

expresados hasta ahora en esta manifestación de opiniones, diría que necesitamos en el nuevo México que se está gestando, una nueva universidad de excelencia académica, de excelencia en la docencia, en la investigación, que replantee con claridad, sin reparar en tabús y en mitos, el concepto de la universidad de masas y una universidad que se erija como garante del proceso de defensa de la identidad nacional de México, solamente de esa manera, solamente con una universidad así podremos los mexicanos hacer de este país una sociedad cada vez más grande, cada vez más justa.

## Legislación, Administración y Financiamiento de la UANL

Lic. Alfonso Rangel Guerra \*

Todo acto educativo, todo proceso educativo que se realiza en el aula implica, como sustento y a su alrededor, como estructura de apoyo, toda una organización de elementos de diverso orden, que hacen posible el funcionamiento de los servicios educativos. Cualquiera que sea el nivel, sea educación elemental, primaria, secundaria, preparatoria o universitaria, es inevitable pensar en esta estructura de carácter administrativo y jurídico, que da base y sustento a la parte sustantiva que es la enseñanza, y en el caso de la universidad, además, la investigación y la difusión de la cultura. En consecuencia, para referirnos ahora exclusivamente al nivel superior, a las instituciones de educación superior, se implica la participación de muchos factores y elementos: los maestros, los investigadores, los alumnos, como protagonistas del proceso educativo. Pero además hay otros: los directivos y administradores, que también intervienen en la vida universitaria. Además hay otra serie de factores y de diversas circunstancias y composición, sin los cuales la tarea educativa es muy difícil; nos referimos concretamente a presupuestos, recursos económicos, planta física, edificios, terrenos, instalaciones. Hace falta también contar con servicios de todo tipo y, además, normas jurídicas que le dan una configuración integrada y coordinada a todo este conjunto de elementos. Así pues, personas, programas de estudio, sistemas, recursos materiales, recursos económicos, normatividades y todos los elementos que integran el servicio educativo lo hacen posible. La Universidad mexicana tiene una larga historia, siendo la institución más antigua la que ahora se denomina Universidad Nacional Autónoma de México y que se sustenta históricamente, en la llamada Universidad Pontificia, que se estableció en el año de 1554, es decir, apenas 33 años después de la caída de Tenochtitlan.

Cada universidad tiene su historia. Por ejemplo, la de Guadalajara la remitimos al siglo XVIII. En México, la mayoría de ellas tienen su origen en los Institutos Científicos y Literarios y en los Colegios Civiles que se

\* Ex-rector de la UANL. Ex Secretario General de la ANUIES. Secretario de Educación y Cultura de Nuevo León.

crearon a lo largo del siglo XIX, antes, durante y después de la Reforma, como un proceso de liberación de la educación del contexto religioso, es decir, en el siglo XIX, en México se inicia la educación laica; de ahí que surjan los llamados Colegios Civiles. El calificativo de civiles, se remite precisamente a esa condición de ser un colegio laico, no religioso. Y, así, cada universidad mexicana tiene su origen en un Colegio Civil o en un Instituto Científico Literario, con excepción de las pocas que se crearon en los años setenta y posteriormente. Volviendo al origen de las cosas de estudios superiores, la Universidad Autónoma del Estado de México, por ejemplo, tiene su origen en el Instituto Científico Literario fundado el año de 18 . En el caso de Nuevo León, la Universidad Autónoma de Nuevo León se origina en el Colegio Civil del Estado, que se funda en 1857; y así cada una de las instituciones en San Luis, en Querétaro, en Sinaloa, Veracruz, Yucatán, etcétera.

Así pues, en este conjunto de instituciones hay que contemplar la condición y diversidad de estructuras y de características que son propias de cada universidad. Sin embargo, a pesar de esta diversidad de situaciones podría hablarse de un contexto y de una condición genérica que las aglutina y que las integra, de modo que se puede hablar de un sistema nacional de educación superior, un sistema en el que conviven instituciones públicas autónomas, más las universidades e instituciones públicas que dependen del gobierno federal, o que dependen directamente de los gobiernos de los Estados, y universidades privadas, instituciones cuya creación provienen de la voluntad de agrupaciones y personas del llamado sector privado y obtienen su reconocimiento de validez oficial de estudios.

Todo este universo está enmarcado en el Artículo Tercero Constitucional, que es la base, la conceptualización fundamental y el principio que rige toda la educación mexicana, artículo que desde 1980 cuenta con la nueva Fracción Octava que da sustento y nivel constitucional a la autonomía universitaria y regula la estructura y condición jurídica de los sindicatos universitarios, estableciendo que las universidades autónomas se registrarán por el Apartado A del Artículo Tercero Constitucional.

