

2er  
778



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

## LA NORMATIVA JURIDICA APLICABLE A LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO Y LA AUTONOMIA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR AUTONOMAS POR LEY

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

### T E S I S

Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**Ernesto Mendieta Jiménez**

ELABORADA EN EL SEMINARIO DE ESTUDIOS  
JURIDICO - ECONOMICOS



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

## PAGINA

### INTRODUCCION

I

### CAPITULO I.- CONCEPTO DE PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR. SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS.

a) La educación superior indispensable para el desarrollo del país.	2
b) Ensayo de definición de educación superior.	26
c) Técnica y metodología de la planeación de la educación superior.	35
1.- Estudio de antecedentes y realidad actual de la educación superior.	49
2.- Evaluación.	54
3.- Diagnóstico.	58
4.- Futuro deseado para la educación superior.	59
5.- Modelo ideal de crecimiento.	60
6.- Medios para arribar al modelo ideal.	61
d) Importancia de la planeación educativa.	62

### CAPITULO II.- LEGISLACION APLICABLE A LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR Y ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN ELLA.

a) Antecedentes	65
b) Estudio de la legislación relativa.	76
1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	77
2.- Ley Federal de Educación.	84
3.- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.	89

4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	92
5.- Ley de Planeación.	97
6.- Legislación que específicamente regula las actividades de las instituciones de educación superior.	107
7.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	108
8.- Programa Nacional de Educación Superior.	116
c) Instancias que intervienen en la planeación de la educación superior y sus facultades.	121
1.- Presidente de la República.	121
2.- Congreso de la Unión.	122
3.- Secretarías de Estado.	124
3.1. Secretaría de Educación Pública.	
3.2. Secretaría de Programación y Presupuesto.	
3.3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	
3.4. Secretaría de la Contraloría de la Federación.	
4.- Estados y Municipios.	126
5.- Consejos Nacionales.	126
5.1. Consejo Nacional Técnico de la Educación.	
5.2. Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal.	
5.3. Consejo Nacional Consultivo de Educación Tecnológica.	
6.- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.	127
7.- Instituciones de educación superior.	128
8.- Sectores sociales.	128
d) Crítica a la situación actual.	129
APENDICE.- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984 - 1988.	134

**CAPITULO III.- LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR AUTONOMAS POR LEY Y SU PARTICIPACION EN LA PLANEACION EDUCATIVA.**

a) Autonomía de las instituciones de educación superior..	142
1.- Antecedentes de la autonomía universitaria.	142
2.- Definición de autonomía universitaria.	161
3.- Alcances de la autonomía universitaria.	168
4.- Financiamiento de las actividades de las instituciones de educación superior.	175
5.- La planeación y la autonomía universitaria.	186
b) Vigilancia del cumplimiento de los fines de las instituciones de educación superior.	191

**CAPITULO IV.- EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA PLANEACION EDUCATIVA.**

a) Organismos que intervienen en la asignación y supervisión del presupuesto y patrimonio de las instituciones de educación superior.	215
b) La autonomía y la vigilancia del presupuesto y patrimonio universitarios.	222
c) Mecanismos de control y vigilancia del presupuesto de las instituciones de educación superior autónomas por Ley.	230

<b>CONCLUSIONES</b>	238
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	243
---------------------	-----

## I N T R O D U C C I O N

Desde las primeras culturas las organizaciones sociales además de disponer de grupos que atendían a sus necesidades inmediatas para el diario subsistir, dedicados a la caza, agricultura, construcción, guerra y otros, encontramos la preocupación por contar con espacios y hombres dedicados a la educación, para transmitir los conocimientos del mundo de generación en generación, otorgando un lugar especial a los egresados de estos centros, quienes dirigirán los destinos del grupo.

Así, se concebía a la educación como un instrumento necesario para conseguir un adecuado desarrollo ecenómico y social, concepto éste que ha caminado en forma paralela con nuestro devenir histórico, por supuesto en algunas etapas de crisis social se ha otorgado mayor atención al proceso del desarrollo estrictamente económico (producción-productividad), pero siempre ha sido necesario retomar el proceso educativo hasta establecer una relación directa entre los niveles de educación y el crecimiento sostenido del ingreso, llegando al caso inverso en que la demanda social de educación superior se eleva sobre las posibilidades de oferta de la misma.

Entendida la educación superior como la transmisión de conocimientos especializados sobre alguna de las áreas del conocimiento humano, ésta tiene como resultado el que recursos humanos capacitados apliquen sus conocimientos en el área productiva, en la docencia, en la investigación o en la administración, concursando para el cumplimiento de los fines perseguidos por la sociedad a la que

pertenecen y que permite su carrera académica por así considerarlo necesario por la consecuencia señalada.

Considerando que la sociedad no sólo persigue contar con lo necesario para subsistir, sino que por naturaleza y por convicción tiende a superarse intelectual, económica y culturalmente, se entiende que la diversidad de la producción y del trabajo tenga como consecuencia inherente la diversidad de la educación superior que prepara tanto a recursos humanos que se dedicarán a la tecnología o a la investigación aplicada, como a los que persiguen el saber por el saber mismo, siendo en esta circunstancia cuando se presenta la necesidad de definir cuál es el papel que juega la educación superior en el desarrollo social o cómo ésta influirá en el desenvolvimiento social hacia el destino que se ha determinado alcanzar, debiendo precisar los procedimientos a seguir a partir de lo que se tiene y en relación a donde se quiere llegar, qué áreas del conocimiento deberán ser privilegiadas, a cuáles se otorgarán mayores subsidios, etc. -encontrándonos así ante el amplio horizonte de la planeación de la educación superior-.

Lo anterior se refuerza con lo que se ha denominado selección natural y selección racional de los estudiantes que acceden a los estudios superiores en razón de los estratos sociales y regiones geográficas a que pertenecen y que cambian a lo largo de la historia contemporánea en forma progresiva y, por otro lado, los coeficientes intelectuales de los aspirantes, acreditados con promedios o pruebas de inteligencia, que permite saber si éstos cuentan con los conocimientos mínimos para seguir con estudios superiores o deben dedicarse a otras tareas también útiles a su conglomerado social, en donde se debe hacer presente también la planeación educativa.

Como se ha señalado, la planeación de la educación superior en México debe hacerse realidad para que, como lo ha probado, este

nivel de enseñanza siga siendo el utensilio lógico para propiciar el desarrollo económico y social de nuestro país.

Esta planeación debe ser "democrática", como lo señalara el maestro Hugo Rangel Couto, "que acelere deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su pasado histórico, en su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir", lo que considero se deriva de la democracia entendida como sistema de vida que persigue la superación económica, social y cultural de un pueblo, requiriendo la participación constante de los integrantes de la comunidad en las tareas públicas.

Este concepto de planeación aplicado a la educación superior deberá atender a los siguientes aspectos: evaluación de la educación superior en México, lo que permitirá conocer el estado actual en que ésta se encuentra, así como el de las instituciones que la imparten, para contar con un diagnóstico de su situación tanto interna, en relación a los que en ella prestan sus servicios y a los beneficiarios de éstos, como externa en relación al entorno social al que pertenecen; el futuro deseado para la educación superior y para las instituciones encargadas de tan alta responsabilidad, contando así con un modelo ideal del sistema de educación superior y de universidad o institución de enseñanza superior; el futuro factible de este nivel de enseñanza que ubique en la posibilidad real en relación con los recursos con que cuenta y, por último, los medios y procedimientos para llegar de la mejor manera a este modelo de sistema de educación superior que se requiere para que la enseñanza cumpla con tan importante papel que está llamada a desempeñar en los esfuerzos que todos hacemos para contar con el país que también todos anhelamos.

En este sentido la planeación de la educación superior resulta de especial importancia ya que permitirá que ésta participe en forma homogénea con los demás elementos de evolución social para



atender a las necesidades y finalidades del país en cada uno de los momentos históricos que deba afrontar.

Kelsen definía al Derecho como el conjunto de normas que rigen la conducta de los individuos en sociedad; siendo tan diversas las actividades que se llevan a cabo y tan necesaria su regulación específica, encontramos que la legislación aplicable a la planeación de la educación superior en México es muy variada y de diferente ámbito de validez, contando así actualmente, entre otras, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que define a la educación, la encarga a las instituciones de enseñanza superior para este nivel educativo, define la autonomía de éstas y otorga al Congreso de la Unión facultades para supervisar los egresos de la Federación destinados a este fin; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que otorga y limita las facultades de las Secretarías de Estado para atender en la esfera de su competencia los asuntos relacionados con la educación superior, las instituciones que en ella participan y la forma de su financiamiento y la Ley de Coordinación de la Educación Superior que tiene por finalidad racionalizar los esfuerzos que en esta materia se aporten; hasta el Plan Nacional de Desarrollo que contempla en forma global el proceso que debe seguir el país para llegar a la finalidad que actualmente se persigue, surgiendo posteriormente el Programa Nacional de Educación y el Programa Nacional de Evaluación atendiendo cada uno por separado a sus materias.

También conviene señalar la gran cantidad de documentos que a nuestra materia de estudio se refiere, entre los que cabe destacar los emitidos por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

De lo anterior se desprende la diversidad de enfoques desde los que se observa el fenómeno de la educación superior y los diferen-

tes códigos normativos que la rigen, de donde surge la preocupación por hacer un estudio de éstos para determinar si son homogéneos o, en su caso, proponer la necesidad de contar con una normativa adecuada y eficiente que aporte a los organismos que deben planear la educación superior los elementos necesarios para atender adecuadamente sus responsabilidades, siempre teniendo en consideración la imperiosa racionalización de recursos y el modelo ideal del sistema de educación superior al que nos hemos referido.

Resulta evidente que el gobierno ha considerado al financiamiento de las actividades de las instituciones de educación superior, como un instrumento para orientar los destinos que éstas deben dar a sus acciones, pero resalta la importancia de que esta orientación u otros mecanismos que se utilicen, no contravengan a la Autonomía de éstas, consagrada en la fracción VIII del Artículo 3ro. Constitucional.

Es conveniente entonces deslindar el concepto de Autonomía a la luz de nuestro Código Fundamental y demás ordenamientos relativos, para evitar que malas interpretaciones lleven a crear conflictos que sólo surgen del desconocimiento de su definición actual y de sus antecedentes y, además, establecer hasta donde pueden actuar los organismos que vigilan y supervisan los presupuestos de las instituciones de educación superior sin violentar su Autonomía, siempre conscientes de que si el Gobierno Central otorga un presupuesto destinado a un fin, tendrá el derecho de verificar que éste fue aplicado efectivamente hacia la consecución de tal objeto, ya que sólo así se podrá avanzar en el camino fijado por la planeación.

