

UAM-I.

C.S.H.

ADMINISTRACION

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

## **UNIVERSIDAD Y BUROCRACIA**

**"LA UNIVERSIDAD EN MEXICO**

**COMO ORGANIZACION COMPLEJA".**

### **INTEGRANTES:**

PINEDA GUTIERREZ FERNANDO  
MUNGUÍA ALMAZAN MA. ELENA  
RAMOS SANCHEZ FCC. JAVIER  
ALVAREZ ANTILLON JOSE MANUEL

1995

## INDICE TEMATICO

- Pag. 1      Introducción.**
- Pag. 2      Características de la burocracia.**
- Pag. 4      Teoría de la Organización y Universidad.**
- Pag. 6      Las universidades poseen una complejidad especial.**
- Pag. 11     El proceso de diferenciación.**
- Pag. 13     Estrategias de control de la Universidad Mexicana**
- Pag. 15     La Universidad en México como organización  
             compleja.**
- A) Expansión (1970-1976)**
- b) Restricción (1976-1982)**
- Pag. 25     Conclusión**
- Pag. 26     Bibliografía**

## INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene la finalidad de proporcionar un panorama un poco más preciso acerca de las relaciones que se dan entre los distintos grupos de poder que interactúan en las universidades (autoridades universitarias, Estado, Profesores, Estudiantes, Trabajadores administrativos, Padres de Familia, Empresarios, etc.).

Para esto, iniciamos describiendo las características de la burocracia con la finalidad de poner de manifiesto la compleja composición del aparato burocrático de las universidades y, por consiguiente, las verdaderas intenciones del mismo.

Proseguiremos con una descripción del porque se considera a las universidades como organizaciones que poseen una complejidad especial y sobre todo en que consiste el proceso de diferenciación y cuales han sido las diferentes estrategias de control de la universidad mexicana que ha implementado el Estado, sobre todo en los dos sexenios inmediatos al conflicto estudiantil de 1968.

Por último abordamos dos procesos interesantes que se dieron de 1970 a 1982. Estos fueron un proceso de expansión, en el cual se le dió un impulso a la matrícula universitaria, provocando que la universidad se "masificara". El otro proceso fue el de restricción, en el cual se buscaron alternativas para descentralizar la matrícula y canalizarla a otras alternativas.

## CARACTERISTICAS DE LA BUROCRACIA

El tipo ideal de burocracia es una construcción conceptual realizada a partir de ciertos elementos empíricos, que se agrupan lógicamente en una forma precisa y consistente; pero en una forma que, en su pureza ideal, no se encuentra nunca en la realidad. Brevemente expuestas, las características más importantes del tipo burocrático de organización son las siguientes:

- - Alto grado de especialización
- - Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad.
- - Reclutamiento de personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.
- - Clara diferenciación entre la renta y fortuna privadas y oficiales de los miembros.

Si intentamos encontrar el vínculo que une las unas con las otras, podremos descubrir como tal la existencia de un control basado en las reglas racionales, es decir, en reglas que tratan de regular la estructura y proceso totales de la organización en razón tan sólo del conocimiento técnico y para lograr el máximo de eficacia.

“ADMINISTRACION BUROCRATICA significa fundamentalmente ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica). Y este rasgo es lo que la hace especialmente racional.

### a) Jerarquía Burocrática:

La estructura jerárquica es uno de los criterios más importantes para efecto de determinar el grado de burocratización de una concreta organización. Lo que, desde el punto de vista jerárquico, hace que una administración sea más o menos burocrática no es el número de niveles de autoridad; el criterio realmente decisivo es si las relaciones de autoridad tienen o no carácter preciso e impersonal como consecuencia de la vigencia de las reglas racionales.

### b) Jerarquía y Discrecionalidad:

Otro punto a comentar, por lo que a la jerarquía se refiere, es la discrecionalidad, es decir, el problema de la relación entre iniciativa y disciplina. Claro es que, en virtud de la estricta delimitación de las áreas de competencia, el burócrata es, fuera de su función oficial, mucho más libre e independiente que el miembro de cualquier otro tipo de organización.

Para racionalizar y hacer eficiente un aparato administrativo es preciso dirigir y controlar el comportamiento de sus miembros por medio de reglas racionales, que necesariamente reducirán al mínimo la iniciativa individual.

### c) Administración y Organización:

Parsons distingue tres niveles o subsistemas en la estructura de toda organización: el técnico, el administrativo y el institucional. El primer subsistema se refiere a todas aquellas actividades técnicas que contribuyen directamente a la realización de los fines de la organización. El subsistema administrativo tiene a su cargo la administración de los asuntos internos de la organización y, además, actúa de intermediario entre el subsistema técnico y su medio ambiente inmediato, procurándole los recursos necesarios. Por último, el subsistema institucional actúa como vínculo de unión entre los dos niveles anteriores y el medio social en general de la organización. De este modo, en una empresa mercantil, la fábrica correspondería al subsistema técnico, el conjunto del despacho al administrativo, y el cuadro de directores al institucional.

Una vez que hemos hecho una breve descripción de las características de la Organización Burocrática, pasaremos a abordar con un poco más de elementos el tema de la Universidad como organización compleja y muy peculiar.