Por otra parte, las instituciones públicas no autónomas se rigen además por otra regulación que está presente en el citado Artículo 123 Constitucional, y que es el llamado Apartado B, pues como es bien sabido, existen el Apartado "A" y el Apartado "B" en el Artículo 123 de la Constitución.

Pues bien, en esta estructura jurídica que da cobertura a todo el sistema diversificado de instituciones, se encuentran varios elementos jurídicos que dan soporte y fundamento a dicho sistema.

Después, en el nivel siguiente al Artículo Tercero Constitucional, tendríamos la Ley Federal de Educación, que se refiere a la educación en todos los niveles y modalidades. Y después, tendríamos otra ley de carácter federal que se refiere exclusivamente a la educación superior y que es la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, ley también de fecha reciente promulgada en el período presidencial 1976-1982, y en el cual se establecen los principios de integración de todo este sistema plural de instituciones.

Y luego, ya a nivel propiamente institucional, están las leyes orgánicas de las universidades. Vamos a referirnos ahora exclusivamente a las universidades públicas que son las que tienen este cobijo institucional -ya que las universidades privadas tienen un reconocimiento de validez oficial de estudios de tres posibles instancias únicamente: la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los Estados o de las universidades autónomas, que por ley pueden incorporar instituciones particulares-.

Vamos a dejar de lado a estas instituciones particulares, para referirnos exclusivamente a las públicas autónomas, pues como es sabido, en México todas las universidades públicas son autónomas con excepción de tres: la de Veracruz, la de Guadalajara y la de Colima, y todas las demás son autónomas; pero tanto las no autónomas públicas como las autónomas públicas, están soportadas por una ley orgánica, aprobada por el poder legislativo, que puede ser el federal o los de los estados.

En el caso de las universidades autónomas, la autonomía quiere decir que estas instituciones son creadas por el Estado, pero están separadas del Estado por el concepto de autonomía, que como ya dijimos, ahora está incluido en el Artículo Tercero Constitucional. Este concepto de autonomía viene a ser el que da principio, fundamento y normatividad a la institución universitaria pública autónoma. En el caso de las tres universidades que no son autónomas, dependen directamente del Estado, y por depender directamente del Estado su autoridad máxima es el Poder Ejecutivo del Estado, es decir, el gobernador del Estado en los estados de Veracruz, de Jalisco y de Colima. Estas tres instituciones no

tienen pues la autonomía de las otras universidades, pero sí cuentan en la práctica con una autonomía académica, porque no hay propiamente intromisión del Estado en la vida interna de la institución.

Pero las universidades autónomas los son por decisión del Estado, desde la Universidad Nacional, que aunque se creyera que fué la primera, no lo es, pues hay dos antecedentes previos a la autonomía de la Universidad Nacional de 1929 (que después se perfeccionó en la actual ley orgánica del año de 1945), uno en la Universidad de San Luis Potosí y otro en la de Oaxaca. Pero la autonomía se traduce finalmente en una decisión del Estado para desprenderse de una función que le corresponde por principio constitucional, es decir, el Estado se desprende de esta función y se la entrega a una institución para que de manera autónoma cumpla su tarea educativa. Y para que ese desprendimiento pueda realizarse, pues el Estado se está disminuyendo en sus funciones por decisión tienen que intervenir dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo, ya que no puede conceder autonomía sólo el Ejecutivo. El procedimiento es que el Poder Ejecutivo manda una iniciativa de ley al Poder Legislativo para que éste, o sea, el Congreso, ya sea el nacional o el de cada entidad federativa, expida una ley orgánica por la cual una universidad es declarada autónoma.

Al ser declaradas autónomas, las universidades se desprenden de las funciones del Estado para quedar jurídicamente reconocidas como instituciones autónomas por ley. La autonomía viene a significar fundamentalmente lo siguiente: primero, que la universidad autónoma se gobierna a sí misma, es decir, ella designa o elige, con fundamento en su ley orgánica, a sus autoridades: rectores, directores, funcionarios. La segunda función que da la autonomía universitaria viene a ser la de los planes y programas de estudios; es decir, independientemente del Estado, la universidad autónoma genera sus propios programas académicos: define cómo formar a un médico, a un ingeniero, a un abogado. En tercer lugar, por el propio derecho que da la autonomía, la universidad puede expedir títulos, pues -no los expide el Estado sino la propia universidad-, el título profesional que da fe y testimonio de que han cursado los estudios correspondientes a una determinada profesión y se es merecedor de título de doctor, abogado, ingeniero o químico. Y por último, la cuarta función fundamental de la autonomía universitaria viene a ser la administración: la universidad autónoma maneja por sí misma sus recursos.

