el Nuevo Mundo, México tiene el derecho de afirmar que la suya fue la primera en funcionar (1553). La Real y Pontificia Universidad ya había otorgado títulos a ocho mil estudiantes cuando Harvard se convirtió en la primera institución de educación superior en la América anglosajona (1636). A pesar de esta larga herencia y de los frecuentes reconocimientos paternalistas a los esfuerzos pioneros de las universidades latinoamericanas en áreas tales como las de la participación estudiantil y la autonomía institucional, existen muy pocos estudios comparativos sobre el gobierno de las universidades de la región.

Trataré, pues, de reducir una laguna, no sólo regional sino también disciplinaria, en la literatura sobre educación superior. En un artículo reciente se lamenta el que los politólogos apenas hayan comenzado a darse cuenta "de que su propia circunstancia es tan digna de estudio y análisis como cualquier otro segmento de la sociedad".¹ Han habido muy pocos análisis políticos del gobierno de las universidades y aun menos de las relaciones gobierno-universidad. Puede añadirse que es todavía menor la literatura existente sobre política comparada en relación con las instituciones de educación superior. Este artículo se centra en los componentes de su gobierno, tanto internos como externos a la universidad, y trata de hacerlo en términos explícitamente comparativos.

Aunque la influencia de la madre patria fue importante, sería un error asumir que existen patrones similares de gobierno académico latinoamericano. El análisis del sistema mexicano, uno de los "tres grandes" de América Latina (junto con Brasil y Argentina) refleja una autono-

¹ Samuel K. Gove y Carol Everly Floyd, "Research on Higher Education Administration and Policy: An Uneven Report", *Public Administration Review*, enero-febrero 1975, p. 117. Ver también Daniel Levy, "The Politics of Higher Education", *Review of Higher Education* 2, N° 2, invierno, 1979. Una discusión más amplia de muchos de estos temas se hace en Daniel Levy, *Government and University in Mexico*, Nueva York, Praeger, 1979.

mía institucional mayor y un control gubernamental menor del que existe en el modelo continental europeo. Tampoco el sistema mexicano encuentra paralelo en el coloso del norte; el grado de participación de los estudiantes y de autonomía de la facultad (en el sentido europeo del término) en relación con la autoridad institucional más amplia niega eso. Podría uno comenzar a conceptualizar en términos de un sistema híbrido, de compromiso, derivado de dos principales modelos extranjeros. Prefiero ver al sistema mexicano como uno distinto, un tercer tipo que, hasta muy recientemente, era bastante típico en términos latinoamericanos. Este patrón típico ha sido destruido en la región con el ascenso de los regímenes militares. La etapa en que la diversidad en el gobierno de las universidades era menor entre las de América Latina que entre las norteamericanas ha terminado.² Sin embargo, el caso mexicano es por sí solo significativo, y es todavía indicativo, si no idéntico, de los patrones de países tales como Venezuela, Colombia y Costa Rica. Es más, refleja el patrón dominante del gobierno de las universidades en América Latina por cerca de medio siglo.

Los límites de la influencia de la madre patria se hacen patentes al ver cuán frecuente y dramáticamente ha cambiado el carácter de la universidad de la época colonial.³ La Real y Pontificia Universidad, dominante en esa época, fue en realidad modelada siguiendo de cerca a la universidad española de Salamanca. Sirvió como parte integrante de una sociedad orgánica. Los críticos señalan que fue elitista e irrelevante para las necesidades y el cambio sociales —un mero instrumento de la Corona y de la Iglesia. Ellos la desprecian por tener un curriculum totalmente conservador. Sus defensores insisten en que la Universidad mostró lo mejor de su sociedad, que logró un grado significativo de autonomía de su comunidad y mantuvo niveles académicos de excelencia, especialmente en derecho, filosofía y teología. Algunos llegan a sugerir que como en Italia, los días gloriosos de la universidad mexicana quedaron siglos atrás.⁴

El control español llegó a su fin con la guerra de independencia (1810-1821). El siguiente medio siglo fue testigo de una dura lucha entre conservadores y liberales sobre el destino de la universidad. En contraste con lo que sucedió en otros países latinoamericanos, los conservadores apoyaban a la universidad, mientras que los liberales se oponían a ella.

² George Waggoner, "La educación superior en Latinoamérica", *Revista de la ANUIES* 3, N° 3, 1974, p. 3, presenta el argumento tradicional. Obviamente, estoy haciendo generalizaciones: la administración académica mexicana no es totalmente típica a nivel latinoamericano, ni es irrelevante para aquellas que hoy trabajan bajo control militar.

³ Una buena historia introductoria es la de Jesús Silva Herzog, *Una historia de la Universidad de México y sus problemas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1974.

⁴ Burton R. Clark, *Academic Power in Italy*, Chicago, University of Chicago Press, 1977, p. 16.

Esta paradoja mexicana se deriva de la continuidad de la universidad colonial en el siglo XIX. Los conservadores la consideraban como el mayor exponente de la cultura española que ellos esperaban mantener. Los liberales la atacaban por "inútil, perniciosa e irreformable", un ejemplo perfecto del tradicionalismo hispano que ellos buscaban erradicar.⁵ Completamente dependiente de las fuerzas que llegaban al poder, la universidad fue cerrada y abierta tres veces, hasta que el presidente Juárez, un liberal, la cerró de manera definitiva en 1867. El esparcimiento del desorden político había destruido la unidad orgánica de la Universidad y el Estado. Sólo unas cuantas facultades aisladas sobrevivieron hasta que una variedad de instituciones y colegios llenaron el vacío. El periodo de inactividad de la universidad dio, pues, ímpetu a la multiplicidad institucional.

La Universidad Nacional no fue creada o restablecida sino en 1910, dada la urgencia de los positivistas de apoyar el desarrollo científico y material. Los estatutos proveían un control gubernamental fuerte. Pero apenas trece días después de la inauguración de la Universidad, México entraba de nuevo en una lucha violenta, su revolución épica. Cuando una semblanza de orden volvió a restablecerse (1917), los apóstoles revolucionarios trataron de reafirmar el control gubernamental. Su ataque a la universidad se centró en tres puntos: la composición de la universidad era elitista; la universidad no respondía a las necesidades sociales, y era un "poder dentro del poder" que causaba divisiones. Pero la política de control gubernamental fue frustrada de nuevo. En parte debido a las demandas estudiantiles inspiradas en el logro de la autonomía en casi toda América Latina, y más por la simple necesidad de apartarse de los disturbios crónicos de la universidad, el gobierno le concedió autonomía parcial en 1929 y completa autonomía en 1933. Los beneficios no fueron otorgados totalmente de buena fe: el gobierno no la proveía de fondos suficientes y continuamente sufría el embate ideológico del gobierno que trataba de extender sus principios "socialistas" a la universidad. La brecha entre el gobierno y la universidad provocó la creación de nuevas instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y El Colegio de México, un refugio para los académicos españoles refugiados.

Ninguna de las partes habría de imponerse. El compromiso logrado en 1944, que se mantiene hasta el presente, estableció un significativo, pero ambiguamente incompleto, grado de autonomía. El acuerdo logrado por la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) habría de convertirse en modelo para las universidades autónomas de los estados que se crearían posteriormente. El gobierno y la UNAM mantendría relativamente buenas relaciones los siguiente veinte años, hasta que mani-

⁵ Esta fue una frase de José Luis Mora, uno de los intelectuales liberales más importantes.

testaciones estudiantiles en contra del régimen, sin precedentes en cuanto a sus dimensiones, combinadas con un grado de represión gubernamental poco usual, produjeron el peor episodio en la historia de la Universidad. El climax vino con la matanza de probablemente más de 300 estudiantes en la Batalla de Tlatelolco en 1968.⁶ Fue el acontecimiento más violento durante una época de agitación en las universidades de todo el mundo. El trauma y el inmovilismo fueron seguidos de otros encuentros violentos, siendo el de 1971 especialmente grave. El conflicto ha sido crónico en algunas partes de la provincia.