## TEORIA DE LAS ORGANIZACIONES Y UNIVERSIDAD

### I.- Orden vs. Ambigüedad Organizacional:

Gran parte de la teoría organizacional, ha presentado durante muchos años, una imagen dorada de las organizaciones como sistemas jerárquicos, totalmente racionales, ordenados y coherentes, armónicos y equilibrados y relativamente fáciles de entender y transformar.

Esa imagen - que forma parte de una concepción dominante de racionalidad instrumental - ha llegado a incrustarse fuertemente en nuestro modo de pensar; aun cuando podemos percatarnos de una gran cantidad de inadecuaciones y situaciones reales que no logran encajar en ese esquema cerrado del mundo.

Las modernas teorías han ido planteando una serie de ideas importantes que buscan romper el modelo organizacional impuesto y que ponen colateralmente en cuestionamiento la cerrada concepción de racionalidad instrumental, que permea las diversas esferas de lo social.

#### 1) Las organizaciones funcionan con una **racionalidad limitada**.

En la teoría convencional se considera como cierto el siguiente supuesto: los seres humanos toman decisiones. Esto se realiza apropiadamente - seleccionando la opción más atractiva - al evaluar alternativas en términos de metas y con base en información disponible regularmente.

Se dan por hecho, también, tres ideas interrelacionadas: a) preexistencia de propósitos claros y precisos, b) necesidad de consistencia, y c) predominio de la racionalidad entendida como un procedimiento para decidir el comportamiento correcto para relacionar consecuencias y objetivos sistemáticamente.

2) Hay un orden, pero **no se trata de un orden convencional.**

Cohen y March denominarán a algunas organizaciones - las universidades por ejemplo - como **“anarquías organizadas”**. Enfatizan como una necesidad prioritaria la legitimización del desorden. En las organizaciones complejas - como lo son las universidades - la promesa de estabilidad es falsa.

3) Son espacios de **acción simbólica.**

Muchos enfoques organizacionales se centran en el logro de resultados. Indican que los individuos y grupos forman parte de una organización solo para conseguir metas concretas. Además de eso, lo que las personas están buscando en la organización es la posibilidad de estructurar un cierto orden en un mundo real de confusión y complejidad.

Desde este punto de vista, la toma de decisiones se convierte en una **area de acción simbólica**, que permite crear una interpretación de la vida. Los resultados pueden ser menos importantes, que los procesos y que los modos en que la organización provee de significados en un mundo ambiguo.

La confianza en la legitimidad de las decisiones es parte del contexto en que trabajan las organizaciones. Esa confianza no es automática. Por ello, se requiere orquestar el proceso decisorio de manera legítima: las decisiones, a los que deciden y a la organización en su conjunto.

Se presenta discursivamente como producto de la planeación y del uso sistemático de información y como sensible a las preocupaciones de las personas relevantes.

Por ello, la información que se requiere para la toma de decisiones no es solo la de tipo racional (formal), sino también la interpretación de valores y mitos.

#### **4) Las organizaciones están débilmente articuladas.**

Entre sus principales aspectos están el que: las acciones de una parte de la organización parecen estar solo flojamente vinculadas a las acciones de las otras partes, las soluciones tienen poca relación con los problemas que buscan resolver, las políticas frecuentemente no se implementan y los que toman las decisiones entran y salen continuamente de los procesos.

#### **5) Las organizaciones no son simples jerarquías.**

Son también sistemas políticos con fuertes conflictos de intereses.

#### **6) Las organizaciones son ambigüas, confusas y complejas.**

**7) Las metas organizacionales son conflictivas, poco claras y cambiantes.**

### **LAS UNIVERSIDADES POSEEN UNA COMPLEJIDAD ESPECIAL**

A pesar de la imagen simplificada y distorsionada de algunos sectores, de querer calificar a las universidades como empresas o como organizaciones o sistemas en general, es importante reflexionar en ellas como organizaciones que poseen una complejidad especial.

Importantes autores que estudian la educación superior y las universidades como desde el punto de vista de la Teoría de las Organizaciones, indican que estos ámbitos tienen elementos en común con otras organizaciones como son: metas, sistemas jerárquicos, estructuras, funcionarios que cumplen tareas específicas, procesos de toma de decisiones que definen la política institucional y una administración burocrática que maneja las rutinas. A su vez, poseen características distintivas.

Una de estas características es el hecho de que sus tareas están centradas alrededor del conocimiento. Este, que se multiplica, refina y segmenta, es la materia prima sobre la cual se organiza la actividad académica.

La educación superior es una estructura social para el control del conocimiento y de las técnicas avanzadas. La substancia básica son cuerpos de ideas avanzadas y habilidades correspondientes, que integran mucho de la cultura universal.

El hecho de que la materia prima que se maneja sea el conocimiento, convierte a las universidades en organizaciones profesionalizadas.

Las tareas y los trabajadores académicos se agrupan en torno a paquetes de conocimiento. Los profesores no trabajan con conocimientos en general, sino con aquel en que están especializados.