Así pues, este concepto de la autonomía está inmerso en un marco jurídico que procede de una decisión del Poder Legislativo. Asimismo, toda la educación tenemos que concebirla dentro del marco legal que configuran las leyes mexicanas. Después de la ley orgánica de cada institución, aprobada por el poder legislativo, vienen los otros cuerpos normativos internos, que como ejercicio de la autonomía emite internamente la propia universidad con fundamento en su ley orgánica. Así expide sus propios reglamentos que establecen la estructura, organización y operación internas, a través de sus diversas unidades y dependencias: facultades, escuelas, institutos, direcciones, departamentos, etcétera. En este segundo nivel o rango jurídico -conciendo el primero como Ley Orgánica de la Universidad y que proviene del Estado- en este segundo rango que ya es producto de la autonomía, encontramos el reglamento general de la universidad y todos los reglamentos internos que regulan la función o el conjunto de funciones: tanto las sustantivas o académicas, como las adjetivas o administrativas.

Este marco jurídico de cada institución constituye el conjunto de normas y principios jurídicos que dan estructura interna a una universidad. En el caso de la Universidad Autónoma de Nuevo León, su Ley Orgánica procede del Congreso del Estado y esta Ley es una Ley que se dictó en 1971, o sea que va a cumplir en julio próximo 20 años. Toda la normatividad que integra el siguiente nivel ya es producto de los acuerdos del Consejo Universitario.

En todas las universidades, con pocas excepciones, la autoridad máxima interna radica en los cuerpos colegiados integrados por representantes electos o designados: directores, maestros, alumnos y las autoridades, rector y secretario general. En ocasiones en algunos Consejos también participa la parte administrativa, o sea, los trabajadores. El Consejo Universitario como autoridad máxima interna tiene funciones legislativas y también funciones ejecutivas, es decir, es el órgano del que depende toda la función interna de la universidad.

El Consejo Universitario tiene a su vez diferente composición, según se trate de cada universidad: hay universidades que tienen un Consejo Universitario donde hay un tercio de representación de funcionarios -rector, directores-, un tercio de profesorado y un tercio de alumnado; hay otros Consejos Universitarios donde se ha establecido lo que se llama la paridad, donde a una media de funcionarios y maestros corresponde otra media de estudiantes

o de estudiantes y trabajadores. Así pues, en esta diversidad de estructuras, cada consejo universitario depende de su propia Ley Orgánica. Toda esta variedad de situaciones procede de la diversidad de condiciones de las universidades que integran el conjunto del sistema de educación superior mexicano y evidentemente, toda la vida de la institución depende de su propia normatividad; de ahí que sea tan importante que una universidad tenga una estructura jurídica operativa y una legislación que no entorpezcan sus funciones y que hagan posible que la institución vaya adecuándose a los procesos históricos que vive y al cambio de escenario que se presenta todos los años, porque puede ocurrir que el cuerpo jurídico de una institución sea tan rígido, que no permita modificaciones y transformaciones para adecuar la universidad al proceso del tiempo que vive. Es decir, la normatividad es un factor muy importante para que una universidad tenga posibilidad de irse adecuando a su tiempo.

Una universidad por principio debe estar configurada como una institución que se ubica en un nivel superior -en el mejor sentido de la palabra-, como una casa de estudios en la que todos sus funcionarios, directivos y maestros, son personas que concluyeron el nivel terciario: primaria, secundaria, preparatoria, licenciatura -cuando menos-, y muchos deben incluso poseer maestría y hasta doctorado. Por otra parte, como además sus estudiantes son personas que se están preparando y formando para alcanzar los mismos niveles académicos, debe en principio ser una institución de un rango intelectual de tal manera superior, que sea capaz de entender a la sociedad de la que forma parte y que al mismo tiempo sea capaz de impulsar los cambios y las transformaciones de esa sociedad. Dicho en otras palabras: si estamos en una sociedad en proceso de desarrollo, o para decirlo con el lenguaje usual, en una sociedad denominada tercermundista, si la universidad de esa sociedad tercermundista es a su vez una universidad de tercer mundo, poco puede hacer para cambiar esa sociedad; la universidad tiene que tener un nivel superior para que pueda ser promotora del cambio, de la transformación de su contorno. Por eso, todo el marco jurídico institucional es muy importante, porque de él depende toda la estructura y todo el hacer universitarios.

Además, la universidad tiene que generar dentro de sus funciones todo aquello que haga posible que la propia universidad se modifique a sí misma, porque nadie vendrá de afuera a modificarla, porque es autónoma y nadie debe intervenir en su organización y desarrollo internos. Así, si en su autonomía la universidad no es capaz de perfeccionarse

a sí misma, se va quedando rezagada y entonces se vuelve una universidad sin capacidad propia para transformarse ella misma y ser a su vez transformadora de la sociedad de la que forma parte.