Es así que nos encontramos con cuatro hipótesis fundamentales de trabajo: La educación superior es un instrumento eficaz para garantizar el desarrollo económico y social de nuestro país; la planeación de la educación superior en México es necesaria para que este nivel educativo cumpla eficientemente con el papel que debe desempe-

la legislación respecto a la planeación de la educación superior en México debe ser homogénea y, no violenta a la Autonomía de las instituciones de educación superior el que el Gobierno Central supervise, conforme a sus facultades legales, el destino que éstas den al subsidio otorgado, con el fin de que su aplicación se adecúe a las finalidades señaladas por la planeación educativa.

## CAPITULO I

### CONCEPTO DE PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR. SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS.

- a) La educación superior indispensable para el desarrollo del país.
- b) Ensayo de definición de educación superior.
- c) Técnica y metodología de la planeación de la educación superior.
  - 1.- Estudio de antecedentes y realidad actual de la educación superior.
  - 2.- Evaluación.
  - 3.- Diagnóstico.
  - 4.- Futuro deseado para la educación superior.
  - 5.- Modelo ideal de crecimiento.
  - 6.- Medios para arribar al modelo ideal.
- d) Importancia de la planeación educativa.

a) La educación superior indispensable para el desarrollo del país.

Las instituciones y conceptos actuales no existen por sí mismos, sino que son producto de cuanto ha pasado y ha vivido nuestro país, son un eslabón de la cadena que recorre los siglos hacia atrás y hacia adelante; estando la educación superior vinculada a la existencia de nuestro pueblo, precisaremos los antecedentes que en esta materia existen.

El México que actualmente disfrutamos y sufrimos, encuentra sus elementos constitutivos en los pueblos español e indígena; con la fusión de estos elementos apareció lo mexicano con una personalidad distinta y propia, pero con sus raíces siempre vivas, dando señales de su existencia y proyectándose a lo humano, a lo social, a lo económico y a lo cultural.

Para darnos cuenta de los alcances de la educación en el desarrollo de los pueblos, iniciaremos por hacer una breve reseña de la concepción de ésta en la cultura española, entendida como uno de los fundamentales elementos de nuestra nacionalidad.

"La cultura española en el siglo XVI era, a su vez, la resultante de una larga tradición histórica iniciada en Oriente (Egipto, Mesopotamia, Francia, Judea, Israel, Persia), continuada en Grecia y Roma unida en un período a la cultura del Islam y henchida aún del Medievo europeo".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UNAM, Síntesis Histórica de la Universidad de México. p. 7 cita a Larroyo Francisco, Historia Comparada de la Educación en México, p. 63.

En Grecia desde el siglo XI antes de Cristo la enseñanza se impartía en planteles elementales y medios que respondían a ideales de estatismo y militarismo en Esparta y de un sentido más integral en Atenas. Con posterioridad aparece la enseñanza propiamente superior, correspondiendo a la obra de individuos que encabezan corrientes del pensamiento. Como ejemplo de esto, podemos mencionar a Pitágoras, los sofistas, Sócrates, Platón y Aristóteles, o a las relaciones entre estos: "fue el Sócrates Platónico el que con sus preguntas y sus formulaciones configuró la filosofía de Occidente".<sup>2</sup>

Con esta preocupación por el saber, se crean múltiples centros de enseñanza.

Más tarde, Alejandro expande con sus conquistas la cultura griega otorgando arraigo a la época helenística, con lo que surgen nuevos centros reconocidos por sus inquietudes por el saber según sucedió en Alejandría en Egipto, Pérgamo en Asia Menor y Antioquía en Siria. Fue así que la labor filosófica, literaria, científica y política que realizó Grecia, se proyectó hacia el cercano Oriente pero en forma muy especial hacia Occidente.

"Fueron los griegos quienes levantaron el edificio de la alta civilización, que está sostenido por las columnas de la filosofía, las bellas artes y las ciencias. Todos los pueblos occidentales,

<sup>2</sup>Finley M. I. Los Griegos de la Antigüedad. p. 131. Se recomienda la lectura de los capítulos "La Filosofía y la Política" y "Los griegos y los Romanos".

particularmente, somos deudores del luminoso genio griego, y basta tratar de profundizar en los antecedentes de cualquier conocimiento o manifestación artística para encontrarnos con la luz que aquél nos proyecta hasta nuestro tiempo".<sup>3</sup>

Por su parte, "a partir del año 27 antes de Cristo, en que se inició el Imperio Romano, con el gobierno de Octavio se sintió una exigencia mayor de impulsar y desarrollar instituciones de enseñanza más alta que la media, y así cobraron nueva vida las escuelas filosóficas y retóricas, las bibliotecas y núcleos de instrucción superior, de que fue prototipo el Ateneo fundado por el emperador Adriano en el siglo II después de Cristo. Con base en la idea de una colaboración entre maestros y alumnos, surgieron verdaderas universidades romanas, bajo el aliento y protección de los emperadores".<sup>4</sup>

Grande fue el esfuerzo del pueblo romano, que logró hacer una revisión del saber de aquel mundo en todas sus ramas, hasta que, a la caída del Imperio Romano de Occidente (476 D.C.), se produce un estado de inseguridad e inestabilidad que hace imposible el florecimiento de la cultura. Fue solo hasta ya bien entrada la Edad Media que reaparecen las creaciones y estudios culturales al amparo de los monasterios, principalmente los Benedictinos.

Era obligación de los monjes el estudio y éstos educaban a los

<sup>3</sup>González Blackaller, Ciro E. y Guevara Ramírez Luis Síntesis de Historia Universal. p. 108

<sup>4</sup>UNAM. Op. cit. p. 9

pequeños, enviados por sus padres cristianos, quienes además del aprendizaje del latín, se instrufan en "las siete artes liberales, de las cuales eran preferidas las asignaturas del trivium (gramática, dialéctica, retórica)".<sup>5</sup>

En la época de Carlomagno se organizó el sistema educativo habiéndose decretado el que los padres enviarán a sus hijos a la escuela obligatoriamente, encargando a los párrocos la enseñanza de la lengua materna.

Posteriormente, las catedrales romanas se convirtieron en el centro de la tarea educativa media y superior, las que al ver aumentar su población, se encontraron en la necesidad de establecer o en su caso ampliar: . las instalaciones con que contaban. Así apárecieron a fines del siglo XII las universidades que vieron su máximo desarrollo en el siglo XIII; el Papa o el Emperador otorgaban privilegios a los estudiantes de estos planteles.

No debemos olvidar que ya en el año 711, los árabes habfan fundado algunos planteles de enseñanza superior como derivación de su interés notable por la educación, destacando en la Península Ibérica los de Córdoba, Toledo y Sevilla.

"Las bases del saber musulmán, eran los libros griegos y romanos, principalmente los griegos, que tradujeron al árabe".<sup>6</sup>

<sup>5</sup>UNAM. Op. cit. pp. 10 y 11.

<sup>6</sup>UNAM, Op. cit. p. 15.



Toca así a los árabes ser los preservadores de la cultura, imprimiéndole sus características particulares, lo que favoreció la fu sión de la cultura oriental con la occidental.

En España, durante la Reconquista, se fundan escuelas superiores, se da categoría de Universidad a la escuela catedralicia de Palencia, se crean las de Salamanca y Valladolid. En Salamanca se encuentran antecedentes de la docencia femenina y fue precisamente de sus profesores de quienes recibió consejo Alfonso X el Sabio para la recopilación de Las Siete Partidas, cuya importancia cruza las fronteras de la Edad Media hacia la Edad Moderna y de España hacia América.

Código de leyes para ordenar la vida de los súbditos de España, las Siete Partidas disponfan "Que cosa es estudio... es ayuntamiento de maestros et de escolares que es fecho en algún lugar con voluntad et con entendimiento de aprender los saberes..."<sup>7</sup> (Título XXXI, Ley I).

"La Universidad de Salamanca inspiró sus constituciones en Las Siete partidas, completadas con normas posteriores, y fueron dichas constituciones, las primeras por las que se rigió la universidad en Nueva España"<sup>8</sup>

<sup>7</sup>UNAM. Op. cit. p. 17.

<sup>8</sup>UNAM. Op. cit. p. 18.

Nos hemos referido a los antecedentes del elemento español que conforma nuestra actual concepción de las cosas, ahora lo haremos con el indígena que paralelamente a lo que señalamos caminaba forjando su propio destino y buscando la satisfacción de sus propias necesidades dentro del territorio que ahora ocupa nuestro país.

Los antecedentes que mencionaremos se encuadran particularmente en la etapa previa a la conquista española, si bien estos a su vez tienen su origen en anteriores instituciones, son los que actúan directamente en la creación de lo que hemos denominado mexicano.

El grado de desarrollo cultural entre los pueblos que habitaban el área geográfica denominada Mesoamérica, era contrastante, aun que los aztecas habían sometido a buena parte de ellos (centro, oriente y sur), formando una especie de imperio y permitiendo la existencia de autoridades locales en muchos sitios.

Los mayas, cuando esto sucedía, se encontraban en una etapa de decadencia sociopolítica.

Mencionamos estos pueblos por ser en los que se encuentran centros de enseñanza superior, en donde se transmitían de generación en generación los conocimientos del mundo de esa época.

Si bien hablamos de decadencia sociopolítica de los mayas, a éstos se denomina, palabras más o palabras menos, "el pueblo indígena".

gena más brillante del planeta",<sup>9</sup> y encontramos productos de su civilización como el "Chilam Balam", sin duda una hermosa obra de la literatura precortesiana.

La educación de los niños mayas estaba encargada a sus padres quienes al jugar con ellos se preocupaban porque imitaran las labores que posteriormente serían su responsabilidad para el servicio a la comunidad. "A los nueve años, ayudaban los niños en las labores domésticas. Cumplidos los doce años, eran bautizados los hijos, consagrándolos para la vida pública. Entonces abandonaban el hogar e ingresaban en un establecimiento educativo.