Esta situación influye de manera relevante en la organización del trabajo, que es más plana (menos jerárquica) que en otras organizaciones y está débilmente articulada. Hay muchas células de especialidad a lado y poco vinculadas en el nivel operativo: con un número pequeño de altos niveles de coordinación. El control es más difuso, pues está fragmentado en cuerpos numerosos.

La parte administrativa de las universidades si está organizada más jerárquicamente.

El conocimiento determina tareas y grupos. Las personas y grupos, sin embargo, actúan en torno a sus propios intereses. Los grupos personalizados: en lugar de subdividir tareas, realizan cada uno un amplio rango, demandan autonomía en su trabajo, tienen lealtades divididas, se producen enormes tensiones entre los valores profesionales y las expectativas burocráticas y demandan evaluación de sus pares.

Cuando la profesionalización converge con la burocratización en formar grandes instituciones y sectores, se producen poderosos actores sociales.

Esto puede verse fácilmente en las pirámides administrativas de los sistemas académicos, que tienen en la parte alta una variedad de oficinas, sectores, comisiones, comités, etc. llenos - aparentemente - de expertos que poseen conocimiento y una autoridad discursivamente legitimada en él.

Los burócratas también son grupos de interés. Se convierten en una forma de organización y coordinación; pues compiten por recursos y prestigio y realizan ajustes con respecto a la autoridad de los otros.

Existen tres elementos básicos de la organización de los sistemas de educación superior: división del trabajo, carácter simbólico y autoridad.

1.- Alrededor de los campos de conocimiento, cada sistema desarrolla una división del trabajo que se institucionaliza fuertemente. La educación superior organiza el trabajo entrecruzando dos formas:

- por disciplinas ( forma de organización que integra profesionistas de la misma rama del conocimiento)

- por instituciones ( grupos que vinculan especialistas de diversas áreas).

Lo académico y lo institucional convergen en las unidades operativas básicas. Las autoridades y funcionarios académicos son al mismo tiempo parte de ambas: derivando fuerza de la combinación.

Las universidades son entidades diversas y fragmentadas, con conexiones complejas entre sí y con las demás instituciones educativas.

2.- La organización académica tiene un fuerte carácter simbólico. La construcción de significados es una constante: puesto que hay una pluralidad de grupos que producen cultura como parte de su trabajo y propio interés. Habría que distinguir al menos las culturas de:

a) disciplina (los miembros de una comunidad científica comparten paradigmas),

b) institución. Hay siempre una unidad simbólica en el todo, aunque sea solo por su historia. Presenta diversas subculturas: la de los estudiantes, académicos, trabajadores administrativos y funcionarios. Estos últimos van creando un mundo burocratizado, alejado de los demás.

c) profesión académica. Es más ambigua, busca poder y status y converge en mucho con la cultura disciplinaria. Se diferencia de ella, porque atraviesa las disciplinas, al compartir circunstancias laborales comunes en cuanto a nombramientos y tareas y también una serie de valores compartidos sobre "libertad científica, de cátedra y de investigación".

d) sistema nacional. Se trata de tradiciones nacionales en la educación superior. Los grupos de presión ( empresarios, sindicatos, iglesia, medios de comunicación, padres de familia, etc.) influyen en el sistema de educación superior de manera significativa; particularmente a partir de la búsqueda de legitimización e imposición de amplios valores. Los van canalizando principalmente a través del Estado. Existen cuatro valores básicos: a) los del público que se centran en la justicia social ("igualdad para todos"); b) los de los operantes en donde se enfatiza por un lado la competencia y por otro lado la lealtad y c) los de los trabajadores académicos que se refieren a la libertad. Estos valores se contradicen entre sí.

#### 1) "Igualdad para todos".

Los estudiantes luchan por igualdad en: acceso, permanencia, egreso y certificación uniforme. El acceso se vincula fuertemente con las políticas de puertas abiertas.

#### 2) "Competencia".

Se promueve un discurso intensamente repetitivo sobre la "excelencia" y la "calidad" de la educación superior; aunque no necesaria y correlativamente se creen y conserven las condiciones adecuadas para lograrlo.

#### 3) "Lealtad".

Esto va desde limitar la crítica hasta vincular todas las instituciones en un sistema educativo nacional. El frecuente lenguaje en estos aspectos decrece, para ser substituído por un tono autoritario; de vinculación a las políticas estatales.

El Estado remarca en la educación superior tres aspectos ( entre sí contradictorios ):

- a) Socioeconómico. Enfatiza la tecnología, la ciencia natural y la formación profesional específica.
- b) Cultural. Presión sobre la identidad nacional.
- c) Político. De compromiso con las metas. Remarca: Uniformidad, conformismo y disciplina.

#### 4) "Libertad".

En ese valor ( que se busca a nivel institucional, grupal e individual ) se integran diversas ideas como son las de: decisión, iniciativa, innovación (y diversidad), crítica y pluralismo. La libertad de acción se agrega como la condición básica para poder ejercerlas.

Este complejo conjunto, forma parte de fuertes valores académicos como son: libertad científica, libertad de cátedra, libertad de investigación y libertad de aprender ( que incluye la posibilidad de expresión estudiantil). Fundamental en todo esto es la propia expresión individual.