Las recientes tendencias en educación superior no han sido, sin embargo, del todo sombrías. El gobierno nacional se ha tratado de disociar de los acontecimientos de 1968 y muy frecuentemente ha actuado de manera admirable para contener las manos represivas de los gobiernos estatales. Un hecho más importante es que el gobierno ha financiado un enorme crecimiento demográfico e institucional de las universidades. Este crecimiento ha superado aun los impresionantes promedios de crecimiento de América Latina después de la guerra. En las décadas previas, el caos revolucionario había hecho descender el crecimiento de la población y retardado el desarrollo de la educación masiva; cuando por fin se elevaron la tasa de nacimiento y el enrolamiento en las escuelas, la demanda por educación superior aumentó.

Actualmente, la población total de las instituciones de educación superior se acerca al millón, con más de la mitad en el nivel de licenciatura.⁷ Este nivel es equivalente al *laurea* italiano, o al grado de *license* francés. Es un "primer grado", que los mexicanos, como sus congéneres europeos, prefieren comparar con la maestría y no con el grado de bachiller de los Estados Unidos. La otra mitad está inscrita en las preparatorias de la Universidad o en instituciones de "educación secundaria". El gobierno, de manera cautelosa, está tratando de llevar la preparatoria hacia instituciones no universitarias, bajo su control. Los estudiantes graduados se elevan a cerca de veinte mil.

EL PANORAMA INSTITUCIONAL

México tiene ahora 182 instituciones de educación superior.⁸ Hay varias maneras de clasificarlas por sectores: universitario-técnico, autó-

⁶ Octavio Paz presenta uno de los mejores resúmenes en *The Other Mexico*, traducido por Lysander Kemp, Nueva York, Grove Press, 1972.

⁷ Las cifras son 970,248 y 545,182, respectivamente, de acuerdo con: ANUIES, *La enseñanza superior en México, 1970-1976*, México, ANUIES, 1977.

⁸ Datos de: ANUIES, "Instituciones de educación superior, por estado", lista no publicada. En 1971 había 125 instituciones: 27 universidades públicas, 11 universidades privadas, 50 institutos del gobierno y 37 institutos privados. ANUIES, *La enseñanza superior en México, 1971*, México, ANUIES, 1974. Un panorama institucional básico se encuentra en: Thomas Noel Osborn II, *Higher Education in Mexico*, El Paso, Texas

nomo-no autónomo, público-privado, del distrito federal-estatal. Todas estas categorías pueden engañar, sin embargo, ya que las características de muchas de ellas no se ajustan a sus nombres (por ejemplo "universitaria" o "autónoma"). Tampoco está la educación superior tan descentralizada como parecería reflejar la multiplicidad de instituciones; dentro del grupo existen dos gigantes, unas cuantas instituciones de tamaño mediano, y muchas, muchas, enanas. La UNAM se enorgullece de tener facultades en ciencias naturales, ciencias políticas y sociales, administración privada y pública, derecho, economía, filosofía y letras, ingeniería, medicina, medicina veterinaria, psicología y química, además de otras seis "escuelas", como la de música. Algunas de las instituciones de provincia más grandes tienen entre siete y doce facultades y escuelas, y las pequeñas cuentan con alrededor de cinco y algunas, con una solamente.

Las treinta y tres universidades públicas de México están distribuidas en toda la república, una en cada estado y dos en el Distrito Federal. Quedan, a la vez, bajo las leyes gubernamentales (federales o estatales) y bajo sus propios estatutos. Por ejemplo, la UNAM se gobierna por su Ley Orgánica de 1944, ratificada en sus Estatutos de 1945. Veinticinco universidades públicas proclaman oficialmente su autonomía. La red de provincia ha crecido prodigiosamente. Aunque tienen antecedentes en la etapa colonial, su historia ha sido fragmentada y existían apenas cinco universidades estatales en 1937. Para 1949 ya eran diez, y veintitrés en 1961. Reciben cerca de la mitad de los fondos del gobierno federal, 40% de sus estados y 10% de fuentes no gubernamentales. La UNAM recibe el 95% de su ingreso del gobierno federal, en tanto que la nueva Universidad Autónoma Metropolitana, en el Distrito Federal, espera obtener una parte más significativa de las propias colegiaturas. Las universidades públicas tienen legalmente a su cargo el impartir educación profesional, llevar a cabo labor de investigación y expandir los beneficios culturales.

Paralelo al sector universitario encontramos el sector técnico, integrado principalmente por el IPN y cerca de cincuenta institutos técnicos regionales (ITR). En esta forma, México tiene un sistema binario. El IPN es en el sector técnico lo que la UNAM es en el universitario, el indiscutido líder y gigante o, al menos, "el centro de gravedad". Estos dos "monstruos" juntos incluyen a cerca del 40% del total de la población en educación superior.⁹ Los ITR constituyen un fenómeno bastante reciente (1948). A ellos pertenece el 5% del total de la población, pero un porcentaje menor corresponde al nivel de licenciatura.

El control del sector técnico público queda claramente en manos del gobierno federal. El Ejecutivo designa a los directores de los institutos,

Western Press, 1976 y Richard King *et al.*, *The Provincial Universities of Mexico*, Nueva York, Praeger, 1971.

⁹ Calculo un 44%, a partir de ANUIES, *La enseñanza*, 1971.

establece los requisitos académicos y tiene un poder muy amplio sobre sus actividades. Sin embargo, el IPN mantiene un grado notable de autogobierno en materia de curricula y de administración. El Ejecutivo marca las grandes directrices y deja a los funcionarios designados escoger las pautas adecuadas. Hay una preocupación muy válida sobre la "turbulencia universitaria", y los institutos buscan emular los patrones de gobierno de las universidades más prestigiosas. Sin embargo, una prueba de quién gobierna realmente todavía señala al Ejecutivo: cuando los estudiantes del IPN quieren protestar por las condiciones en su Instituto van hacia el zócalo. Los ITR están más claramente controlados por el gobierno. Esto se debe a su creación más reciente, menor tamaño y menor prestigio. Sus funcionarios no hablan de autonomía administrativa; por el contrario, se enorgullecen de ser verdaderos vehículos de la política de educación superior del gobierno. El IPN, por su lado, frustra de vez en cuando los intentos del gobierno de tratar al sector técnico como un sistema integral. Tanto los ITR como el IPN son financiados totalmente por el gobierno federal.

Las escuelas normales podrían constituir una especie de tercer sector, pero dado que la mayor parte de la enseñanza no alcanza el nivel de licenciatura, este "sector" es pequeño. La institución mayor es la Escuela Normal Superior con cerca de 7 000 estudiantes.¹⁰

La mayor parte de las instituciones restantes son privadas y se han multiplicado en los últimos años. Alrededor del 10% de los estudiantes de México lo hacen en el sector privado. Este porcentaje es apenas la mitad del correspondiente a los Estados Unidos, pero de todas maneras es alto si se le compara con las pequeñísimas cifras correspondientes a muchos países europeos y latinoamericanos. De nuevo, en este caso, la multiplicidad institucional no debe ser confundida con una descentralización extrema. Cerca del 6% está inscrito en los "cuatro grandes": el Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad Autónoma de Guadalajara, la Iberoamericana y la La Salle. Estas son instituciones bastante prestigiosas. A pesar de tener mucho menos instituciones, al sector privado no se le considera inferior, como en el caso del Japón. Su atractivo se refuerza por la sobrepoblación y el desorden endémico que plaga a las universidades públicas mayores. Las instituciones privadas de México son laicas, en contraste con muchas de América Latina que son católicas. Necesitan reconocimiento del gobierno o de una universidad pública reconocida para que sus títulos sean válidos. Pero son virtualmente autónomas del control gubernamental. Mientras que las universidades públicas llenan los puestos de la burocracia, las privadas satisfacen las necesidades de los sectores empresariales privados.