Dicho establecimientos eran internados de dos clases: uno para los nobles, y otro para la clase media, lo cual significa que la gran masa no concurría a ellos. En el primero se enseñaba la liturgia y se atendía lo relativo a la astrología, la escritura, el cálculo y la genealogía. En el segundo, la educación era menos esmerada y se acentuaban las prácticas militares... Tan importante era esta educación que de ella dependió, en gran parte, la estabilidad de la sociedad y poderío maya durante tantos siglos".<sup>10</sup>

Por supuesto, la educación en estos centros estaba monopolizada

<sup>9</sup>UNAM. Op. cit. p. 24 cita a G. Morley, Sylvanus. La Civilización Maya. pp. 499 y 500

<sup>10</sup>UNAM. Op. cit. pp. 22 y 23. Cita a Rosado Ojeda, V. Cladimiro, cit. por Larroyo Op. cit. 59.

por los sacerdotes siendo su oficio, al decir de Fray Diego de Landa, tratar y enseñar sus ciencias y declarar las necesidades y sus remedios.

Producto de esta educación en el mundo maya y sin necesidad de referirnos a sus valiosas consecuencias hasta nuestros días, encontramos conquistas materiales en arquitectura, escultura, cerámica y pintura; sus progresos intelectuales en la invención de la escritura y de la aritmética de posiciones y su desarrollo del cero; la creación de un calendario tan exacto como el gregoriano; conocimiento de la astronomía superior a la de los antiguos egipcios y babilonios. Huelga decir las limitaciones que para ello tuvieron que afrontar.

Pocos datos se poseen sobre la educación superior de los mayas, principalmente por la imposibilidad de traducción de sus signos de escritura, aunque nos sorprende este atisbo a su mundo.

De los aztecas, en cuanto a educación superior se refiere, por contar con la posibilidad de traducir sus jeroglíficos, conocemos hasta el nombre que daban a sus centros de educación.

Los sacerdotes aztecas tenían a su cargo la ciencia, la escritura jeroglífica y su interpretación y, un sacerdote, el "Tepanteohuatzin" vigilaba la educación que se daba en las escuelas, a la que se denominaba "Tlacahuapahualitzli" que significa "arte de criar y educar a los hombres".

El sentido estatista, religioso y guerrero que imbuía la vida de los aztecas, se encuentra también en la educación impartida, la que no diferenciaba política de religión, así se crearon las escuelas:

"Al Calmecac asistían especialmente los hijos de los principales, y cuando se veían buenas disposiciones y aptitudes, algunos de clases más modestas, los cuales, para distinguirse de los primeros, llevaban una cinta de algodón rojo, que se les obligaba a portar. Allí se ejercitaban en oraciones y servicios a los dios. Se les enseñaban cuidadosamente los cantares, los que llamaban cantos divinos; se valían para esto de las pinturas de los códices. Les enseñaban también la cuenta de los días, el libro de los sueños y el libro de los años (los anales)...

Del Calmecac salían los hombres que habían de desempeñar los cargos más elevados de la vida oficial: guerreros encumbrados y sacerdotes, quienes eran elegidos más que por su abolengo, por las costumbres, ejercicios y doctrina y buena vida que llevaban. Aunque las leyes y su aplicación eran el resorte de funcionarios seculares, sin embargo, todos ellos habían estudiado en el Calmecac...

A los Telpochcalli concurrían los jóvenes de familias de pocos recursos...

Los elementos culturales con que se les dotaba eran de menor cuantía que en el Calmecac, porque su principal objetivo era hacer de ellos los combatientes eficaces que se necesitaban en las

continuas guerras; se adiestraban para éstas, golpeando postes con las armas para fortalecer los brazos, disparando el arco, lanzando jabalinas; etc.

El Cuicacalli tenía como base la coeducación, en ella se practicaban el canto, la danza, la poesía y la oratoria, teniendo como objeto principal preparar al individuo para el mejor servicio de la sociedad. Los jóvenes de ambos sexos concurrían a los grupos vespertinos.

Los Ichpochcalli eran las escuelas a las que asistían las niñas y las jóvenes. En ellas recibían educación semejante a la de los Telpochcalli, aunque en lo correspondiente a su ser femenino. Por las tardes concurrían a los Cuicacalli como ya se indicó."<sup>11</sup>

Dolor, fuego, sangre, audacia, heroísmo, generosidad, sacrificio, fusión... todos estos vocablos pueden definir a la conquista y sumisión de un pueblo a otro; la conquista española funde lo español con lo indígena, pero lo indígena reacciona libremente sobre lo español y lo fecunda con su novedad.

El apoyo que recibió Cortés para españolizar nuevas tierras, lo logró argumentando la inquietud de evangelizar y extender la

<sup>11</sup>UNAM. Op. cit. pp. 25 y 26. Cita a Sahagún, Fray Bernardino de; Historia General de las Cosas de la Nueva España p. 294; Bravo Ugarte, José; Historia de México p. 114. Razo Ochoa, José Luis; La Educación en el Pueblo Azteca p. 53. Chavéz. Ezequiel A.; La Educación en México en la Epoca Precortesiana p. 111.

cultura hacia nuevos horizontes.

Esto explica que marchando al lado de las fuerzas militares de Cortés, desembarcaron las "fuerzas culturales y evangelizadoras" de la corona española, estas últimas realizarían labores de tipo cultural y educativo que se consideraron indispensables para conseguir aumentar el nivel humano, religioso y cultural de los indígenas.

Los "evangelizadores" al realizar su tarea fueron siendo "conquistados" a su vez por la práctica, realización y humanismo indígena.

Aprendieron la lengua nativa y establecieron planteles educativos. Fray Pedro de Gante fundó el primero en América de la época Colonial en el Palacio de Netzahualpilli, cumpliendo en este momento histórico la educación nuevamente con su importante papel. "Algunos de sus alumnos fueron extraordinarios latinistas, notables músicos, hábiles artesanos y gobernadores, jueces, alcaldes y regidores, bien preparados, para los pueblos".<sup>12</sup>

Fueron fundados un sinnúmero de colegios, planteles y hospitales: mientras Fray Juan de Zumárraga atendía a niños indios en Texcoco, Huejotzingo, Otumba, Tepeapulco, Tlaxcala, Cholula y Coyoacan; Don Vasco de Quiroga fundaba hospitales, un asilo de niños

<sup>12</sup>UNAM. Op. cit. p. 33. Cita a Bravo Ugarte, José; La Educación en México p. 54.

y en 1540 el Colegio de San Nicolás Obispo en Michoacán.

El primer colegio de educación superior propiamente dicho, precedente de gran importancia que preparó el ambiente cultural favorable para la fundación de la Universidad de México, fue el Colegio de la Cruz de Tlatelolco que abrió sus puertas el día 6 de enero de 1536..." el esfuerzo docente de la institución se concentró en torno a los estudios superiores. Se cultivaban con preferencia la lengua y literatura latinas, la retórica, la medicina indígena, la música y la filosofía... Salieron de sus aulas aventajadísimos alumnos que llegaron a su vez a enseñar en el mismo Colegio... de esta suerte, algunos indios se convirtieron en maestros de los conquistadores, los que a decir verdad, no se sentían humillados, al recibir enseñanza de quienes se habían elevado a un grado tan notable de saber.'<sup>13</sup>

No obstante su adecuado desarrollo, este Colegio debió detener su marcha debido a factores que en aquellos momentos fueron considerados negativos y que determinaron la pérdida de su prestigio.

Otros centros de educación superior, se abrieron en Tiripetío y México, Guadalajara, Puebla y Mérida, asumiendo la organización de "Estudio General" o "Estudio Episcopal" y estando facultados para expedir grados académicos. Así "Los Estudios Generales de los agustinos, de los dominicos y el Episcopal de Zumárraga, en México.

<sup>13</sup>UNAM. Op. cit. p. 34. Cita a Larroyo; Historia Comparada de la Educación en México. p. 95



precedieron a la Universidad".<sup>14</sup>

Papel primordial desempeñaron los jesuitas en el impulso de la instrucción superior en la colonia. El Colegio de San Pedro y San Pablo, en la ciudad de México, por su organización, sus cátedras y el interés por ellas, puede fácilmente ser asemejado a la Universidad.

"El coronamiento en la primera mitad del siglo XVI, y del ambiente cultural que se había formado fue la creación de la Universidad de México, cuya cédula de erección fue firmada por Felipe II en Madrid, el 30 de abril de 1547"... "Según investigación realizada por D. Alberto Ma. Carreño..."<sup>15</sup> habiendo realizado las primeras gestiones para ésto Fray Juan de Zumárraga.

Cabe resaltar dos aspectos importantes: que en esta época también la atención de las autoridades estaba volcada a asuntos políticos, económicos y militares, como las encomiendas y la expedición de la normativa jurídica de las mismas y, que estamos hablando de 32 años después de la caída de Tenochtitlan y ya Nueva España contaba con una Universidad, habiendo partido de la nada y desarrollándose paralelamente a la atención de los graves problemas que afrontaba la sociedad de aquel entonces.

Solo para mencionar algunos de los productos de esta Universidad

<sup>14</sup>UNAM. Op. cit. p. 35.

<sup>15</sup>UNAM. Op. cit. p. 36.

en el siglo XVII podemos referirnos a Juan Ruiz de Alarcón, Carlos de Sigüenza y Góngora y Sor Juana Inés de la Cruz.

En la segunda mitad del siglo XVIII se presentan los brotes que significan cambio, de esto no es ajena la Universidad como centro de educación superior, foro y reflejo del entorno social en el que está inmersa y al que sirve; al ser expulsados los jesuitas de Nueva España, la Universidad también resiente la intervención del poder público en sus actividades.

Después de tres siglos de existencia de la colonia, Nueva España estaba madura para declarar su independencia, "en la Universidad hubo gran movimiento, las reuniones del Claustro se sucedían",<sup>16</sup> aunque aún se presentaba respeto por los Reyes y el ánimo de apoyarlos.

Desde el grito de Dolores hasta la caída del Imperio de Maximiliano, la Universidad se convirtió en centro de batalla, mientras el partido progresista intentaba cerrarla, el moderado y el conservador se empeñaban en reabrirla cuando ésta se encontraba cerrada, aunque la verdad es que solamente perdía el nombre, se suprimían algunas cátedras, cambiaba de rector, pero seguía subsistiendo en sus escuelas y en los colegios máximos de San Pedro y San Pablo, San Gregorio y San Juan de Letrán, por lo que prácticamente desde su creación no se ha visto suspendida la vida de la educación superior hasta nuestros días.