De ahí entonces que todo este complejo de situaciones sea muy importante para poder entender la función universitaria; y en la función universitaria intervienen por igual la parte sustantiva, que es la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura, y la parte adjetiva que es la organización, la administración, el uso del presupuesto, etcétera. Todo este conjunto de elementos hacen la vida universitaria y van desarrollando su propia situación institucional.

Frecuentemente podemos escuchar ideas, teorías, suposiciones que por lo general son posiciones ideológicas que argumentan y sostienen que la universidad, para ser cabalmente tal, debe tener una organización y una estructura interna democráticas. ¿Qué quiere decir esto? Quienes pugnan por esta idea afirman que la universidad debe regirse por principios democráticos, donde todos tengan intervención para llegar a las decisiones de la propia universidad. Sin embargo, muchas personas, a este principio que sustentan y que defienden, le agregan la conclusión de que la universidad, por ser democrática, va a alcanzar los niveles altos que le corresponden dentro de la sociedad y dentro de la propia institución. Sin embargo podemos preguntarnos si necesariamente una condición o concepción democrática de la universidad traerá por añadidura la calidad, cuando la calidad procede de otras instancias que son disciplina, rigor, programas, trabajo y cumplimiento de todas las funciones, sea o no sea democrática la universidad. Preguntémosnos si realmente esta pugna por democratizar la universidad conducirá realmente hacia la condición de mejoramiento y de superación que queremos para la universidad mexicana.

Es muy loable, muy respetable, que se quiera tener democráticamente establecidos mecanismos internos con los que se opera la universidad, pero tenemos que ser congruentes con los principios que animan la función sustantiva de la universidad. Es decir, ¿de dónde procede o de dónde puede proceder la calidad que queremos en la función docente, en la función de la investigación y en la función de difusión de la cultura, si no es de las acciones que van a hacer los propios miembros de la institución, sean funcionarios, administradores, profesores, investigadores o estudiantes? De ahí que sea tan importante analizar, estudiar y conocer este

problema y este proceso de integración de las estructuras universitarias porque todo esto tiene que ver con el perfil de la universidad.

En nuestro tiempo estamos inevitablemente comprometidos, porque no podemos eludir la responsabilidad. En un tiempo como el actual y el que viene de fin de siglo, en el que debemos ser cada vez mejores, porque así lo impone la circunstancia histórica que nos tocó vivir, porque estamos viviendo una competitividad agresiva, permanente y constante, enfrentamos el requerimiento interno y externo para poder competir con el primer mundo, para extender las exportaciones, para operar todo este proceso que ahora vemos del GATT y del Tratado de Libre Comercio. Esta compleja condición de la vida económica globalizada nos exige ser mejores en el campo, en la industria, en el trabajo, en el comercio, en la sociedad, en la política, en la universidad, en los servicios educativos. Tenemos que plantearnos el problema de cómo llevar la universidad mexicana de fin de siglo a las condiciones que hagan posible que sea un elemento de transformación y de perfeccionamiento de la sociedad. A través de estas condiciones de la universidad en concordancia con su tiempo, me parecería que estamos frente al problema principal y fundamental, que debemos analizar para poder poner en proceso las vías de mejoramiento de la universidad mexicana.

## Las Universidades Mexicanas como Organizaciones Complejas

Maestra Ana Hirsch Adler \*

"El hombre moderno, cuando perdió la certeza de un mundo futuro, se lanzó dentro de sí mismo y no del mundo; no sólo dejó de creer que el mundo pudiera ser potencialmente inmortal, sino que ni siquiera estuvo seguro de que fuera real". Hannah Arendt,  
**La Condición Humana.**

### I. Introducción.

Para irse aproximando paulatinamente a la comprensión de las organizaciones complejas y de entre ellas, las que se dedican a propósitos muy especiales -como son las universidades- se puede partir de:

- 1) Cuestionar la imagen convencional de las organizaciones, que se presenta discursivamente como perfecta, racional y equilibrada.
- 2) Repensar algunas ideas -para ir construyendo figuras menos irreales-. Entre esas, las de: racionalidad limitada, legitimación del desorden, acción simbólica, débil articulación, conflicto y actuación política, ambigüedad, confusión y complejidad organizacional y metas con un alto grado de abstracción.
- 3) Reconocer que las universidades poseen una complejidad especial. Entre razones significativas, porque: están centradas en el conocimiento, son organizaciones profesionalizadas, tienen formas específicas de: división del trabajo, ámbito valorativo y autoridad; son altamente diferenciadas, plurales, con autonomía relativa -aunque de servicio al público y altamente vulnerables con respecto al contexto social-, con metas abstractas y tecnología problemática.

\* Maestra en Sociología por la UNAM. Investigadora del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la UNAM.