¹⁰ SEP, *Informe de labores, 1975*, México, SEP, 1975, p. 219, reporta 7210.

NIVELES DE ORGANIZACIÓN

En busca del análisis comparativo, buscaré especificar el *loci* del poder en el gobierno de las universidades de acuerdo con esquemas utilizados en otras partes.¹¹ Se logran dos propósitos: vemos la concentración de la autoridad dentro de la universidad más que a niveles del gobierno y vemos más precisamente en dónde descansa la autoridad *dentro* de la universidad. Posteriormente, analizaré áreas específicas de política, ilustrando esta distribución del poder por niveles.

El nivel 1 lo constituye un miembro individual o la autoridad de un departamento. Si el primer nivel de autoridad en las universidades europeas continentales, es en primer término el catedrático, y en los Estados Unidos y en Inglaterra, el departamento, en muchas universidades latinoamericanas históricamente se dio, con toda posibilidad, una distribución del poder más amplia. El *co-gobierno*, un apreciado legado de la reforma universitaria latinoamericana, iniciada en Argentina en 1918, implica el gobierno de profesores, estudiantes y, en ocasiones, trabajadores. Actualmente el catedrático es por lo general menos poderoso de lo que un día lo fue en la región. Y en México siempre fue un poco menos poderoso que en países como Brasil. Los profesores mexicanos de diferentes categorías tienen derecho a voto y son elegibles para ocupar el puesto de director de facultad o de rector. Tienen una libertad considerable para determinar el contenido de sus cursos.

El poder de los catedráticos ciertamente se restringe cuando los estudiantes se vuelven fuertes. Si excluimos el modelo medieval de Bolonia, es difícil encontrar ejemplos significativos en los que el poder estudiantil se compare con el existente en América Latina en la primera mitad del presente siglo. Si la universidad europea fue la universidad de los profesores con cátedra, la universidad latinoamericana fue *algunas veces* la universidad de los estudiantes. México nunca tuvo esa característica en forma tan acentuada como otros países latinoamericanos, como Argentina o Uruguay, pero tampoco se ha desviado tanto de ese rumbo en tiempos recientes.

Es imposible delinear claramente los niveles de poder académico, porque los miembros de un nivel pueden ejercer su autoridad a un nivel más alto. Por ejemplo, los catedráticos europeos tradicionales eran lo suficientemente fuertes para que las facultades (nivel 2) parecieran ser meras federaciones de catedráticos (nivel 1). La decisión en este caso es atribuir autoridad al nivel al que es ejercido, mientras se señala quién lo ejerce.

¹¹ Ver especialmente John Van de Graaff, Burton Clark, Dorotea Furth, Dietrich Goldschmidt, Donald Wheeler, *Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems of Higher Education*, Nueva York, Praeger, 1978. Sin embargo, he adoptado el esquema de manera discrecional al caso de México.

Los profesores y los estudiantes mexicanos ejercen poder individualmente y en grupos *ad hoc* (nivel 1), pero también a través de estructuras formales de nivel 2, que son más que la suma de sus partes. Los estudiantes participan con los profesores en los consejos de facultad que, a nivel 2, determinan en buena medida la política académica. Estos consejos frecuentemente están compuestos por cinco estudiantes, cinco profesores y el director de la facultad, aunque en otros casos la representación de los profesores es dominante. Los estudiantes gozan de una representación del 25%-50% en los consejos universitarios. Varias universidades han establecido sistema de evaluación de los profesores por parte de los estudiantes.

Pero el mayor poder estudiantil se deriva de su poder no estructurado, marcando así parámetros definitivos para la toma de decisiones de política académica. Una razón, su libertad para escoger los cursos a estudiar influye de manera muy fuerte en las políticas de reclutamiento y financieras, ya que por lo general los subsidios gubernamentales siguen esas selecciones y no al revés.¹² El otro gran poder estudiantil no estructurado es su poder para trastornar las actividades. Aunque los derechos y poderes de los estudiantes de las universidades privadas son menores, se concentra más poder al nivel 1 en las universidades públicas mexicanas que al mismo nivel en las universidades norteamericanas o inglesas, y está más ampliamente distribuido que en las universidades continentales a ese mismo nivel.

El nivel 2 es la autoridad de la facultad o de la escuela. Algunas universidades han adoptado una estructura departamental, con trabajo más inter-disciplinario y de investigación, pero el modelo europeo de facultades todavía supera al modelo norteamericano de departamentos en la mayoría de las universidades. La autoridad ejecutiva reside en el director. Puede vetar resoluciones del consejo de la facultad, proponer nuevos nombramientos de profesores y, algunas veces, designar profesores de tiempo completo. Él negocia con el rector los fondos para su facultad. La autoridad legislativa reside en el consejo de la facultad, que establece las normas generales, y tiene considerable poder en materia de programas y de personal, y somete una terna de candidatos para director a la universidad. En la práctica, el balance del poder *puede* residir en el director, pero el consejo retiene al menos un fuerte papel consultivo y, normalmente, un papel significativo en temas académicos. Dado que los consejos son generalmente cuerpos representativos, ellos limitan de manera sustancial el poder oligárquico de los catedráticos. Comparadas con el modelo continental, las facultades mexicanas son relativamente más fuertes a nivel uno, pero más débiles a nivel 3. A nivel 2, como al 1, hay

¹² Véase, Levy, "Limits on Government's Financial Control of the University: Mexico", documento de trabajo publicado por el Institution for Social and Policy Studies, Yale University, New Haven, 1977, pp. 18-22.

una más amplia distribución del poder entre los profesores no catedráticos —o de tiempo parcial— y especialmente entre los estudiantes, que la que encontramos en el modelo europeo.

El nivel 3 es la autoridad de la universidad en su conjunto, las autoridades generales de la universidad. Consta de tres cuerpos principales: la rectoría, el consejo y la junta de gobierno. No hay un patrón simple de relatividad de fuerzas. Cuando existe junta de gobierno, ésta designa al rector y a los directores y, en algunos casos, a otros funcionarios. Puede servir de árbitro cuando el rector veta las resoluciones del consejo. El consejo normalmente elige a la junta; cuando ésta no existe, el mismo consejo puede elegir al rector y a los directores. Como jefe del cuerpo legislativo, el consejo marca las normas generales de la universidad, aprueba las propuestas curriculares, concede grados, aprueba el presupuesto, y retiene de manera residual la autoridad que no reside en los otros cuerpos. Los consejos son los cuerpos más ampliamente representativos de las instituciones, siendo la gran mayoría de sus miembros electos por profesores y estudiantes. El rector y el director sirven *ex officio*.

El rector es el jefe ejecutivo, especialmente en aquellos casos en que no hay junta de gobierno. Él designa a algunos funcionarios y ejerce gran influencia en el nombramiento de otros. Tiene poder de veto sobre las resoluciones del consejo, excepto en aquellas de naturaleza "técnica". Es el funcionario encargado de las finanzas de la universidad más importante, y se encarga de negociar "hacia arriba" con el gobierno y "hacia abajo" con los directores de facultad. En algunas universidades importantes, como en la UNAM, nombra al funcionario segundo en importancia en materia financiera y al secretario general asistente. Dejando de lado el importante poder estudiantil para determinar ciertos parámetros de política financiera por su elección de carreras, el rector es la máxima autoridad en la toma de decisiones financieras de la universidad.