<sup>16</sup>UNAM. Op. cit. p. 98

De los ajustes que se presentaron después de la comunicación de la Independencia, no escapa la educación: Gómez Farfás y José María Luis Mora intentan hacer de la educación el vehículo moderador de las mentes buscando la identidad entre los principios de la educación y los del Estado; el 21 de octubre de 1833 se publica la Ley que suprime la Pontificia Universidad de México, para establecer una Dirección General de Instrucción Pública; el 26 de octubre de 1833 se dicta otra Ley que exige sus establecimientos a nivel universitarios dependientes de la Dirección General en materia de instrucción media y profesional; el 31 de julio de 1834, Santa Anna obliga a regresar las cosas al estado en que se encontraban antes de su partida y así se reabren los colegios y se replantean los planes de estudios para la reapertura de la Universidad, expidiéndose el 12 de noviembre de 1834 el nuevo Plan de Estudios de los Colegios y de la Universidad.

Otros ajustes: al triunfo de la revolución de Ayutla, el plan del mismo nombre otorga al presidente facultades para reformar la administración pública; en 1856 Comonfort dicta la Ley Lerdo: Ley de desamortización de los Bienes de Manos Muertas, debiendo desaparecer los bienes propiedad de cooperativas civiles o eclesiásticas para dejar paso a la propiedad individual, refiriéndose tanto a corporaciones religiosas como a la propia Universidad; el 19 de septiembre de 1857 se clausura la Universidad; Comonfort es abandonado por sus seguidores, Juárez asume el poder pero ante el acoso de sus enemigos se establece en Veracruz, ocupando la Presidencia el General Felix Zuloaga quien por decreto del 5 de marzo de 1958 ordena la reapertura de la Universidad; posteriormente, el 11 de enero de 1861, don Beni

to Juárez llega a la Capital de la República y el 23 del mismo mes solicita al Rector la entrega de la Universidad.

La intervención francesa en su primera parte, por medio de su Regencia, reabre la Universidad que había sido cerrada por Juárez, aunque a la llegada de Maximiliano ésta fue nuevamente clausurada.

"Hubiera sido deseable para la educación superior en México, que el problema de la Universidad no se hubiera planteado y resuelto en el siglo XIX en términos políticos, sino académicos "... al romperse el nexo entre todas las escuelas que constituyeran la Universidad en el año de 1865, se creó un estado de anarquía que influyó apreciablemente en la educación superior de nuestro país".<sup>17</sup>

A la caída del Imperio en 1867, la restauración de la República implica la consolidación definitiva de las instituciones liberales, entre ellas la educación en general, fundándose así la Escuela Nacional Preparatoria, que mucho tuvo que ver como tránsito hacia las escuelas superiores que eran su meta.

El mismo año en que el Presidente Juárez se estableció una vez más en la Capital mexicana, se dictó la Ley Orgánica de la Instrucción Pública, de 2 de diciembre de 1867, la que fue modificada por la de 15 de mayo de 1869, con gran concepción positivista de la educación lograda por la comisión redactora: "una educación emprendida sobre tales bases y con el solo deseo de encontrar la

<sup>17</sup>UNAM. Op. cit. p. 114.

verdad, es decir, lo que realmente hay, y no lo que en nuestro concepto debería haber en los fenómenos naturales, no puede menos de ser, a la vez que un manantial inagotable de satisfacciones, el mas seguro preliminar de la paz y del orden social..."<sup>18</sup>

Con Lerdo de Tejada "la educación se impulsó, considerándola como una tarea que contribuiría firmemente a la unidad nacional",<sup>19</sup> el progreso era consigna "la meta del progreso tenfa en la instrucción, una de sus herramientas más preciadas, por lo cual el maestro fue llamado primer motor de la cultura humana, ministro y agente del progreso universal.

También en el curso de la Epoca Porfirista se quiso insistir en la importancia que la educación tenfa tanto para poner al alcance de la niñez y de la juventud los materiales de la cultura, cuanto para obtener la consolidación del sistema político preconizado por las leyes, fue la época en que el diputado Justo Sierra Méndez presentó un proyecto de Ley para la creación de una Universidad Autónoma.

En tal sentido se pronunció el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, licenciado Joaquín Baranda, en la Memoria que presentó al Congreso en marzo de 1887, y en la cual expresó: "La instrucción pública está llamada a asegurar las instituciones democráticas, a desarrollar los sentimientos patrióticos y a realizar el progreso moral y material de nuestra patria..."<sup>20</sup>

<sup>18</sup> UNAM. Op. cit. p. 122.

<sup>19</sup> UNAM. Op. cit. p. 124.

<sup>20</sup> UNAM. Op. cit. p. 125

No obstante, la inestabilidad de los gobiernos que se sucedieron en la lucha armada por la Revolución, todos ellos se preocuparon por la enseñanza universitaria; impulso benéfico en esta época recibió la Escuela de Altos Estudios.

Hemos mencionado paralelamente el desarrollo de la Educación Superior en México, con el de la Universidad Nacional y aunque se ha precisado, es conveniente dejar claro que la enseñanza superior en México no solo fue otorgada por esta Universidad, pero se ha tomado su desarrollo como significativo del camino que seguirán las otras instituciones de educación superior en nuestra Patria.

Este breve recorrido histórico que hemos realizado por los antecedentes de lo que ahora entendemos por educación superior, se ve supendido en esta "estación" -1920- toda vez que para entender la importancia de la educación superior en el desarrollo económico y social del país consideramos contar con los elementos suficientes que a continuación señalaremos, además que el recorrido podrá ser continuado cuando al establecer los antecedentes de la Autonomía Universitaria veamos, a partir del año mencionado cómo las instituciones de educación superior se irán desvinculando del Poder Público en aras de obtener su autonomía.

Si bien es cierto que "lo indispensable" es un concepto abstracto y subjetivo, también lo es que lo indispensable para una persona o un grupo de personas es lo que le permita conseguir de la mejor manera el fin que persiga y, si establecemos desde ahora

que nuestro país, así como todo conglomerado social, busca el desarrollo de sus instituciones y su propio desarrollo económico y social, podemos decir que lo que le es indispensable es lo que propicie el acercarlo en una forma eficiente y eficaz a este desarrollo. ¿Se encuentra en este caso la educación superior?. De ser así, este nivel de educación será indispensable para que nuestra Patria arrive al destino deseado, realizando los cambios, en su estructura, necesarios para transformar la sociedad tradicional y dar paso a la sociedad moderna, reexaminando sus instituciones y valores para verificar la conveniencia de su vigencia.

En las etapas iniciales del desarrollo de los pueblos, la influencia de la educación superior no debe sobrevalorarse. Pero en las etapas intermedias de desenvolvimiento, este nivel de enseñanza ha probado ser un instrumento eficaz de desarrollo, se establece invariablemente una relación directa entre los niveles de educación y el crecimiento sostenido y acelerado del ingreso.

Hagamos un repaso en este sentido sobre los antecedentes que aportamos y desde este punto de vista encontramos que la educación que en Esparta se otorgaba era de carácter militar y esta era indispensable para el mantenimiento de la seguridad y del desarrollo de aquella sociedad.

"Los atenienses no solo sobresalieron en la agricultura, en el comercio, en la industria y en navegación"; actividades importantes para su diario subsistir, "sino, también, en las letras, la

la ciencia y las artes".<sup>21</sup> Si bien aquí no se encuentran todos los elementos característicos de la educación superior, la esencia de ésta, se presenta al ser transmitidos los conocimientos de generación en generación para llevar a cabo actividades especiales tales como la agricultura, industria y navegación. Además, observamos la preocupación por dotar de infraestructura a la educación, lo que implica un mayor esfuerzo al grupo social, que sólo es válido cuando del resultado de éste, se obtiene la satisfacción de necesidades primordiales.

En general, Grecia se preocupa por la expansión de sus instituciones (religión, las anfictionias y los grandes juegos), enfrenta las guerras médicas, crea la Liga de Delos, confederación de carácter permanente en materia económica, encontrando su gran sostén en Pericles con quien florecen las artes, las letras, las ciencias y la filosofía. ¿Cómo sin la educación superior se hubiera podido desarrollar esto? .

Los emperadores romanos otorgaron aliento y protección a los centros de estudios superiores que ya existían como verdaderas universidades. En el siglo XIII el Papa y el Emperador otorgaron privilegios a los estudiantes que asistían a estos planteles. El Estado romano realizó una obra de fusión y de civilización entre los pueblos que formaron parte del Imperio, dándoles paz y una legislación; el Derecho Romano que sirve aún de fundamento al Derecho Civil de los pueblos civilizados. El sistema de ense-

<sup>21</sup> González Blackaller y Guevara Ramírez. Op. cit. p. 96.



ñanza superior con que ya contaba Roma, hizo posibles estos logros.

La expansión del saber griego y romano, permitió que el pueblo árabe, además de sus conquistas militares, realizara las intelectuales sembrando la semilla de la educación en España. La enseñanza facilitó la fusión de la cultura oriental con la occidental, lo que no solo es desarrollo de un país, sino de la humanidad. Los árabes, utilizando su experiencia y gran sabiduría por medio de la educación superior tuvieron un estilo arquitectónico propio, una imaginativa literatura, perfección en las matemáticas que crea el álgebra, descubrieron estrellas, ensancharon los conocimientos geográficos, estudiaron la aclimatación de plantas, crearon la farmacia y practicaron la alquimia y contribuyeron al enriquecimiento del idioma español, todo esto facilitó sin duda su desarrollo.

Las Siete Partidas que regularon la vida en España, se preocuparon por un importante rubro en el desenvolvimiento social -la educación-, la definieron, normaron y establecieron su funcionamiento. Esta educación otorgó hombres de ciencias y asesores de gobierno, literatos y sacerdotes que propiciaron el desenvolvimiento del reino hasta hacerlo el descubridor de un "nuevo mundo".

En todos estos pueblos la educación también cumplió otro papel muy importante, los privilegiados recibían una alta educación dedicada al mantenimiento de su poder social, económico y político.

En este "nuevo mundo" los mayas educaban a sus hijos para que

posteriormente cumplieran con su responsabilidad social, posteriormente eran enviados a establecimientos educativos. Se considera que esta educación era tan importante que de ella dependió en gran parte la estabilidad de la sociedad y poderío maya durante tantos siglos.<sup>22</sup>

Los aztecas se gobernaban por egresados de sus centros de educación quienes eran los que determinaban los destinos del grupo, todos sus funcionarios seculares, eran egresados del Calmecac, también la educación capacitaba a los combatientes que propiciaban la tranquilidad para el adecuado subsistir y desarrollo del pueblo.