Entre valores conflictivos hay posibilidades de negociación. Las estructuras altamente diferenciadas permiten más adecuadamente el conflicto entre valores. La integración de segmentos y procedimientos diversos, permite:

- respuesta inmediata a demandas distintas,
- mejor adaptación a lo desconocido o no anticipado,
- un espacio ambiguo de intercambio.

Luis Porter propone la clasificación de tres tipos de Universidades: a) las que tienen ideologías complejas y "conclusivas". Esto involucra una fuerte sensación de control personal y se considera que el futuro puede planificarse; b) aquellas en donde el énfasis se coloca en mayor grado en el contexto: partidos políticos, autoridades, grupos de poder, etc. Tomando en cuenta el marco social, las instituciones tratan de predecir los eventos y adaptarse a ellos y c) las que son altamente inconsistentes en términos de valores y tienen poca planeación a futuro.

3.- La autoridad en la educación superior tiene diversas formas. Hay mucha discreción en los niveles operativos, pues gran número de decisiones se van tergiversando o disolviendo a medida que van avanzando en el complejo entramado universitario. La autoridad, así, se va volviendo difusa.

La concentración del poder ha creado muchos problemas, pues evita o limita severamente la participación de la mayoría. Esto fomenta la politización; puesto que, existirá una presión continua para la apertura política. Además, un sistema unitario y centralizado, coordinado por la burocracia estatal o universitaria no es adaptable y cambiante. El espacio de la educación superior se define, en gran medida, en lucha por el poder.

### **EL PROCESO DE DIFERENCIACION**

Karl Weick considera que la característica de las organizaciones universitarias a las que debe prestarse especial atención es la elevada diferenciación y baja integración entre sus partes.

Uno de los elementos más significativos al respecto, consiste, en que el vínculo entre departamentos se realiza en forma individual; es decir, que la integración de las tres funciones sustantivas - docencia, investigación y extensión - se realiza fundamentalmente de manera intra-personal ( en cada profesor - investigador ).

Para Burton Clark un incremento en la complejidad de los sistemas se relaciona con el aumento en la complejidad de las tareas. Principalmente por tres "fuerzas": 1) mayor variedad de estudiantes, 2) ampliación del mercado laboral, y 3) efectos de la investigación dentro de la academia: emergencia de nuevas disciplinas, fraccionamiento de viejas disciplinas en numerosas especialidades, intensificación del conocimiento en los diversos campos y difusión de los modelos de especialización (dentro y entre los sistemas académicos).

Las tres fuerzas pueden operar independientemente, pero también pueden combinarse y producir una fuerte presión; hecho que se produjo en muchos países desde 1960.

La diferenciación se produce por el rearrreglo de intereses institucionales, grupales e individuales. Estos se dividen básicamente entre los ya instituidos y los que buscan instituirse; los resultados de la lucha de los grupos de interés están determinados por su poder relativo, que tiene como base la legitimidad.

La capacidad de grupos y sectores de oponerse al cambio, en ocasiones, favorece el desarrollo de nuevas organizaciones.

Surgen nuevas unidades y las viejas sobreviven. Estas persisten por tres razones: a) son más eficientes que las alternativas que les compiten, o b) no tienen competencia o c) por pura institucionalización. La persistencia es un modo de protección grupal.

### **LA EDUCACION SUPERIOR TIENE CIERTA AUTONOMIA.**

Se trata de un sector relativamente independiente, que ha desarrollado su propia estructura masiva y procedimientos, que le permiten cierto aislamiento y una determinada hegemonía generada a partir de sus funciones.

### **LAS METAS UNIVERSITARIAS SON AMBIGÜAS.**

Tienen un alto nivel de abstracción y de generalidad, que por un lado permiten ser aceptadas por todos, pero por el otro obstaculizan su claridad y la posibilidad de que se cumplan.

Los procesos por medio de los cuales se definen y legitiman son fuertemente propensos a la inconsistencia. Son, pues, altamente polémicas y conflictivas, principalmente cuando se especifican y se ponen en operación. Por eso se tiende a dejarlas en un nivel retórico.

Para burton Clark, tal vez en ninguna otra parte de la sociedad es mas amplio el abismo entre propósitos nominales y reales.

Hay por supuesto diferencias entre lo nominal y lo operativo. Las grandes metas ayudan a legitimar los objetivos específicos. Son mitos integradores, que ayudan a negociar con los grupos externos e internos.

Las universidades tienen funciones sustantivas, formuladas vagamente. Docencia, investigación y extensión son abstracciones no claramente disgregables. Son tan amplias, que pueden o no llevarse a cabo, pues el grado de cumplimiento no puede medirse estrictamente. Son ejemplos de sistemas organizacionales debidamente articulados, en donde la ambigüedad resulta de: tecnologías poco definidas, conocimiento fragmentado, participantes que entran y salen de los procesos y metas abstractas.

Tienen tecnología problemática pues los servicios no pueden ser divididos y rutinizados al estilo de la fábrica. Es difícil servir a los usuarios y los resultados son difíciles de evaluar.

La efectividad organizacional puede tipificarse como:

- mutable: diferentes criterios en diferentes etapas,
- comprensiva: multiplicidad de dimensiones,
- divergente: diferentes componentes,
- Transpositiva: los criterios cambian en diferentes niveles de análisis y
- compleja: relaciones intrincadas entre las dimensiones.