La *autoridad* de la junta o del consejo puede rivalizar con la del rector, pero su *poder* no. El poder del rector ha aumentado considerablemente en los últimos años al convertirse la universidad en una organización burocrática masiva. Se le ve y se le acepta como la cabeza de la universidad. El consejo puede o no ser vigoroso, depende de la universidad; la Junta generalmente permanece al margen de la mayoría de los asuntos universitarios y sigue la línea del rector. Otros cuerpos a nivel de la universidad como un todo, tales como el patronato universitario, son mucho menos poderosos que los considerados en este trabajo.

El poder general de la universidad —el del gobierno académico— es más débil que en los Estados Unidos y probablemente Inglaterra. El surgimiento de juntas de gobierno y el crecimiento de los poderes de la rectoría reduce la brecha, pero todavía surge más poder de la base en las universidades mexicanas. Un mejor paralelo a lo que sucede en los Estados Unidos se encuentra en las universidades mexicanas privadas, en las

que la organización académica está mucho más centralizada que en las públicas. El "tercer brazo" es, sin embargo, mucho más fuerte en las universidades públicas de México que en aquellos casos europeos en que está constreñida entre el poder infiltrado de los catedráticos y el del gobierno. Los reformadores tienen buenas razones para quejarse de la tenacidad de las facultades individuales para resistir la coordinación, pero una buena dosis de fuerza del nivel 3 en contra del nivel 2 se encuentra en la supremacía del rector sobre los directores de facultad —en contraste con lo que sucede en los casos italiano y japonés, por ejemplo.¹³ Muchos países europeos han buscado fortalecer las administraciones de sus universidades, pero aún son más débiles que las de México. Muchas naciones latinoamericanas también se estaban moviendo en la misma dirección cuando los golpes militares aceleraron probablemente el proceso al suprimir los niveles 1 y 2. Así como las facultades mexicanas son más que confederaciones de catedráticos, las universidades son algo más que la suma de sus facultades.

El nivel 4 es la autoridad inter-universitaria.¹⁴ Los ejemplos son las juntas coordinadoras o de planificación. Muchos países latinoamericanos han tomado recientemente esa ruta. Mientras que el Consejo Superior de Universidades de Cuba, el Consejo de Rectores de Chile y el Consejo Federal en Brasil reflejan la voluntad gubernamental a través de las juntas inter-universitarias obligatorias, otras naciones latinoamericanas, incluido México, tienen sólo organizaciones voluntarias.

La ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior) ha jugado un papel importante al recomendar ciertas líneas de acción y facilitar el diálogo inter-universitario, pero no puede formular resoluciones obligatorias. En efecto, ni es un cuerpo de coordinación de estilo norteamericano, ni una organización intermedia del estilo UGC inglés. Por breves periodos ANUIES ha tenido alguna autoridad en la distribución de subsidios entre las universidades, pero esto ha sido la excepción —y nunca para el caso de la UNAM. En los últimos años la participación del gobierno, en especial a través de la inclusión de institutos técnicos, ha provocado el alejamiento de las principales universidades. Si bien ha jugado un papel útil en algunas de las reformas educacionales en los años sesenta y setenta, ANUIES ha sido también una fuente de sueños no realizados. La creación, en 1971, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la de la Coordinación de Educación Superior, Ciencia y Tecnología pueden proveer alguna coordinación, especialmente en materia de investigación. Siguiendo el legado de

¹³ Véase, Clark, *Academic Power in Italy*, p. 89 y Donald F. Wheeler, "The Structure of Academic Governance in Japan", documento de trabajo publicado por el Institution for Social and Policy Studies, Yale University, New Haven, 1976, p. 17.

¹⁴ Nuestro esquema no toma en cuenta suficientemente el control externo no gubernamental que es un punto importante para el caso de las universidades privadas.

ANUIES, probablemente esos organismos serán semi-independientes e inefectivos o cada vez más controlados por el gobierno y posiblemente efectivos. México no tiene nada que se asemeje al poder de nivel 4, por ejemplo de las juntas estatales de regentes de los Estados Unidos.

El nivel 5 es la autoridad estatal. México ha adoptado un sistema federal modificado, en el cual los estados tienen considerable poder sobre determinadas materias a menos que el gobierno federal decida imponer su suprema autoridad. Los estados no tienen ninguna facultad sobre los institutos técnicos regionales. Su papel en las universidades estatales es lo suficientemente variable como para hacer inválida una generalización. En algunos casos el gobernador, de manera directa, designa al rector. En otros, está representado en la junta de gobierno, o en el patronato, mientras que en otros más no tiene ninguna autoridad administrativa formal. El gobernador marca el nivel del subsidio estatal, frecuentemente bajo la influencia del subsidio federal. (Existe cierta, aunque limitada, relación estadística entre los subsidios federal y estatal).¹⁵ El gobernador también tiene el poder de suprimir la disidencia universitaria. Pero las técnicas coercitivas corren el riesgo de desórdenes que pueden provocar la hostilidad no sólo de la universidad, sino algunas veces también del gobierno nacional.

En tanto que México es uno de los relativamente pocos países con una estructura de educación superior federal viable, el poder estatal no llega a las proporciones de los Estados Unidos, Canadá, Australia o de la República Federal Alemana. Sin embargo, el poder del gobierno está mucho más descentralizado que en la mayoría de los casos europeos o latinoamericanos; ni siquiera Brasil sería una excepción.

El nivel 6 está constituido por la autoridad del gobierno federal. La mayoría de los politólogos consideran al gobierno mexicano como uno decididamente autoritario.¹⁶ De hecho, controla el sector técnico de la educación superior: designa a los funcionarios superiores y tiene un poder considerable en la adopción de políticas académicas. Pero su poder es relativamente limitado en muchas universidades públicas. Su autoridad principal reside en el establecimiento de los fondos universitarios, pero, de nuevo, dentro de los límites impuestos por el número de estudiantes y su selección de carreras, y posee en última instancia el poder coercitivo que, aplica, sin embargo, a un costo alto. Su poder para depone al rector de la UNAM aparentemente excede en mucho a su poder de designar a su propio candidato. Crea instituciones públicas y reconoce a privadas. Pero no ejerce control sobre las políticas administrativas o académicas en la mayor parte de las universidades públicas.

El papel del gobierno federal de México es más amplio que el del

¹⁵ Levy, "Limits", p. 32.

¹⁶ Véase, por ejemplo, José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977.

norteamericano y menor que el de sus congéneres europeos o latinoamericanos. Los Estados Unidos no tienen una universidad *nacional*, y el papel del gobierno federal es menor que el del mexicano en las universidades estatales. El gobierno federal norteamericano es más fuerte sólo en las áreas de otorgamiento de fondos para investigación y para becas. En casi todas las áreas de gobierno (admisión, contratación, nombramiento de personal, establecimiento de curriculum, finanzas, etc.), México tampoco se aproxima al modelo de Europa occidental. Es especialmente interesante que la autonomía de la universidad del control gubernamental pueda ser más fuerte cuando las libertades democráticas y las tradiciones son generalmente más débiles.

Los niveles 1-6 revelan una distribución del poder que permite colocar el gobierno de las instituciones de educación superior mexicanas en una perspectiva amplia comparable con otros países. Si las comparamos con las universidades públicas norteamericanas, en las mexicanas se confiere más autoridad a sus miembros dentro de sus comunidades y al gobierno federal, niveles 1 y 6, a costa de los órganos generales de gobierno de la universidad, de las juntas coordinadoras y de los gobiernos de los estados (niveles 3-5). Las universidades mexicanas *privadas*, con una más amplia autoridad de los órganos generales de la universidad y con un papel estudiantil y gubernamental reducido, se parecen mucho más al caso norteamericano, especialmente a las universidades privadas norteamericanas. Si las comparamos con el modelo de Europa continental, al menos tradicionalmente, las universidades públicas mexicanas delegan una autoridad más amplia en los miembros de sus comunidades, en sus facultades y en sus órganos generales de la universidad, a costa del gobierno nacional y de los catedráticos tradicionales. Más que las universidades públicas, el IPN, oficialmente no autónomo, se aproxima en algunos sentidos al patrón de gobierno continental, en la división relativa de la autoridad entre el gobierno nacional (nivel 6) por un lado, y la propia institución (niveles 1-3), por el otro. Menor autoridad les es concedida a los institutos técnicos regionales; ahí el nivel 6 es supremo, seguido por los niveles 4 y 3.