Si no el único, si fue un importante argumento el educativo para obtener el apoyo para la conquista.

Fue la educación superior el instrumento que permitió que en nuestro país surgieran hombres como Hidalgo y Morelos, que con los conocimientos adquiridos respecto del orden social promovieron y lograron la emancipación de nuestra Patria. ¿Qué otro paso puede ser tan importante en el desarrollo de un pueblo como la lucha por su independencia.?

Así como se ha precisado en los antecedentes, también encontramos en la actualidad la importancia de la educación superior en nuestro país, por lo que podemos concluir lo siguiente:

<sup>22</sup>Ver p.7

La educación superior es indispensable para el desarrollo económico y social del país, cuando encontramos que los hombres que determinan su destino deben estar capacitados para hacerlo.

Las relaciones entre educación superior y desarrollo económico, se manifiestan en la magnitud y calidad del personal calificado de nivel superior con que se cuenta.

La capacidad de la comunidad para absorber y producir innovaciones tecnológicas y elevar la productividad del trabajo se encuentra en proporción directa con su nivel educativo.

Además, la educación superior tiene otros efectos indirectos: contribución a la movilidad económica y social, a la formación de hábitos de trabajo modernos y de una mejor estructura del consumo, así como a la iniciativa y al espíritu de inventiva de la población. También, promueve actitudes y motivaciones en favor de la evolución social y de la innovación.<sup>23</sup>

"La educación más que un fin en sí, es un instrumento de progreso y liberación... auspicia el desarrollo económico y social del país".<sup>24</sup> La Legislación Mexicana así lo concibe también, aunque su análisis será objeto de estudio del capítulo correspondiente de este trabajo.

<sup>23</sup> UNAM. La Planeación Universitaria en México/Ensayos. Desarrollo Económico y Planeación de la Educación Superior; ensayo de Horacio Flores de la Peña. pp. 17-32.

<sup>24</sup> Valadés Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 13 y 20.

Seguramente todo lo anterior llevó al Dr. Guillermo Soberón Acevedo a manifestar lo siguiente en la clausura del ciclo de conferencias titulado "La Universidad Nacional Autónoma de México 1973-1981":

... "Ocurre que la educación superior desempeña un papel relevante en el progreso general del país... la universidad mexicana desempeña una importante función para la estabilidad social, por la permeabilidad que propicia y el conocimiento que auspicia... la institución ha tenido, sin duda alguna, un impacto decisivo en la forma de ser del país ... A la Universidad le corresponde formar los más capaces profesionales; mejorar sus procedimientos de estudio y sus mecanismos de investigación para que el nivel de sus miembros continúe en ascenso; examinar con rigor crítico todo cuanto afecte al desarrollo de México; participar en la solución de los problemas que aquejan al país y dar cuenta, a quienes los hacen posible, de sus realizaciones y de sus proyectos. Así, la Universidad cumple su parte del pacto social contribuyendo a la armonía, a la solidaridad y el desarrollo colectivo... Si son las universidades, sin embargo, las instituciones de las que surgen conocimientos y ciudadanos cabales para fortalecer los instrumentos de desarrollo nacional..."<sup>25</sup>

Otros elementos para reforzar esta conclusión, se encontrarán en las definiciones de educación superior insertadas en el punto siguiente "Ensayo de definición de educación superior", en donde se verá como Gabino Barrera la entiende como un seguro preliminar de la paz y del Orden Social, Lerdo de Tejada como una tarea que con-

<sup>25</sup> CESU-UNAM. Deslinde. Cuadernos de Cultura Universitaria. No. 155. pp. 3 y 7.

tribuye firmemente a la unidad nacional, Justo Sierra como una necesidad de primer orden y un instrumento de servicio a la sociedad y la ANUIES como una función específica de la política estatal destinada a lograr el sustento científico tecnológico del país y a ser un componente esencial y permanente del desarrollo y la independencia de la sociedad mexicana, hasta llegar a la propia Ley Federal de Educación que sostiene que es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad.

b) Ensayo de definición de educación superior.

Observamos en las páginas anteriores la diversidad de conceptos que en el transcurso del tiempo se han utilizado para denominar a la educación superior y cuan variados son los criterios para denominar así a una actividad educativa, esta situación perdura hasta la actualidad, por lo que antes de continuar debo hacer una advertencia:

A la acción y efecto de enseñar, que es un sistema y método de dar instrucción se denomina, conforme lo establece el Diccionario de la Lengua Española,<sup>26</sup> enseñanza y no educación, definiendo a esta última como acción y efecto de educar; crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes; cortesía, urbanidad.<sup>27</sup> A mayor abundamiento al definir la enseñanza se refiere este diccionario a la superior, determinando que es la que com-

<sup>26</sup> Diccionario de la Lengua Española. Decimo novena edición p. 539.

<sup>27</sup> Diccionario de la Lengua Española. Decimo novena edición p. 203.

prende los estudios especiales que requiere cada profesión o carrera.

Por lo anterior, precisamos que el vocablo correcto para denominar a la actividad materia de estudio de este trabajo es el de enseñanza, aunque una vez habiendo señalado esto, se considera conveniente continuar utilizando el término "educación" por ser el comunmente utilizado, lo que permitirá que cualquier persona que desee acercarse al contenido de este modesto estudio pueda localizarlo fácilmente, toda vez que en la mayoría de los casos se utilizan como sinónimos estos dos vocablos.<sup>28</sup>

Señalaremos ahora los conceptos que de la educación superior se encontraron para que con un análisis de las constantes este-mos en posibilidad de otorgar una definición que enmarque las tareas que nos hemos planteado.

Al hablar de la educación superior en Grecia, la obra de la UNAM, "Síntesis Histórica de la Universidad de México", define a ésta como la impartición de conocimientos más allá de los cuadros primeros de la educación a cargo de individuos o corrientes del pensamiento.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ver los términos educación, educar, enseñanza y superior en: Diccionario de la Lengua Española pp. 503 y 539; Diccionario Pequeño Larousse p. 337 y Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual pp. 25, 26, 124 y 125.

<sup>29</sup> UNAM. Op. cit. p. 8.

Esta misma obra al referirse a los romanos<sup>30</sup> identifica a la educación superior con la enseñanza más alta que la media, encuadrando en ella a la filosofía y retórica, bibliotecas y núcleos de instrucción superior, señalando una revisión del saber en todas sus ramas.

El pueblo árabe estudiaba en las escuelas superiores<sup>31</sup> las tradiciones religiosas y el comentario del al Corán la poesía, ejemplos de composición epistolar y la gramática, la medicina, la filosofía, la jurisprudencia o derecho y la literatura que comprendía también la historia.

Las Siete Partidas definieron a la educación como el "ayuntamiento de maestros et de escolares que es fecho en algún lugar con voluntad et con entendimiento de aprender los saberes".<sup>32</sup>

Al decir de Fray Diego de Landa<sup>33</sup> la educación superior de los mayas consistía en tratar y enseñar sus ciencias y declarar las necesidades y sus remedios y se encontraba a cargo de los sacerdotes.

La educación superior en los aztecas era denominada "Tlacahuapahualitzli", que significa arte de criar y educar a los

<sup>30</sup>UNAM. Op. cit. p. 9.

<sup>31</sup>UNAM. Op. cit. p. 15.

<sup>32</sup>ver p.5

<sup>33</sup>UNAM. Op. cit. p. 23. Cita a Fray Diego de Landa. Relación de los casos de Yucatán. p. 49.

hombres.<sup>34</sup> Estaba a cargo de los sacerdotes y se desarrollaba en centros destinados a ese objeto.

En la época colonial se entendían como estudios superiores a los que cultivaban la lengua y literatura latinas, la retórica, la medicina indígena, la música y la filosofía.<sup>35</sup>

Gómez Farfás y José María Luis Mora consideraba a la educación como el vehículo moderador de las mentes, buscando la identidad entre los principios de la educación y los del Estado.<sup>36</sup>

Cabino Barreda concebía a la educación como un seguro preliminar de la paz y del orden social y con gran positivismo manifiesta que debe tener por objeto el encontrar la verdad, es decir, lo que hay y no lo que en nuestro concepto debería haber.<sup>37</sup>

Con Lerdo de Tejada como Presidente de nuestro país se entendió a la educación como "una tarea que contribuiría firmemente a la unidad nacional".<sup>38</sup>

En un gran esfuerzo de síntesis intentaremos encontrar los elementos que Don Justo Sierra otorgaba a la educación superior: la diferenciaba de la profesional manifestando que "tendrá por objeto formar profesores y sabios especialistas proporcionando cono-

<sup>34</sup>Ver p. 8

<sup>35</sup>Ver p. 12

<sup>36</sup>Ver p. 15

<sup>37</sup>Ver p. 16

<sup>38</sup>Ver p. 17



cimientos científicos y de un orden eminentemente práctico y superior a los que puedan obtenerse en las Escuelas Profesionales".<sup>39</sup> Corresponde a todas las ramas del saber. Los estudios superiores son "la corona, como una necesidad de primer orden; a ello, es lo prometo, llegaremos cuando la instrucción primaria corra ya por su cauce definitivo. Sin eso, todas las raíces de este árbol inmenso, a cuya sombra deseamos que viva la patria de mañana, serían raquíticos y deleznales; precisa al contrario, que sean cada vez más robustas y fuertes, para que en ellas pueda entrar y subir a convertirse en ramas y frondas la savia toda de las generaciones nuevas".

Definía a los universitarios de la época como "un grupo en perpetua selección, dentro de la substancia popular que tiene encomendada la realización popular que tiene encomendada la realización política y social que se resume así: democracia y libertad." ... "el interés de la ciencia y el interés de la patria deben sumarse al alma de todo estudiante mexicano".

Podemos señalar que Sierra entiende a la educación superior como un instrumento de servicio a la sociedad... " cuando el joven sea hombre, es preciso que la Universidad lo lance a la lucha por la existencia en un campo social superior... Toda contemplación debe ser el preámbulo de la acción, no es lícito para el universitario pensar exclusivamente para sí mismo... no podemos moralmente olvidarnos nunca ni de la humanidad ni de la patria".<sup>40</sup> Aport

<sup>39</sup> UNAM. Op. cit. pp. 134 y 135.