Una parte muy significativa de los participantes del proceso educativo tienen un carácter transitorio. En la toma de decisiones además, todos los sectores universitarios entran y salen continuamente de las arenas de la decisión.

Son instituciones de servicio al público, en donde influyen fuertemente las demandas de los usuarios. A pesar de su relativa autonomía, son muy vulnerables frente al entorno social.

Son organizaciones plurales. Por ello, Clark utiliza el concepto de redundancia racional de Martin Landau, que implica que es mejor duplicar esfuerzos, que fracasar totalmente cuando se propone una sola alternativa. Mucho del discurso se refiere a la redundancia como costosa, innecesaria e inútil. Para este tipo de organizaciones, sería adecuado explorar las ventajas que tiene.

## **ESTRATEGIAS DE CONTROL DE LA UNIVERSIDAD MEXICANA**

La consideración de las universidades mexicanas como un ámbito de investigación interdisciplinario de las ciencias histórico-sociales constituye un nuevo enfoque; apenas iniciado hace algunos años por algunos grupos e investigadores y que ha producido ya, algunos resultados significativos e interesantes.

Son diversos los caminos de entrada que pueden permitirnos conocer las universidades en México y de ellas, como elección, las instituciones públicas autónomas.

Por la heterogeneidad y complejidad que tiene el campo escogido, los estudios consultados tienen por un lado un alcance distinto: cobertura nacional, institucional o de una dependencia y por el otro a partir del nivel del que parten, hacen hincapie en aspectos específicos. Entre los sobresalientes están: vinculación entre gobierno federal e instituciones, transformación de la universidad tradicional en moderna - masificada y configuración de distintas etapas por las que estas han atravesado en las últimas décadas. Otras investigaciones se refieren a: masificación y democratización, conflictos con el Estado y a su interior, burocratización y profesionalización de la docencia.

Aún son muy pocas las indagaciones, que se sustentan en una concepción de las universidades como organizaciones complejas y en ellas se trata sólo de manera implícita la estrategia organizacional.

En ninguno de los trabajos se plantea con claridad dicho concepto, por lo que se consideró necesario empezar a configurarlo a partir de los principales rasgos de la situación universitaria actual. Aunque se pretende ir delineando el problema de la estrategia organizacional en este ámbito, con base en documentos y en la propia investigación, se reconoce plenamente la importancia de la teoría en esta tarea.

Por ello, se parte de dos fuentes:

225543

1) Se seleccionó la posibilidad de entender la estrategia a partir de dos puntos de partida:

a) conjunto de elecciones, decisiones, medidas y procedimientos empleados en un determinado período de tiempo para lograr un objetivo dado.

B) determinación de: metas básicas de largo plazo y objetivos de una organización, adopción de cursos de acción y de disposición de los recursos necesarios para lograr dichas metas.

### **LA UNIVERSIDAD EN MEXICO COMO ORGANIZACION COMPLEJA**

En la segunda parte de este siglo, pueden delinearse dos grandes períodos de la universidad mexicana, uno de expansión (que va aproximadamente de 1950 a 1980) y uno de restricción a partir de los ochentas, significativamente marcado por la crisis estructural que aqueja a nuestro país.

A continuación se especifican los principales rasgos que los definen y que están fuertemente vinculados a la política del gobierno federal para el nivel educativo superior.

#### **A) EXPANSION.**

La educación superior en México tuvo entre los años 1950 y 1980 un impresionante desarrollo. Este hecho transformó la universidad tradicional (de corte academicista y escolástica) en una universidad masificada. El principal promotor de la expansión fue el gobierno federal, sobre todo a través del financiamiento.

Ya desde la década de los 40 en el régimen presidencial de Manuel Avila Camacho surgen las tendencias que dieron lugar a la situación actual. Estas se vinculan con la:

“integración funcional de la educación superior a los proyectos del Estado y a los procesos de transformación de la sociedad mexicana....”.

En diciembre de 1944 el Presidente restituye a la Universidad de México su carácter nacional y fortalece su régimen como organismo público.

Para la década de los setenta el crecimiento de la educación superior ya era enorme:

“como consecuencia de la acelerada expansión de la enseñanza secundaria y la inyección al flujo escolar que significó la ejecución del Plan de Once Años”.

Principales Procesos:

En la educación superior en México de 1950 a 1980 tuvieron lugar diversos procesos interconectados que convirtieron a la Universidad mexicana como una organización compleja. Estos son:

**- aumento notorio en el número, tamaño y complejidad de las instituciones educativas: públicas y privadas.**

Se crearon nuevas opciones que pudieran restar peso a la UNAM. A su interior se llevó a cabo una política de descentralización.

El gobierno por un lado creó y amplió instituciones directamente dependientes y por otro intervino en la creación y desarrollo de las universidades autónomas.

Apoyo también con diversas medidas a las universidades privadas. Se crearon dos tipos de universidades privadas: uno de alta calidad para la formación de élites y otra de baja calidad ( con clientela de clase media) ocupada en muchos casos con los rechazados de las universidades públicas.