Una perspectiva concisa e ilustrativa, aunque muy en bruto, de la distribución del poder académico en México, se muestra en el cuadro 1. Por supuesto que uno puede fallar al hacer una jerarquización exacta. El propósito es simplemente presentar patrones comparativos muy generales. Especialmente notable es la relativa concentración de poder a los niveles bajos de gobierno en la UNAM y las universidades estatales más autónomas, mientras que las universidades con menor grado de autonomía y los institutos técnicos están gobernados por los altos niveles.

De nuevo, uno debe ser muy cuidadoso al generalizar para toda América Latina a partir del caso mexicano en materia de gobierno universitario. Sin embargo, algunas universidades han mantenido una conside-

rabie autoridad a los niveles 1-3, en tanto que otras han legado casi toda la autoridad a los niveles 4 y 6.¹⁷ Es aún más difícil generalizar dentro de la creciente red de universidades públicas mexicanas, en especial porque los grados del control del gobierno de los estados varía tanto. Sin embargo, este análisis añade un país grande a nuestro esquema comparativo. También contribuye con una aproximación al análisis contemporáneo de la distribución del poder en algunos sistemas relativamente similares, y al análisis histórico de la distribución en la mayoría de los sistemas latinoamericanos.

POLÍTICAS ILUSTRATIVAS

Si bien el análisis por niveles puede proveer un mecanismo útil para comparar la distribución del poder en las universidades de diferentes países, puede ser bastante abstracto. De ahí que sean necesarios análisis

Cuadro 1

EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANAS,
EN UNA AMPLIA PERSPECTIVA COMPARATIVA

<i>Instituciones</i>	<i>Niveles de base *</i>	<i>Nivel medio **</i>	<i>Niveles superiores ***</i>
UNAM y universidades estatales mexicanas más autónomas	fuerte	medio	débil
Universidades estatales mexicanas menos autónomas	medio	medio	fuerte
Institutos técnicos mexicanos	débil	medio	fuerte
Universidades privadas de México	débil	fuerte	débil
Universidades estatales de Estados Unidos e Inglaterra	medio	fuerte	débil
Europa continental	fuerte	débil	fuerte
Sur América, cono sur	débil	medio	fuerte

* = niveles 1 y 2.

** = nivel 3.

*** = niveles 4-6 (que dividimos sólo entre débil y fuerte).

¹⁷ Hay unos pocos, pero útiles, trabajos actualizados sobre la administración académica en algunos de los países mayores de América Latina. Véanse: Jerry Haar, *The Politics of Higher Education in Brazil*, Nueva York, Praeger, 1977; Michael Fleet, "Academic Freedom and University Autonomy in Chile", *Newsletter of the Latin American Studies Association* 7, N° 2, 1977, pp. 23-38; Secretariado de la Asociación Internacional de Universidades, "Higher Education in Peru", *Bulletin of the IAU* 21, N° 4, 1973, suplemento, pp. 1-19; Orlando Albornoz, "Higher Education and the Politics of Development in Venezuela", *Journal of Interamerican Studies* 19, N° 3, 1977, pp. 291-314.

concretos de políticas específicas para poder profundizar nuestro conocimiento. Para ejemplificar esa distribución en México me centraré brevemente en tres aspectos importantes: la selección de personal, la toma de decisiones académicas, y la libertad académica. No trato de hacer una defensa metodológica de esta selección, excepto decir que parecen ser áreas lo suficientemente típicas, que al considerarse conjuntamente cubren un terreno amplio del gobierno de las instituciones de educación superior. Las señalo para ilustrar, no para probar, el análisis comparativo de niveles descrito antes.

La omisión más llamativa sería la política financiera, a la que me he referido en otro trabajo.¹⁸ Como resumen muy breve de mis hallazgos previos puedo afirmar que: La UNAM internamente lleva hacia arriba sus peticiones de presupuesto; para precisar, debe solicitar fondos al gobierno, una necesidad común a casi todas las universidades públicas del mundo; el regateo es mejor que la imposición unilateral del gobierno y la UNAM negocia directamente con el presidente; la UNAM recibe una suma total en vez de donaciones para fines individuales; las asignaciones para investigación y construcción son más variables y controladas; casi no tiene que dar cuentas de la forma en que se gastan los fondos; los subsidios anuales, deflacionados, no han disminuido desde 1961; aun si se ajustan al crecimiento de la población estudiantil, los subsidios han crecido casi linealmente, en agudo contraste con el caso del propio Instituto Politécnico Nacional. Aunque muchas de estas facetas de autonomía financiera relativa son comunes a universidades públicas de otras partes del mundo, otras son, definitivamente, únicas.

1. *Selección del personal.* Utilizando estereotipos, muchos autores han contrastado el procedimiento de designación de "abajo hacia arriba" de las universidades latinoamericanas, con el "de arriba hacia abajo" de las universidades norteamericanas. A pesar de que tiende a simplificar mucho, esta generalización ha tenido un grado de verdad considerable hasta hace muy poco. Los regímenes represivos han cambiado esta forma de una manera drástica. En muchos países, funcionarios gubernamentales ejercen actualmente poderes por designación. Chile ha dado el paso, probablemente sin precedentes, de imponer funcionarios militares como cabezas de la administración. México, sin embargo, no ha seguido esa tendencia. Desde una perspectiva comparativa, un cuadro en cierto sentido favorable, aunque mixto, es el que presentan las universidades estatales, en tanto que la UNAM goza de autonomía poco usual en la sección de personal.

Tradicionalmente, los profesores latinoamericanos, como sus congéneres europeos, han sido seleccionados por exámenes competitivos (oposiciones), pero la explosión de la matrícula ha llevado a que el rector haga

¹⁸ Levy, "Limits", *passim*.

muchos nombramientos, a sugestión de los directores de facultad. Frecuentemente los profesores de tiempo parcial son profesionales reconocidos a quienes simplemente se les solicita que impartan un curso o dos. Así que hay profesores "titulares" o "permanentes" que llegan a través de oposiciones, y profesores "temporales", a quienes se les nombra directamente. Sólo unas cuantas universidades estatales conceden al gobernador un papel en la selección y el del gobierno federal aparece limitado; pero el hecho de que profesores de tiempo parcial sean a la vez funcionarios gubernamentales, puede ser, como en Italia, una fuente de influencia del gobierno.¹⁹ De manera más semejante a lo que sucede en los Estados Unidos, y al contrario de Europa continental, los profesores universitarios mexicanos pueden caer más en la categoría de empleados de sus instituciones que de funcionarios públicos, aumentando así el poder de la universidad (nivel 3), en lugar del poder del gobierno (nivel 6).

Las autoridades generales de la universidad y los consejos de las facultades son electos por profesores y estudiantes. Los directores de facultad son normalmente seleccionados por los consejos generales de la universidad, pero algunas veces por la junta de gobierno o el rector, o aun el gobernador. Las juntas de gobierno, en ocasiones acusadas de ser consejos de administradores (*trustees*) de tipo americano, ajenas al autogobierno de la comunidad, existen en cerca de la mitad de las universidades públicas, posiblemente usurpando poder del nivel 1. Pero aun estas juntas son electas por los consejos universitarios, más ampliamente representativos. El rector tiene normalmente extensos poderes para designar otros funcionarios, como el secretario general (el segundo de abordo en cuestiones administrativas). Esto es, el nombramiento para la mayoría de los puestos se hace dentro de la comunidad universitaria. Sin embargo hay diferencias considerables entre las universidades estatales.