<sup>40</sup> SEP. La Universidad de Justo Sierra. pp. 9, 12 y 18.

Justo Sierra la idea de la Autonomía de la enseñanza pública.

"La educación superior es el nivel con que culmina nuestro sistema educativo, lo cual implica que no debe ser considerado en forma aislada, sino en relación con los ciclos educativos que le preceden... el sistema educativo nacional es un componente indivisible del desarrollo integral del país". Así concibe la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior al nivel educativo al que nos referimos. "La docencia, la investigación y la difusión de la cultura son funciones básicas de la educación superior, que desarrolla en tres áreas básicas: la científica, la tecnológica y la humanística... es la educación superior una función específica de la política estatal destinada a lograr el sustento científico y tecnológico del país, es un componente esencial y permanente del desarrollo y la independencia de la sociedad mexicana."<sup>41</sup>

Aurora Arnaiz Amigo en su obra "Ética y Estado" al referirse a este aspecto, define a la educación como lo hace el diccionario de la Lengua Española y agrega: "La educación es ante todo una tarea proyectada en la comunidad política..."<sup>42</sup>

Diego Valadés ve en la educación superior más que un fin en sí misma, un instrumento de progreso y liberación. Manifiesta lo que

<sup>41</sup> ANUIES. La Planeación de la Educación Superior en México. Ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en la ciudad de Puebla, Noviembre de 1978. p.p23-29

<sup>42</sup> Arnaiz Amigo, Aurora. Ética y Estado. p. 9. Ver. p.p. 25 y 26

estableceremos adelante, que la educación es un servicio público. Además, señala que este nivel educativo tiene como objeto el auspiciar el desarrollo económico y social del país.<sup>43</sup>

El Doctor Guillermo Soberón Acevedo dice que la educación superior forma profesionales capaces y examina con rigor crítico todo cuanto afecte al desarrollo de México y participa en la solución de los problemas que le aquejen y contribuye a la armonía, a la solidaridad y el desarrollo colectivo.<sup>44</sup>

Otras connotaciones que se dan al término educación superior las podemos encontrar en diferentes autores de obras que a esta materia se refieren y que por contener uno o varios de los elementos de las que ya hemos mencionado no se considera necesario transcribir, aunque podemos señalar la de Carlos Medellín<sup>45</sup> y la que Pablo Latapi le imputa a Sansores Pérez<sup>46</sup>: "La educación nacional es el más vigoroso instrumento de cambio social".

La exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Educación establece que nuestros mejores hombres conciben a la educación como instrumento por excelencia para lograr la identidad na-

<sup>43</sup>Ver p.23

<sup>44</sup>Ver p.24

<sup>45</sup>Medellín, Carlos. La Universidad Conflictiva Entre Otras Cosas. pp. 67 y 68.

<sup>46</sup>Latapi, Pablo. Política Educativa y Valores Nacionales. p. 115. En el capítulo 36, "Educación, ¿igual a cambio social? en esta obra, se aborda el tema con un buen sentido crítico por lo que se recomienda su lectura.

cional... Entre el proceso educativo y el contexto económico y social en que se realiza hay una concordancia que no puede pasar inadvertida... La educación es un servicio público ya que está destinada a satisfacer necesidades sociales permanentes y sujetas a un régimen de derecho público... la educación superior tiene el doble carácter de propedéutica y terminal.<sup>47</sup>

El Artículo 2o. de la Ley mencionada prevé que la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. El artículo 3o. de este mismo cuerpo normativo dispone que la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público. El artículo 3o. Constitucional establece los principios rectores de la educación.

Se entiende por servicio público una actividad ejercida directamente por el Estado, o autorizada a los particulares, cuyo objeto es asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de necesidades de interés general.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> SEP. Normas Fundamentales. pp. 13-20.

<sup>48</sup> Valadés, Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 18 y 19. Cita a Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo pp. 122 y ss.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior define a este nivel de enseñanza como el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y superación.<sup>49</sup>

Con los elementos que aportan los conceptos a que nos referimos, estamos en posibilidad de definir a la educación superior en México de la siguiente manera:

Educación superior es un servicio público consistente en la transmisión de conocimientos especiales a fin de capacitar y permitir la superación de los individuos para la realización de actividades profesionales, las que propician el desarrollo económico y social del país.

Tradicionalmente se ha considerado que la educación superior comprende también la función extensión académica, lo que encuadra en la definición que antecede, pero para precisar esta cuestión dichas funciones se comprenden en el sistema nacional de educación superior y no propiamente en la educación superior misma.

Quiero subrayar aquí que la educación superior no es un fin en sí misma, sino que debe ser entendida como un instrumento de

<sup>49</sup> Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Art. 30.

desarrollo social, para que este nivel educativo pueda seguir cumpliendo con la noble tarea que ha desempeñado en la evolución de nuestra sociedad.

c) Técnica y metodología de la planeación.

La educación superior contribuye al cambio mediante su saber y su compromiso de servicio a la sociedad con objetividad e integridad.

La validez social de la educación superior responde entonces a la posibilidad que ésta aporta para propiciar el desarrollo nacional planteando y resolviendo problemas al mismo tiempo que desarrollando la capacidad y potencialidad mexicanas. Esta incorporación, acción y promoción, está definida originalmente y específicamente por la capacidad de producir, reproducir y transmitir conocimiento y ser útil socialmente. Si no hay excelencia docente, si no hay rigurosa investigación científica, si no hay reflexión sobre la historia y la cultura, si no hay traducción de la investigación básica en desarrollos aplicados y tecnológicos, si la investigación humanista y social no desemboca en consolidación y renovación de las instituciones, si el binomio docencia-investigación no atiende a la solución de problemas nacionales, si no hay una clara conciencia del fin mismo de todas estas actividades -la educación superior no solo deja de ser agente fundamental de desarrollo social, renuncia a ser educación superior-.

Por otra parte, la educación superior ha debido diversificar

sus actividades en virtud de la demanda de la diversidad de producción y áreas de trabajo, y así prepara tanto a recursos humanos que se dedicarán a la tecnología o a la investigación, como a los que buscan el saber por el saber mismo, por lo que a fin de que este nivel educativo, como lo ha probado, siga siendo el utensilio lógico para propiciar el desarrollo económico y social del país, se deberá establecer qué porcentaje de recursos humanos debe ser capacitado para actividades tecnológicas o para docencia; que áreas del conocimiento deberán ser privilegiadas; a qué acciones se otorgarán mayores o menores recursos financieros... nos encontramos ante el amplio horizonte de la planeación de la educación superior.

Definiremos el término planeación haciendo el mismo ejercicio que en el punto anterior y posteriormente se hará mención de los antecedentes de ésta que permitirán entender su estructura y finalidad, estaremos en disposición de definir el concepto de planeación de educación superior, hasta llegar al estudio de su técnica y metodología.

Nuevamente he de hacer una advertencia de carácter gramatical consistente en que el vocablo correcto para denominar a las actividades a que nos hemos de referir es el de planificación y no el de planeación, y si bien últimamente los interesados en estos aspectos empiezan a utilizar el primero, aún persiste en forma general el uso del segundo, por lo que al igual que con el término educación optamos por continuar en el uso del de planeación para evitar confusiones además de lo ya señalado.

Encontramos pues que ningún diccionario de la lengua española de los consultados consigna el término planeación y sí lo hacen con el de planificación, al que definen de la siguiente forma: "Trazar los planos para la ejecución de una obra. Hacer plan o proyecto de una acción"; definen el término plan como "análisis del trabajo para un cierto tiempo" y a planificar como "organizar conforme a un plan, establecer un plan."<sup>50</sup>

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define a la plnificación como: "En lo metodológico, trazado de normas o pautas para simplificación y eficacia desde lo teórico a lo práctico... En el plano gubernamental, establecimiento de una estructura cohe<sup>h</sup>rente al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras la intensificación productora, la creación o activación de instituciones en plazos de intermedia duración y que suelen extenderse entre un bienio y un quinquenio.

En este último sentido, en moderna acepción, la Academia habla de un plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado; tal como el desarrollo económico, la investigación científica o el funcionamiento de una industria...

<sup>50</sup> Se consultó el Diccionario de la Lengua Española. Décimo novena Edición. pp. 1034 y 1035 en donde no consigna el término planeación. Pensando en los rigurosos procedimientos de incorporación de nuevas voces a éste, se consultó el Diccionario Pequeño Larousse. p. 692, que aun siendo más liberal en este sentido presenta la misma situación. De igual manera se trata en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. p. 259.



Dándole enfoque administrativo tan solo, Guillen y Vincent se refieren a la planificación como el procedimiento que se propone asegurar, mediante una progresión creciente, la satisfacción de las necesidades del país, a través de una utilización óptima de sus recursos, que se plasma en documentos "prospectivos" llamados planes, por un período plurianual y definidor de determinados objetivos expresados en cantidades."<sup>51</sup>

Huascar Taborga Torrico, en su trabajo "Etapas del Proceso de Planeación Prospectiva"<sup>1</sup> "Universitaria" manifiesta que "la planeación prospectiva universitaria es concebida como un proceso racional de pensamiento capaz de proyectar cambios cualitativos en la realidad, acordes con el ideal de universidad. Es un proceso continuo que permite decisiones anticipadas, con miras a perfeccionar las funciones universitarias. Durante todo proceso prospectivo se destaca el juego permanente y dialéctico de dos componentes: realidad e idealidad, ser y deber ser."<sup>52</sup>

En el Cuaderno número 4 de la Colección "Cuadernos de Planeación Universitaria" de la UNAM, se establece que es finalidad de la planeación universitaria enfocar, atender y resolver de manera sistemática los problemas que afrontan las instituciones de educación superior y prever el futuro desarrollo de los mismos. Esta planeación, continua, "es un proceso: institucional, orientado a la mejor realización de los fines de la UNAM, participativo,

<sup>51</sup> Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. p. 259.