Aumentó la heterogeneidad del sistema de educación media superior y superior y se hizo más profunda la diferenciación institucional.

No se modificó fuertemente la concentración en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la desigual distribución regional. Bajó la eficiencia terminal y se deterioró la calidad educativa.

**- incremento creciente del gasto público.**

Las tendencias fueron desiguales entre los subsistemas y universidades. El gobierno federal absorbió el financiamiento de las universidades, inclusive de aquellas que sostenían previamente los gobiernos locales.

**- nuevas opciones de formación profesional.**

Principalmente a través de una red tecnológica, que incluye salidas terminales a nivel medio, sobre todo desde 1977 se diversifica la emisión de títulos y certificados.

**- creación y aumentos de posgrados.**

**- la matrícula estudiantil creció de manera muy significativa, llegando a masificarse y a hacerse muy heterogénea la demanda.**

**- creció la planta de personal académico y se produjo la profesionalización de la docencia.**

**- creció la planta de trabajadores administrativos.**

**- se multiplican los sectores y órganos administrativos y con ellos, las autoridades y funcionarios universitarios y los trabajadores de confianza, llegando a constituirse en una inmensa burocracia.**

Las rectorías se fortalecen inmensamente como poder central (se presentan como la alianza entre las distintas fuerzas corporativas de intelectuales, que entre sí se disputan la rectoría. La burocracia interna sustenta el aumento de poder en las Rectorías y en los directores. a expensas de los consejos universitarios y de los órganos de representación.

**- surge el sindicalismo universitario y de posiciones antagónicas.**

**- se multiplica el número de egresados. Aumentan los núcleos de profesionistas organizados; algunos con enorme poder al interior de la universidad y en sus campos de acción social.**

**- se incorporan gran número de mujeres (alumnas, profesoras y trabajadoras administrativas), aparecen nuevas figuras como la del estudiante-trabajador y cambia sensiblemente la composición social de alumnos y maestros en la universidad.**

La universidad masificada implicó un importante proceso de apertura al permitir el acceso a la educación media superior y superior a sectores más amplios, principalmente de los estratos medios, conformando lo que se define como fenómeno de "mesocratización". En menor medida entraron fracciones de mayores ingresos de la clase obrera y del campesinado medio. No significó, sin embargo, una verdadera democratización entendida como "igualdad de oportunidades".

La universidad no puede **transformar** radicalmente las bases de la selección social que se producen y reproducen en las otras esferas de lo social, en los niveles educativos previos y con respecto a los que no logran entrar al sistema de escolarización formal.

Se conservaron pautas que promueven la desigualdad social, tanto en los niveles regionales e institucionales, como al interior de los centros de enseñanza. Se fueron transfiriendo a la educación superior los procesos de: credencialismo, devaluación educativa principalmente de títulos, conocimientos y habilidades y segmentación.

**- se complejizo la división del trabajo universitario y se produjo una compleja red de relaciones entre los diversos sectores universitarios.**

**- se multiplican los grupos de presión y acción violenta al interior de las universidades.**

**- se complejizan también enormemente las articulaciones entre las instituciones educativas y la sociedad, fundamentalmente con:**

a) El Estado.

El ejecutivo federal hizo más directa y centralizadora su intervención, a través de organismos gubernamentales. Paralelamente hubo severos

problemas con los gobernadores de algunos estados e inclusive intervención de la fuerza pública en varias instituciones.

B) con los mercados de trabajo. Se agudiza fuertemente la contradicción entre la formación profesional y la oferta de empleos disponibles para los egresados.

**- la comunicación colectiva, la producción de discursos y la preservación de una cierta imagen pública ocupan un lugar muy significativo en la vida universitaria.**

**- al manifestarse tal diversidad institucional en todo el país, el sector educativo gubernamental va articulando paulatinamente un discurso en torno a un sistema nacional de universidades e institutos de enseñanzas superior.**

Con todos los elementos anteriormente expuestos. puede separarse en dos partes lo que sucedió en la década de los setentas:

a) La primera (de 1970 a 1976). La relación que establece el régimen presidencial de Luis Echeverría con las universidades mexicanas. Esta ha sido discursivamente calificada como una estrategia de "reconciliación", pero que mantiene simultáneamente fuertes elementos de control sobre ellas.

B) La segunda (de 1976 a 1982). Los principales rasgos del vínculo que establece el régimen presidencial de José López Portillo con las instituciones de educación superior. En esta etapa la estrategia de control se endurece, se presenta revestida en mayor grado por la reforma administrativa y la planeación educativa y conlleva la iniciación de una serie de medidas que tienden a la restricción del sistema educativo.

Estas dos partes se desarrollan a continuación:

A) La estrategia fundamental seguida por el presidente Luis Echeverría con respecto a las universidades públicas fue de:

- recuperación de la legitimación (de las formas de dominación y relación del estado), el consenso y control de las universidades (para mantener el orden social); y

- la incorporación de éstas a su proyecto nacional de modernización.

Dicho proyecto respondía a los planteamientos desarrollistas (de circulación a nivel mundial) sobre la importancia de la educación para el progreso social y los vínculos de la educación superior con el crecimiento y modernización de la economía. También a la búsqueda de alianzas con la clase media y sectores importantes de la clase trabajadora.