Es más difícil hacer generalizaciones sobre la selección del rector. Este tema merece especial atención, ya que el rector es el funcionario más poderoso de la universidad. El cuadro 2 presenta la forma en que se hace la selección en las universidades públicas, con excepción de la UNAM. La muestra B es más reciente que la muestra A, pero no indica cuándo un cuerpo universitario elige al rector a partir de listas presentadas por otros órganos. Yo hablo de selección "autónoma" sólo cuando el poder reside bastante claramente en la universidad (nivel 3) y no en el gobierno (niveles 5-6): considero autónomos los nombramientos hechos por los consejos; los hechos por el gobierno no son autónomos; las selecciones hechas por el gobierno y el consejo tampoco son autónomos; y las selecciones de la junta son autónomas sólo si ella misma ha sido nombrada por el consejo. Así, 15 de los 29 casos (52%) son autónomos de acuerdo

¹⁹ Véase Roderic Ai Camp "Education and Political Recruitment in Mexico: The Alemán Generation", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 18, N° 3, 1976, pp. 295-322.

con la muestra A y 22 de 31 casos (71%) en la muestra B. Estas cifras se refieren sólo a los procesos formales, aunque las influencias externas pueden operar más subrepticamente. La autoridad externa está de alguna manera restringida por las estipulaciones de los estatutos sobre los requisitos profesionales, pero éstos no son muy rigurosos. La selección del rector en las universidades estatales aparece como un proceso variable, probablemente el eslabón débil en la autonomía administrativa de las universidades públicas.

La selección del rector de la UNAM es el caso más importante. Desde 1910 a 1929 el presidente ejercía facultades legales para nombrar al rector. En 1929 su autoridad fue reducida a la proposición de una lista de tres candidatos al consejo universitario, y en 1933 perdió toda autoridad. Desgraciadamente, la universidad tuvo con frecuencia problemas para escoger a un sólo rector. De ahí que en 1944 fue creada una junta de gobierno a quien se le concedió poderes de designación. Muchos mexicanos piensan que la junta fue un paso hacia el modelo norteamericano de control extra-universitario. La evidencia es mixta: la junta no es un órgano exclusivo de la comunidad, como el consejo, y muchas figuras públicas prominentes han sido miembros; pero estos personajes generalmente han sido también prominentes académicos. La Junta de Gobierno de la UNAM está todavía muy lejos en cuanto a "sabor extra-universitario", de la mayoría de las juntas norteamericanas (privadas o públicas) y de las inglesas. La junta mexicana es básicamente un cuerpo interno, así que su poder de designación normalmente corresponde al nivel 3 del poder, y no más arriba.

Un cargo más serio es el de que las juntas son un vehículo para la interferencia presidencial. Las evidencias más importantes que se aducen en este sentido son: 1) es más fácil influir subrepticamente en un cuerpo pequeño (de quince miembros), en el cual cada voto es crucial, que en un amplio consejo legislativo; 2) el presidente mexicano es muy poderoso y es razonable que la junta no nombre a alguien opuesto a él; 3) el presidente ha tenido un papel en la re-elección y caída de ciertos rectores. De otro lado se alega: 1) el influir sobre un solo voto simplemente puede inclinar la balanza en una decisión predominantemente intra-universitaria; 2) hay informes escritos u orales específicos de participantes universitarios en el proceso que niegan la noción de la influencia presidencial.

Mi conclusión es que la UNAM y ciertas universidades estatales generalmente seleccionan sus propios rectores, dentro de ciertos límites discrecionales, y que la interferencia gubernamental se da sólo excepcional e indefinidamente. Sin embargo, la selección del rector continúa siendo el área más crítica para la autonomía en cuanto a nombramientos, porque el grado de control universitario es más cuestionable que para otras áreas y porque el rector es la persona más importante en la toma de deci-

siones. La autonomía relativa del proceso mexicano se hace más impresionante al compararla con lo que sucede en otros contextos nacionales en donde existe una intervención más fuerte, más directa, extra-universitaria, de los niveles 4-6.

Cuadro 2

SELECCIÓN DEL RECTOR EN LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

<i>Selecto por</i>	<i>Encuesta A</i>	<i>Encuesta B</i>	
Consejo	9 (31.0%)	16 (51.6%)	} Autó- nomas
Junta de Gobierno (nombrada por el consejo)	6 (20.7%)	6 (19.4%)	
(no nombrada por el consejo)	3 (10.3%)	3 (9.7%)	
Gobierno	3 (10.3%)	6 (19.4%)	} No autó- nomas
Gobierno, de una lista presentada por el Consejo	3 (10.3%)		
Consejo, de una lista presentada por el gobierno	5 (17.2%)		
Total	29 (99.8%)	31 (100.1%)	

Fuente de la encuesta A: Miguel González Avelar y Leoncio Lara Sáenz, *Legislación mexicana de la enseñanza superior*, México, UNAM, 1969, pp. 40-46; de la encuesta B: Alfonso López Bello, *Análisis comparativo*, México, SEP, 1974, p. 255.

2. *Toma de decisiones académicas.* La mano del gobierno se ve mucho menos en la toma de decisiones académicas que en el nombramiento de personal. Este es normalmente el caso en muchos países, ya que los niveles bajos tienen normalmente más autoridad que los niveles altos en las tareas académicas, o de la que tienen en el caso de los nombramientos. Aquellas universidades estatales que sufren la interferencia gubernamental en los nombramientos, en tanto que mantienen su autoridad en el establecimiento de políticas académicas, posiblemente se aproximan a los patrones de gobierno académico de Estados Unidos o de Canadá. Al contrario de lo que sucede en los países europeos, en donde el gobierno frecuentemente establece los criterios de admisión, los currícula y los requisitos para los grados, en el caso mexicano la toma de decisiones en materia académica queda en mayor grado dentro de las propias universidades. Éstas necesitan el reconocimiento oficial del estado o de una universidad ya reconocida, pero el gobierno les delega entonces la autoridad para marcar las políticas académicas. Concentrémonos un momento en las políticas de admisión y de formación del currículum.

Las políticas de admisión controladas pueden significar poder para la administración universitaria o para el gobierno, en tanto que las ad-

misiones abiertas dejan el poder en ese terreno en buena medida en manos de los estudiantes. Tradicionalmente ha habido dos modelos de admisión en las universidades latinoamericanas; uno caracterizado por exámenes bastante competitivos y otro, por admisiones casi abiertas.²¹ Brasil es el más importante ejemplo del primer tipo. El segundo modelo era más común hasta muy recientemente. Sus campeones incluyen desde demagogos como Perón en Argentina, hasta progresistas que consideran democrático un acceso fácil. Las universidades públicas mexicanas han seguido el segundo modelo; casi no existen requisitos de admisión o son muy rudimentarios, basados en exámenes de aptitudes o de conocimientos o en grados de preparatoria. Los requisitos de las universidades privadas son más rigurosos. El IPN se enorgullece de tener exámenes más difíciles que los de las universidades públicas, pero la diferencia no es muy grande. Es singularmente importante el paso directo del nivel de preparatoria. Los estudiantes de la UNAM y del IPN entran automáticamente a los estudios profesionales si se encuentran registrados en las preparatorias de esas instituciones. Los estudiantes entran directamente en la facultad de su elección. La ausencia de políticas rigurosas de admisión significa, de hecho, que los estudiantes determinan la práctica.