<sup>52</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 2. p. 9.

por la naturaleza comunitaria de la Universidad, y, flexible y autoregulado, por el sentido dinámico y perfectible de ésta..." "La planeación del desarrollo de la UNAM está concebida como una serie de procesos que se presentan de manera secuencial, pero que a la vez, tienen una dinámica continua y por tanto, actúan e influyen entre sí, realimentando al proceso integral de planeación."<sup>53</sup>

Por su parte, Emilio Rosenblueth Deutch, al referirse al tema que nos ocupa, define a la planeación como una toma de decisiones tomando en cuenta sus consecuencias a fin de decidir el curso de acción mas conveniente. En otras palabras "planeación es la toma racional de decisiones." "La planeación no es un evento, sino un proceso que no termina."<sup>54</sup>

"Tomar decisiones en base a supuestos/experiencias individuales por autorizados que estos parezcan, es consecuencia de la falta de visión, de la carencia de objetivos definidos y de la ausencia de método". Así piensa Enrique Villarreal Domínguez, a lo que contrapone el concepto de planeación: "Planear es el acto de inteligencia y responsabilidad cuyo propósito es racionalizar la selección de alternativas para el futuro. Implica un ejercicio libre de la razón para definir con claridad los fines a los que se orienta la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzarlos."<sup>55</sup>

<sup>53</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 4 pp. 7 y 9

<sup>54</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 5. Planeación Educativa. p. 7.

<sup>55</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 9. La Planeación Académica Integral. p. 7.

Luis E. Noriega Giral, entiende a la planeación como una herramienta poderosa considerada como un elemento importante en el diseño del (los) futuro (s) deseados y/o factibles.<sup>56</sup>

J. Cuauhtémoc Valdés Olmedo y Arturo Velázquez Jiménez, conciben a la planeación como "un instrumento básico para la toma de decisiones y para la previsión del futuro desarrollo de la educación superior en México."<sup>57</sup>

El Dr. Guillermo Soberón Acevedo, en su informe como Rector de la UNAM referente al período 1973-1980, definió a la planeación como "instrumento y como proceso participativo que permite a la comunidad universitaria el estudio y diseño de sus opciones de desarrollo futuro, la toma de decisiones y la aplicación de medidas que permitan realizarlo."<sup>58</sup>

Fernando Solana entiende a la planeación como el "proceso permanente de previsión que permite tomar decisiones mejor informadas y optar por alternativas de acción más racionales. En forma más rigurosa, la planeación debe permitir el establecimiento de metas concretas, cualitativas y cuantitativas, a plazos

<sup>56</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 11. La Planeación Educativa en la Ingeniería Alternativa Fundamental para el Desarrollo. pp. 14 y 19.

<sup>57</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 13. La Planeación Interinstitucional en la UNAM. Una Experiencia Operativa en la Planeación de la Educación Superior. p. 12.

<sup>58</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 14.p. 59.

determinados y de programas de acción que permitan alcanzarlas."<sup>59</sup>

Horacio Flores de la Peña, en su ensayo intitulado "Desarrollo Económico y Planeación de la Educación Superior", otorga a la planeación los siguientes elementos: es el medio más adecuado para adaptar la producción a las necesidades de la sociedad... es la manera de racionalizar los cambios en la estructura económica en función de las posibilidades históricas existentes... medio idóneo para, a nivel nacional satisfacer las necesidades de una economía en expansión, y a nivel universitario, prever los requisitos físicos, de personal docente y financieros, necesarios para enfrentar el reto que plantea el desarrollo de la educación superior y de la investigación científica.<sup>60</sup>

Pablo González Casanova señala que la planeación es un "proceso esencialmente político que supone una serie de acuerdos y compromisos de fuerzas organizadas en un régimen económico y gubernamental determinado". Considera que la planeación de la educación debe tener como antecedente indispensable una mínima planeación de economía en general...<sup>61</sup> asegura el Doctor González Casanova que "es imposible abordar seriamente la planeación de la educación superior sin plantear la necesidad de la reforma de la educación, de la planeación general de la educación y del

<sup>59</sup>UNAM. La Planeación Universitaria en México. Ensayos. "Reforma Educativa y Planeación Universitaria"./Ensayo de Fernando Solana. p. 9.

<sup>60</sup>UNAM. La Planeación Universitaria en México/Ensayos. p. 17 y ss.

<sup>61</sup>UNAM. La Planeación Universitaria en México/Ensayos. "Aspectos Sociales de la Planeación de la Educación Superior. Ensayo de Pablo González Casanova. p. 34.

desarrollo económico y social, y sin las reformas estructurales, a nivel nacional, que en alguna medida garanticen el éxito del esfuerzo técnico."<sup>62</sup>

Enrique Rubio Lara, en su ensayo "Planeación Universitaria y Difusión Cultural", contenido en la obra "La Planeación Universitaria en México" editada por la UNAM, afirma que en el contexto de la misma, se entiende por planeación el "proceso permanente de previsión que permite tomar decisiones optativas entre diversas alternativas de acción. La Planeación así concebida, se convierte en uno de los instrumentos fundamentales, tanto de la reforma educativa a nivel nacional, como de la de cada una de las instituciones de educación superior del país."<sup>63</sup>

"Por planeación universitaria entendemos el establecimiento de los mecanismos que permiten dirigir el desarrollo integral de la universidad hacia el logro de metas previstas, como resultado del planteamiento de la reforma universitaria". Así conceptúan Armando Lara Manjarrez y E. Ignacio Riva Palacio H. a la planeación.<sup>64</sup>

"La planificación universitaria ha de considerarse como la adecuación constante de la institución a las condiciones sociales que la rodean y a los cambios de escala que afectan su funciona-

<sup>62</sup> Valadés, Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México. p.

<sup>102</sup>.

<sup>63</sup> La Planeación Universitaria en México/Ensayos. p. 145.

<sup>64</sup> Reforma y "Planeación Universitarias: el caso UNAM". Ensayo de Armando Lara Manjarrez y E. Ignacio Riva Palacio H. p. 163.

miento. Así considerada, presenta instrumentos -como el tronco común- como un medio para reemplazar estructuras tradicionales y obsoletas por otras más funcionales"; de esta forma se considera al concepto que nos ocupa en la obra "Planeación y Modelos Universitarios",<sup>65</sup> publicada por ANUIES, la que por su parte prevé que "el desarrollo armónico y fundamentado del sistema nacional de educación superior depende de la existencia previa de aquellas condiciones que permitan orientar y regular el desenvolvimiento propio de las instituciones que lo componen, siendo el proceso de planeación una de las más importantes..." "la planeación de este nivel educativo será un conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior."<sup>66</sup>

El Maestro Hugo Rangel Couto, señala que el objeto de la planeación es lograr el desenvolvimiento de un país en su dimensión económica y social, establece que "la planeación democrática no es sino un método para acelerar deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su pasado histórico, en su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir". También, alude el maestro Rangel Couto al ca-

<sup>65</sup> Castrejón Diez, Jaime; Medina Mora, Luisa; Vielle, Jean Pierre; Pérez Lizaola, María Soledad; Daows, Patricio y Romero Panisio Carlos. Planeación y Modelos Universitarios. Tomo I. pp. XIII y 1

<sup>66</sup> ANUIES. La Planeación de la Educación Superior en México. Ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, en la ciudad de Puebla, noviembre de 1978. pp. 55 y 56.

rácter permanente de la planeación y a la necesidad de un enfoque económico y social de la misma y no solo económico. El maestro cita al economista sueco Gunar Myrdal quien dice: "por planeación democrática yo entiendo el conjunto de tentativas deliberadas y concientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo"<sup>67</sup>

El Senador Angel Acevedo Saucedo, en el "Coloquio sobre Política y Proceso Legislativo", definió a la planeación como "un proceso esencialmente político que supedita los aspectos técnicos a las definiciones y opciones estratégicas para toda la sociedad" ...necesario para satisfacer eficazmente las demandas internas de la población..." constituye la manifestación más importante de la voluntad colectiva para conducir el proceso de evolución social."<sup>68</sup>

El Artículo 24 de la Ley Federal de Educación, considera como función educativa, a cargo del Estado la formulación de planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y la sugerencia de orientaciones sobre aplicación de métodos educativos, disponiendo también en su Artículo 46 que en ellos se establecerán los objetivos específicos del aprendizaje; se sugerirán los mé-

<sup>67</sup> Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. pp. 253, 256 y 259.

<sup>68</sup> Diario El Dfa. 21 de marzo de 1984. Coloquio organizado por la UNAM y el Senado de la República.

todos y actividades para alcanzarlos, y se establecerán los procedimientos para evaluar si los educandos han logrado dichos objetivos.

La planeación institucional e interinstitucional de la educación superior es considerada en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior como elemento importante para lograr la coordinación en este nivel educativo.<sup>69</sup>

El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública engloba en las tareas de planeación las consistentes en proponer los objetivos y metas del sector educativo, así como sus planes y programas a mediano y largo plazo, su posterior evaluación y el promover la participación de los interesados en ello.<sup>70</sup>

Con los elementos conceptuales que nos otorgan las páginas anteriores, podemos definir a la planeación como el proceso permanente que con fundamento en el conocimiento y evaluación de los antecedentes históricos, la realidad actual, las posibilidades de acción, los recursos con que se cuente y el objeto que se desee cumplir, permite determinar la alternativa más eficiente para lograr éste y los medios más indicados para conseguirlo, con la finalidad de propiciar el progreso económico y social del país.

<sup>69</sup> Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Arts. 11 y 12 fracc. I.

<sup>70</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Art. 40 fraccs. I, II y IV.



Guardando toda proporción ,considero necesario reiterar las bondades de la denominada "planeación democrática" y manifestar como lo hiciera el maestro Hugo Rangel Cout que "la planeación democrática es la única aplicable en México",<sup>71</sup> no solo en atención a nuestro sistema y organización políticos y jurídicos, sino que añadiría recordando lo manifestado por Enrique Villarreal Domínguez,<sup>72</sup> que la no participación de los interesados y de los directamente involucrados en las acciones a planear, propicia el tomar decisiones con falta de visión, desconocimiento del objeto y ausencia de método..

Progreso, desenvolvimiento, evolución, futuro deseado... así se ha denominado en el presente estudio al desarrollo del país, pero considero que a efecto de otorgar mayores elementos para entender adecuadamente lo expresado, ha llegado el momento de explicar lo que debe entenderse cuando se utiliza este vocablo iniciando por decir que no nos referimos exclusivamente al económico, sino al económico y social en su concepción de necesaria concurrencia.

Es así, que se entiende por desarrollo el mejoramiento cuantitativo y cualitativo del nivel de vida de los habitantes del país y el aumento de la magnitud de éste en relación a su proceso evolutivo y al de otros países.<sup>73</sup>

<sup>71</sup>Ver p. p. 42 y 43

<sup>72</sup>Ver p. 38

<sup>73</sup>Rangel Couto Hugo. Op. cit. pp. 31-35.