Para lograr esa compleja estrategia, utilizó diversas orientaciones:

I.- *Expansión del sistema educativo.* Este hecho constituye el aspecto más relevante, notorio y de mayores consecuencias; de tal modo, que contribuyó de manera significativa a transformar la universidad tradicional en una universidad moderna (masificada).

II.- *Centralización de las relaciones económicas de las instituciones del gobierno federal.*

*Se creó el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE)* para conseguir fondos no gubernamentales y para ayudar a establecer planes para el pago de colegiaturas.

La política de pago de colegiaturas, ha sido un tema recurrente en los gobiernos de las últimas décadas, sin que hasta la fecha haya logrado implantarse (con excepción de la Universidad Autónoma de Aguascalientes; fundamentalmente por la presión social que ejercen algunos amplios sectores en cuanto a la gratuidad de la enseñanza.

Otro tema, también fuertemente reiterado por parte del gobierno federal -en distintos regímenes- es el del autofinanciamiento, que tampoco a logrado implantar hasta la fecha. Existe presión por el lado de las fuerzas democráticas en torno a que el financiamiento sea obligatorio (legalmente) por parte del Estado y que constituya un porcentaje específico del Producto Nacional Bruto en forma permanente.

En el régimen de Luis Echeverría, los subsidios aumentaron inmensamente, combinados con una "política de dadivas" por parte del presidente.

La asignación del presupuesto será desigual (entre regiones e instituciones). Se basa muy poco en criterios de eficiencia académica; pues posee un fuerte carácter de negociación política y de vínculo personal.

Tuvo que ver mucho con el acceso de cada una de las instituciones con respecto al poder central; con pautas no siempre específicas y claras y con importantes tácticas de manipulación de la incertidumbre con respecto a la cantidad, la fuente y el tiempo. Para las universidades resultó indispensable tener habilidad política y adecuadas relaciones personales y utilizar presiones; principalmente en cuanto a la capacidad de causar conflictos.

III.- Centralización de las relaciones políticas primordiales de las instituciones en el gobierno federal y establecimiento de formas diversificadas de control y negociación para regular los conflictos; basadas principalmente en un esquema de lealtades personales.

También con los siguientes rasgos:

a) se hizo público un espíritu de reconciliación con estudiantes, maestros y autoridades de instituciones de educación superior.

Las principales razones son que dichas instituciones representaban la posibilidad: por un lado de revivir el conflicto nacional y por el otro de reforzar la legitimidad del régimen.

Esto se derivaba de las condiciones que se habían creado en las universidades, después de 1968; entre ellas:

- 1) un ambiente democrático-popular
- 2) la insistencia en el respeto de la autonomía
- 3) la intensificación de la acción directa de los partidos de izquierda dentro de las instituciones.
- 4) radicalización del clima ideológico

- 5) surgimiento del movimiento sindical
- 6) fuerte crítica universitaria al modelo político del régimen
- 7) conformación de frentes de acción entre sectores de estudiantes y sectores populares externos
- 8) aumento de los grupos de choque (porros)

b) se neutralizó la oposición estudiantil, tanto por cooptación, como por represión.

c) se utilizó la “apertura democrática”, con respecto a los intelectuales críticos.

d) se abrieron numerosos y diversificados programas populistas

e) se empleó un lenguaje anti-imperialista, “tercermundista” y de enfrentamiento verbal con la burguesía.

f) las universidades tuvieron un trato político distinto:

1.- se permitió la creación de proyectos académicos alternativos.

2.- a pesar de la política de relativa moderación, sí hubo fuertes conflictos en algunas universidades, principalmente por la intolerancia de gobernadores y/o autoridades universitarias.

3.- en algunos estados se impulsó el proyecto modernizador, principalmente en Aguascalientes, Coahuila y Baja California Sur.

IV.- Aplicación de una política inductiva -de corte reformista y refuncionalizadora- para la modernización de la organización administrativa y académica de la universidades.

Para ello, se fortaleció a la ANUIES, que diseñó un modelo normativo de planeación universitaria (aunque fragmentario) acorde con la política educativa general del régimen. Se crearon también instancias gubernamentales mediadoras, como la Dirección General de Coordinación Educativa de la SEP (que acordaba directamente con el presidente de la república).

La "reforma universitaria" se dejó en manos de las propias instituciones. A este respecto, la política del gobierno fue de débil dirección, situación que no permitió corregir problemas institucionales y académicos importantes (entre ellos, la corrupción interna), ni hacer realmente más eficiente su funcionamiento y los procesos de enseñanza-aprendizaje.

V.- Junto con esas amplias estrategias, se pusieron en práctica medidas de control cotidiano al interior de las universidades, principalmente:

a) fortalecimiento de la burocracia universitaria, con las tareas de represión preventiva, despolitización de la planeación y toma de decisiones y negociación de cúpula.

b) control jurídico, principalmente para regular las relaciones laborales y sindicatos.

**B)** La política estatal de José López Portillo (1977-1982) con respecto a las universidades públicas, se caracterizó también por la búsqueda de su regulación y control, pero además de una manera mucho más severa.