Los estudiantes tienen también una voz importante en materia de políticas de formación de curriculum. Esto surge en parte de su representación en el prominente consejo general de la universidad y en los de las facultades. También se deriva de su poder informal —su poder de crear disturbios. El patrón para el presente siglo fue tal vez establecido mediante una importante huelga en la facultad de leyes de la UNAM en contra de la imposición de exámenes finales. Mientras que las autoridades universitarias tienen poderes considerables en materia de toma de decisiones académicas, los estudiantes pueden establecerles límites.

Otros países quedan muy atrás en ese terreno. Muchas naciones europeas que tradicionalmente permitían admisiones casi abiertas han establecido numerosas cláusulas restrictivas. Las repúblicas sudamericanas autoritarias han dado pasos firmes para restringir el acceso y la elección de carreras. Otras, como Venezuela, sólo han dado pasos esporádicos —por ejemplo, la regla de “no repetir”, que busca eliminar de la universidad a los “estudiantes profesionales” que se mantienen matriculados sin avanzar. Pero México se ha mantenido bastante fiel al previo patrón común latinoamericano en el que los estudiantes ejercen “una tendencia muy humana a utilizar su fuerza de organización para oponerse a la ele-

²⁰ Evidencia sustancial para el caso de la UNAM se presenta en: Levy, “University Autonomy in Mexico: Implications for Regime Authoritarianism”, *Latin American Research Review* 14, Nº 3, 1979.

²¹ Charles Wagley, “Latin America”, en *Higher Education: From Autonomy to Systems*, ed. James A. Perkins y Barbara Baird Israel, Nueva York, International Council for Education Development, 1972, p. 233.

vación de los niveles y al endurecimiento de los requisitos".²² Es justo añadir que la convicción idealista juega en esto un papel ya que los estudiantes consideran que los niveles más altos, especialmente en admisiones, son elitistas y antidemocráticos.

El gobierno tiene definitivamente preferencia por un mayor rigor y por la modificación de la distribución de carreras, pero reconoce, explícitamente, el derecho individual de los estudiantes a hacer su elección e, implícitamente, el poder potencial de los estudiantes. Las autoridades universitarias también tienen preferencias, pero sus intentos, aun en el terreno de orientación vocacional son excepcionales. El esfuerzo más importante en los últimos años para hacer más difíciles los exámenes de admisión y establecer cuotas mínimas por carreras fue hecha en 1965 por las autoridades de la UNAM y no por el gobierno. El esfuerzo provocó la protesta estudiantil y el gobierno, más preocupado del orden que de la calidad académica, ¡ayudó a la caída del rector! Las autoridades generales de la universidad ceden a las demandas estudiantiles sobre política de admisiones.

Aunque el gobierno (niveles 5 y 6) está preocupado por el descenso de la calidad de las universidades públicas, sus exorbitantes tasas de deserción y la saturación y deficiencias en diferentes carreras, hace poco para obligar a un cambio. Su actitud fue expresada muy agudamente por un "alto funcionario" al ser interrogado por un eminente profesor sobre la necesidad de satisfacer la creciente demanda de educación superior:

Mire, ingeniero, el problema es que necesitamos ocho mil nuevas plazas para el siguiente año para los que terminan la escuela preparatoria; ¿qué es lo que ellos quieren? Un grado, ¿o no? . . . Bueno, vamos a dárselos. Déjelos que vengan una o dos veces a la semana, que lean algunos cuantos libros o notas, y después de dos años, déles el grado.²³

Un reto reciente a la autoridad de la comunidad universitaria en asuntos académicos viene de la Universidad Abierta. Los efectos en detrimento de la universidad que pueden derivarse de la educación fuera de las aulas han sido señalados por profesores de prestigio, como Leopoldo Zea.²⁴ Por añadidura, la Universidad Abierta podría funcionar como una estructura paralela (favorecida por el gobierno) a la universidad tradicional que, como mínimo, le restaría estudiantes y recursos. Sin embargo, los peligros no se han materializado. Aunque inspirada en

²² Robert Scott, "Student Political Activism in Latin America", en *Students in Revolt*, ed. Seymour Lipset y Philip Altbach, Boston, Houghton Mifflin, 1969, pp. 423-24.

²³ Citado por Manuel Pérez Rocha, "Enseñanza abierta", *Excelsior*, 9 de enero de 1976.

²⁴ "De la universidad abierta", *Revista de la Universidad de Yucatán* 14, N° 81, 1972, pp. 32-35.

el experimento inglés, la Universidad Abierta no es una copia al carbón. Es mucho menos ambiciosa en objetivos e innovaciones. Tres años después de haberse aprobado sus estatutos tiene sólo 1 858 estudiantes.²⁵ El experimento no ha sido secundado por ninguna de las universidades estatales. Aunque prevé educación fuera de las aulas, en los hospitales, conjuntos habitacionales, laboratorios, bibliotecas y centros de trabajo, la Universidad Abierta no ha alterado básicamente sus requisitos para obtener grados. Más importante aún, las autoridades de la universidad (nivel 3) no pueden imponer el plan a una facultad que se opone (nivel 2). Las facultades que lo aceptan conservan libertad para escoger objetivos, métodos y personal. La amenaza de la Universidad Abierta a la autonomía continúa siendo sólo potencial.

3. *Libertad académica.* Uno de los principios más reconocidos de las reformas de Córdoba (1918) que desde Argentina alumbraron el camino de la autonomía a gran parte de América Latina ha sido la libertad académica. Aun muchos gobiernos autoritarios han tolerado un grado notable de libertad de expresión, en tanto que la universidad frecuentemente funciona como santuario de la disidencia e inclusive como cuna de muchos movimientos políticos importantes. La tradición latina de la autonomía territorial ha protegido estas funciones. De nuevo, mientras la situación ha cambiado dramáticamente en la mayoría de los países latinoamericanos, en México ha cambiado mucho menos.

La libertad académica se establece oficialmente en los estatutos de muchas universidades mexicanas. Su significado es, sin embargo, un tanto incierto por la razón de que existe ambigüedad sobre si la inviolabilidad territorial es intrínseca a la autonomía. El respeto básico de las instalaciones universitarias es sin duda violado cuando rufianes e infiltrados presumiblemente pagados por algunos sectores gubernamentales se disfrazan de estudiantes para crear organizaciones de terrorismo y sabotaje, o cuando el ejército ocupa las instalaciones como en 1968. Lo primero es más usual que lo segundo y ambos son más comunes en la provincia que en el Distrito Federal. El debate se centra en determinar si las instalaciones deben ser tratadas como parte de un territorio nacional o como un santuario dentro de él. La pertinencia de la inviolabilidad territorial para la autonomía no es tan generalmente aceptada como una vez lo fue.

Aun si definimos muy ampliamente la libertad académica, como la expresión irrestricta de los puntos de vista de profesores y estudiantes, las universidades públicas de México obtendrían un puntaje muy alto. Se dan, sin embargo, violaciones flagrantes. Algunas surgen de la propia universidad, de catedráticos opresores o de estudiantes radicales. Otras se originan por la interferencia gubernamental. La frecuencia de estas últimas varía mucho en las universidades estatales. Las relaciones UNAM-

25 Coordinación de la Universidad Abierta, "Informe", reporte no publicado, 1975.

gobierno federal, gobierno federal-universidad estatal y gobierno estatal-universidad pública se dan dentro de un espectro de mayor a menor aceptación de la libertad académica.

La mejor prueba de que la libertad académica del acoso gubernamental es amplia es que muchos profesores que son fervientes críticos lo admiten.²⁶ Muchos críticos del régimen usan sus posiciones universitarias para hablar de la falta de preocupación del gobierno por la igualdad y la democracia; en muchas facultades se enseña con un sesgo marxista muy claro. Es cierto que muchos estudiantes activistas no admitirían que la libertad académica es amplia. Si el gobierno permite un menor grado de libertad académica que en Estados Unidos o Europa, permite uno mucho mayor que el que existe en otros países no democráticos.

La amplitud de la libertad académica en México subraya el poder considerable de los profesores y estudiantes al nivel 1. La libertad de expresión y de elección en áreas tales como el contenido del curriculum contrasta notablemente con los patrones de control por parte de la administración general universitaria o del gobierno en ambientes más autoritarios. Conclusiones similares se aplican a una serie de políticas académicas, incluyendo la de admisión. En lo que se refiere a nombramientos de personal, el nivel 3 (autoridades generales de la Universidad) cobra mayor importancia, no sólo en comparación con los niveles más bajos, lo que es común en otros países, pero aún en comparación con los niveles altos, lo que no es frecuente en otras partes. Todas estas son conclusiones muy generales pero ilustran, con políticas específicas, el patrón general de distribución de poder, por niveles, que hemos elaborado para el caso de México, comparándolo abiertamente con las prácticas internacionales. Tanto el nivel gubernamental como el universitario juegan un papel importante en México, pero se mantiene en lugar prominente una continuada concentración del poder a niveles bajos.

TENDENCIAS

Hay indicaciones de que la balanza del poder académico puede moverse en favor de los niveles más altos. Esta posibilidad surge por dos tendencias en la educación superior de México. La primera es la *expansión*. En muchos países, las reformas internas tendientes a la democratización no sólo han debilitado el poder de los catedráticos, sino que han tenido como resultado un aumento del poder del gobierno. El simple hecho del aumento de los costos ha llevado al gobierno a interesarse más por el control de la educación superior. Hay abundantes muestras de que el gobierno mexicano se siente impelido a buscar ese control en vis-

²⁶ Por ejemplo, entrevista con Gastón García Cantú, febrero de 1976, ciudad de México.

ta de la ineficiencia universitaria que percibe. Se empeña en establecer criterios que podrían permitirle dar fondos un poco más sobre la base de los resultados de la universidad que sobre la base de población estudiantil y fuerza universitarios. Los esfuerzos de los gobiernos estatales para aumentar su poder han sido menos sostenidos y, a veces, más brutales.

La expansión puede aumentar el interés del gobierno por el control, pero aumenta también las dificultades para lograrlo. Un ejemplo clave es que la UNAM se ha convertido en un gigante, y, aparentemente, es más difícil de controlar.²⁷ Pero la expansión ha provocado una segunda tendencia importante en la educación superior, la *descentralización* del sistema, que puede por sí misma llevar a un mayor control estatal. La liga entre descentralización y aumento de control estatal es tal vez un tanto paradójica, ya que generalmente se asocia la descentralización con la disminución del control gubernamental. Pero los esfuerzos del gobierno encuentran un terreno más apropiado en donde el poder autónomo está menos enraizado. Se están desarrollando nuevas instituciones que el gobierno puede controlar de manera más efectiva. El crecimiento de la población estudiantil, y la capacidad decreciente de la UNAM para manejarlo, han provocado la proliferación de esfuerzos para crear tales instituciones. El gobierno federal está desarrollando una red de institutos técnicos relativamente controlados y expande las universidades estatales. La UNAM, que no controla, continúa creciendo, pero no en términos relativos a lo que sucede en el resto de la educación superior.

Como en otros países, el gobierno (federal y estatal) ejercita sus músculos al decidir dónde y qué tipo de instituciones crea. Es más, en parte dicta directamente sus estatutos iniciales. No tiene que competir con grupos estudiantiles atrincherados. Puede establecer nuevas carreras, departamentos y modos de gobierno intrauniversitario. Y de la misma forma en que la dominación de dos instituciones gigantescas en la capital (UNAM e IPN) da lugar a una multiplicidad de instituciones importantes, se hace más posible la viabilidad de juntas de coordinación interuniversitarias. Las nuevas instituciones simplemente no tienen la misma concentración de fuerza a los niveles 1-3 para frustrar el control de los niveles superiores.

El gobierno prefiere no hablar de aumentar su control, sino de reforzar la coordinación intra-universitaria. Como el control gubernamental, este nivel extra-universitario ha cobrado importancia en muchos países hemisféricos. Los esfuerzos mexicanos para establecer juntas de planificación, coordinación central de políticas y sistematización han sido numerosos. Pero las dependencias coordinadoras tienen atrás un linaje

²⁷ Levy, "Coping with Giantism: The National University of Mexico", *London Times Higher Education Supplement*, 20 de enero de 1978.

de ancestros frustrados. El gobierno puede tratar de dar más poder a las organizaciones de nivel 4; en esta forma aumentaría su control, evitaría responsabilidad directa y eludiría los cargos de supresión de la autonomía.

Si tuviéramos que adivinar el futuro, yo predeciría que el cambio más grande en la autoridad académica ocurrirá al nivel. 4. Pero las universidades percibirán el disfrazamiento del nivel 6 de poder. El cambio podría ser lento —o muy turbulento.

Como es típico de la posición de enmedio, los cuerpos universitarios generales (nivel 3) ganarán y a la vez perderán autoridad. La drenarán de los de abajo y la perderán en favor de los de arriba. Un buen ejemplo es la Universidad Abierta. Drena un poco de autoridad de las facultades individuales. Pero esta autoridad aumentará no para la administración universitaria establecida, sino a una nueva estructura, más susceptible de control externo. En suma, las administraciones universitarias tratarán de racionalizar su estructura mediante la centralización de la autoridad, mientras que las organizaciones inter-universitarias tratarán de racionalizar la educación superior. Los aumentos de poder a nivel 3 y 4, a costa de los niveles 1 y 2 aparentemente marcan una cierta “norteamericanización” de la distribución del poder.

Las facultades (nivel 2) perderán poder en favor del nivel 3, recuperándolo en parte del nivel 1, pero también perdiendo alguna al fragmentarse en institutos, escuelas y departamentos. Sus mayores pérdidas hasta ahora han sido ocasionadas por la creación de nuevos departamentos y el traspaso de proyectos de investigación a institutos separados.

Los mayores perdedores de poder podrían ser los estudiantes y los profesores (nivel 1). Su pérdida podría surgir del reemplazamiento de prácticas *ad hoc* con políticas regularizadas. Un rasgo excepcional del gobierno académico mexicano se desvanecería. Admisiones más estrictas o cuotas por carreras podrían ser ejemplos.²⁸

En tanto que alguna distribución del poder está ocurriendo actualmente, es poco probable que la presente estructura de gobierno académico cambie dramáticamente. El aumento del poder a niveles más altos será menos a costa de redistribuciones de poder *per se* que por la creación de poder. De hecho, es casi eufemístico hablar de “gobierno” académico en muchas áreas de la educación superior mexicana. La pregunta no es algunas veces la de ¿quién gobierna?, si no la de ¿alguien gobierna? Decisiones fundamentales pueden no ser tomadas a *ningún* nivel. Sin embargo, en el grado en que las “no decisiones” son resultado de la oposición de los estudiantes y de las facultades a políticas de racionalización,

²⁸ Otro ejemplo sería la política de colegiaturas. Actualmente el gobierno, a pesar de sus deseos, no se atreve a imponerla. Daniel Levy, “The Political Struggle Over Who Pays for Higher Education in Mexico”, *Revista del Centro de Estudios Educativos* 9, N° 1, 1979, en prensa.

el gobierno se mueve para llenar el vacío de poder lo que se hará a expensas de los niveles más bajos.

Si la dirección del cambio es relativamente clara, su latitud y ritmo envuelven al futuro de incertidumbre. Hasta muy recientemente, "el" patrón latinoamericano de gobierno académico se adelantó por su concentración del poder a niveles bajos y por la autonomía institucional relativa del control gubernamental. Comparada con sus repúblicas hermanas que temerariamente se han hundido en la dirección contraria, México se ha desviado sólo marginalmente.