Logró aprovechar varias de las políticas desarrolladas por su antecesor y hacerlas avanzar en torno de ese propósito.

I.- La matrícula universitaria empezó a contemplarse como un grave problema, que tendría que ser enfrentado; por lo que se diseñaron diversas medidas para controlar el ingreso y desviar la demanda, principalmente de la UNAM. Entre ellas, la política de descentralización de la Universidad Nacional y la creación de nuevas instituciones, como UAM y Colegio de Bachilleres. También se buscó sustraer la educación preparatoria de las universidades, para acabar con el pase automático y establecer así, una política de control de acceso a la universidad y probablemente también de la elección de las carreras.

Aunque pudiese ser vista como una medida para restringir la entrada a las universidades, se trata en gran parte de una forma extrema de control político.

II.- Continúa la centralización de las relaciones económicas de las instituciones con respecto al gobierno federal. La política presupuestaria seguirá basada en un manejo político de los tiempos y formas de otorgamiento de subsidios. Disminuye significativamente el gasto público, lo que implica recorte importantes al presupuesto universitario.

III.- Aunque continúan fuertemente centralizadas las relaciones políticas primordiales de las instituciones con respecto al gobierno federal, los gobernadores de algunas entidades de la República, tendrán enorme poder y libertad de acción frente a las universidades autónomas.

IV.- Fortaleció también la ANUIES; logrando además la integración de los esfuerzos y equipos técnicos de SEP y ANUIES.

Insidió aún más fuertemente en un proyecto de modernización y refuncionalización del sistema educativo, con una determinada concepción de la planeación, que le permitió ir configurando una red nacional de universidades e institutos de enseñanza superior.

V.- El énfasis que ya se había puesto en el régimen anterior con respecto a la educación técnica, se incrementó muy significativamente en este período. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) se crea en 1978 y sus planteles se expanden rápidamente en todo el país. La matrícula de nivel profesional medio aumenta en más de cuatro veces.

Lo anterior responde a la necesidad de vincular la educación superior con las diversas ramas de la producción, la iniciativa privada y el sector público.

VI.- El inmenso proceso de burocratización se amplía y refuerza, tanto a nivel nacional con la creación de una fuerte burocracia en SEP y ANUIES, como al interior de todas las universidades y de manera increíble en la UNAM.

## CONCLUSION

A través del desarrollo del presente trabajo podemos concluir que las universidades poseen una complejidad especial, ya que es quizás el único tipo de organización el que confluyen tantos de grupos con intereses tan diversos y tan difíciles de conciliar. Sin embargo, tristemente también nos percatamos que la tan llevada y traída “autonomía” esta subordinada a los programas e intereses del Estado, que desgraciadamente, en la mayoría de los casos, dichos programas no responden a las verdaderas necesidades de las universidades.

El Estado juega un papel fundamental en la vida de las universidades. Imponiendo lo que en su momento considera lo mejor, desgraciadamente no lo mejor para las universidades, sino lo mejor para el control de la misma, y es aquí donde el mismo Estado surge como un aparato restrictivo de las universidades. Este papel tan ambiguo ha ocasionado que las universidades no tengan bien definido un proyecto de universidad moderna que responda a las necesidades de un país en crisis. La universidad debe retomar, por medio de la verdadera autonomía su papel de campo fértil en ideas, concepciones, conocimiento, teorías, modelos y sistemas que habran de permitir sembrar en él hombres con verdadero sentido de reformadores sociales en los distintos campos del conocimiento. Sólo así podremos decir que nuestra Universidad, la Autónoma Metropolitana, es **CASA ABIERTA AL TIEMPO**, a nuestro tiempo, tiempo de crisis, de retos y esperanzas.

225543

## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Aragón, Virgilio. (1987); "La Universidad: reproducción y negación de la sociedad presente". en: Sociológica, año 2, num. 5, otoño 1987, UAM-AZC., pags. 145 a 160.
- Brunner, José Joaquín. (1985); "Universidad y Sociedad en América Latina: Un esquema de interpretación", Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 1985, Capítulo III: América Latina y la Educación Superior en los 80; pags. 45 a 82.
- Casillas, Miguel. (1987); "Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna. Los casos de la expansión institucional y la masificación", en: Sociológica, año 2, num. 5, otoño 1987, UAM-AZC., pags. 121 a 144.
- Fuentes Molinar, Olac. (1983); "Las épocas de la Universidad mexicana", en Cuadernos Políticos, num 36, México, De. ERA, abril-junio 1983, pags. 47 a 55.
- Jiménez Mier y Terán, Fernando. (1982); "El autoritarismo en el gobierno de la UNAM", México, Ediciones de Cultura Popular y Foro Universitario, 1982, pags. 111 a 129.
- Latapi, Pablo. (1982); "Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976." México, Editorial Nueva Imagen, 1982, 3a. edición, cap. V: "la educación superior", pags. 155-219.
- Levy C., Daniel. (1987); "Universidad y Gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario." México, Fondo de Cultura Económica, 1era. Edición en español, 1980, 176 p.
- Marquis, Carlos. (1987); "Democracia y burocracia universitaria. El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-AZC, 1987, 151 p.