En el siguiente Capitulo, se analizan brevemente los antecedentes que en materia de planeación de educación superior existen en el país, toda vez que éstos se refieren a las instituciones jurisdicas y organismos que a la misma regulan Contando ahora con las definiciones de los conceptos que la componen, entendemos a la planeación de la educación de la educación superior como el proceso permanente que permite conocer y evaluar los antecedentes y la realidad actual del sistema nacional de educación superior, entendido éste como el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que hacen posible la transmisión de conocimientos especiales a fin de capacitar y permitir la superación de los individuos para la realización de actividades profesionales, y así determinar el futuro que se le desea, la más eficiente forma de lograrlo y los medios más indicados para alcanzarlo, lo que propiciará el desarrollo económico y social del país.

En este sentido, diferentes autores o estudiosos de estos temas, han clasificado al concepto que nos ocupa en un sinnúmero de formas, algunas con criterios metodológicos, otras funcionales, otras atendiendo a su finalidad; se referirán algunos de ellos, pero considero que lo importante es mencionar los requisitos mínimos del procedimiento de planeación o fases de la misma, independientemente de la denominación que le otorguen uno u otro interesados.

Ya nos hemos referido a la clasificación que hace el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual: "social", "gubernamental" y

"metodológica."74

En la UNAM se llevó a cabo la planeación "coyuntural", que consiste en un sinnúmero de acciones que tienden a dar respuesta a presiones externas del medio ambiente social, a problemas y efectos internos consecuentes y, la "prospectiva" que se caracteriza por un mayor grado de previsión de futuro y una más adecuada integración con el contexto social y las necesidades de desarrollo,<sup>75</sup> así la clasifica el grupo de planeación de la UNAM.

Emilio Rosenblueth Deutch clasifica a la planeación en "reactiva", "preactiva" y "proactiva". La primera propone una mera reacción a lo objetable de la situación actual, señalando el mencionado autor, que es la más usual en países subdesarrollados; la segunda "predice" lo que acontecerá y se dictan las medidas más convenientes para afrontar el futuro predicho y la tercera, en la que es fundamental la participación de todos los involucrados en el proceso.<sup>76</sup>

Nos encontramos con otras clasificaciones que según la formación intelectual de sus autores se presentan con gran variedad, como la de Luis E. Noriega Giral: "determinística", "probabilística", "prospectiva" e "inferencial"<sup>77</sup>; como la concibe

<sup>74</sup>Ver p.p. 36 y 37

<sup>75</sup>Cuadernos de Planeación Universitaria No. 4 pp. 7 y 8.

<sup>76</sup>Ver p.38

<sup>77</sup>Ver p.39

el Maestro Rangel Couto: "totalitaria" o "democrática"<sup>78</sup> o como la entienden J. Cuauhtémoc Valdés Olmedo y Arturo Velázquez Jiménez: "institucional" o "interinstitucional."<sup>79</sup>

Así pues, para que exista una verdadera planificación de la educación superior, será necesaria la presencia de un procedimiento permanente, en revisión constante, que contenga las siguientes fases:

- 1.- Estudio de antecedentes y realidad actual de la educación superior.
- 2.- Evaluación.
- 3.- Diagnóstico.
- 4.- Futuro deseado para la educación superior.
- 5.- Modelo ideal de crecimiento.
- 6.- Medios para arribar al modelo ideal final.

1.- Estudio de antecedentes y realidad actual de la educación superior.

El desarrollo coherente y racional del sistema de educación superior y de las instituciones que lo integran, se presentará cuando haya una visión general y clara de los antecedentes mediatos e inmediatos de ésta, que destaque los esfuerzos previos realizados en el área, que apunte los problemas que han evitado su adecuado desarrollo y las circunstancias lo propiciaron, todo esto, tanto ha-

<sup>78</sup>Ver p. p. 42 y 43

<sup>79</sup>Ver p. 39

cia el interior del sistema<sup>80</sup> mismo, como hacia el exterior, hacia la sociedad a la que sirve; posteriormente se deberá ubicar la realidad actual de la educación superior y de sus nexos con la sociedad de la que es producto e instrumento eficaz de cumplimiento de los fines que persigue.

Solo con los anteriores elementos se estará iniciando adecuadamente un procedimiento de planeación del quehacer educativo del país.

Sobra decir, que desde estos momentos se hace necesaria la participación de todas las personas, instituciones y organismos que directa o indirectamente se encuentran relacionados con estas tareas, a fin de estar en posibilidad de contar con una concepción real y crítica de la situación punto de partida del proceso.

Aunque la planeación a que nos referimos en la actualidad está a cargo del gobierno respecto al sistema en su carácter de nacional, el modelo que presentamos puede ser utilizado por una sola institución de educación superior a nivel institucional o puede ser desarrollado a nivel estatal, regional o interregional.

Por lo que se refiere a los antecedentes de la educación superior, éstos son fundamento de las instituciones que actualmente sirven al país, por lo que para el mejor conocimiento de éstos se debe atender en primera instancia a los cauces que en el pa-

<sup>80</sup>Ver p.46, donde se otorga un concepto de sistema nacional de educación superior.

sado han seguido y principalmente a los aspectos que ahora señalamos que se deben estudiar para cumplir con este primer paso en la planeación. Esta relación no pretende ser exhaustiva, dada la variedad de los elementos que integran la historia de nuestro tema de trabajo y en el caso concreto se deberán precisar los otros que se consideren convenientes para la finalidad planteada, aunque los criterios o indicadores que aquí se enlistan sirven para identificar a aquellos que sean de mayor relevancia y utilidad.

Se deberá precisar en el período a estudiar lo siguiente, siempre atendiendo a la magnitud de la planeación correspondiente (institucional, interinstitucional, regional, interregional, estatal y nacional):

- I.- Grado de desarrollo del país.
- II.- Características y problemas de la situación económica y social en general.
- III.- Características y problemas del entorno social de la educación superior en relación a los factores demográfico, económico, social, cultural, científico, tecnológico, etc.
- IV.- Nivel de vida.
- V.- Situación de las funciones de la educación superior: docencia, investigación y extensión cultural. Problemas que enfrentaron y circunstancias que las favorecieron. Fines perseguidos por cada uno de ellos.
- VI.- En su caso, qué soluciones se impusieron para atender los problemas y sus consecuencias.

- VII.- Apoyos administrativos: cantidad y forma de financiamiento, recursos materiales y humanos.
- VIII.- Medios y posibilidad de acción con que se contaba para llevar a cabo las actividades de educación superior.
- IX.- Antecedentes de evaluación, diagnóstico o planeación.
- X.- Disposiciones jurídicas de cualquier orden que rigieron las actividades y sus consecuencias.
- XI.- Formas de organización.
- XII.- Factores reales de determinación de los destinos de las actividades de la educación superior, y
- XIII.- Como se señaló, otros relevantes que sean de utilidad para conocer cuál fue el camino seguido por la educación superior, los obstáculos que debió salvar y las condiciones que favorecieron su desarrollo para encontrarse en la situación que a la fecha presenta.

Los datos que arroje el estudio correspondiente, deberán ser entendidos conforme al momento histórico y social en que se presentaron y los fines perseguidos en ese entonces.

Contando con el estudio anterior, tendremos una infraestructura para acercarnos al conocimiento de la realidad actual de la educación superior, etapa ésta de carácter general que nos brindará la ubicación en el presente del sistema de educación superior y de la sociedad, así como de sus vínculos.

La realidad social como un gran sistema, engloba a varios sistemas y subsistemas que interactúan dinámicamente entre sí. Así, podemos detectar a tres sistemas contenidos en el macrosistema

social: el político, el cultural y el económico.

La posibilidad que tiene la educación superior como subsistema cultural para dar respuesta a las demandas sociales, depende de la influencia de un sinnúmero de factores y la medida en que éstos lo hagan, será objeto de estudio de esta fase de la planeación.

También, en esta etapa se deberán analizar los siguientes aspectos:

- I.- El entorno de la educación superior donde destacan el fenómeno demográfico, las condiciones económicas, sociales y culturales y también, la situación de la ciencia y la tecnología como factores de determinación del desarrollo económico y social del país. Se deberá comparar este desarrollo con el de otros países.<sup>81</sup>
- II.- La situación de las funciones de la educación superior: docencia, investigación y extensión cultural, los problemas que afrontan y las circunstancias que las favorecen, así como los fines que se persiguen con las mismas.
- III.- Apoyos administrativos: cantidad y formas de financiamiento, de recursos materiales y humanos.
- IV.- Medios y posibilidad de acción con que se cuenta para llevar a cabo las funciones de la educación superior.
- V.- Bases jurídicas, políticas y organizativas del funcionamiento de este nivel educativo.

<sup>81</sup> Tratándose de magnitudes diferentes de planeación, se deberá realizar esta comparación con el desarrollo de otros parámetros como el de otra región, estado, etc.



VI.- Factores reales de determinación de los fines de la educación, tanto internos como externos.

Partiendo de fuentes como las antes descritas, se debe emitir una evaluación de la realidad actual de la educación superior.

2.- Evaluación de la educación superior.

En documento presentado por la Secretaria General Ejecutiva de la ANUIES y aprobado por la Asamblea General el 27 de febrero de 1984, se encuentra la más reciente concepción de la evaluación:<sup>82</sup> "La evaluación es un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante, y que como resultado, proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones."

Se considera que tal evaluación es un proceso continuo, pues los factores que intervienen o influyen en la problemática de la educación son dinámicos o cambiantes, por lo que, la toma de decisiones es ininterrumpida; es integral porque además de considerar todos los componentes del objeto de estudio (estructura, procedimiento y resultado) éste se analiza conforme al contexto donde se encuentra inmerso así como a sus interrelaciones, atendiendo a su desarrollo histórico y su prospectiva y, participativa por la intervención que deben tener todos los que intervengan en el desarrollo

<sup>82</sup>La Evaluación de la Educación Superior en México. p. 16. Se recomienda la lectura de este documento.

de las actividades a evaluar y por tanto en la definición de criterios y procedimientos, así como en la puesta en marcha y en la utilización de los resultados del proceso.

No debe caerse en el error de considerar a la evaluación como el fin de un proceso, ésta es, como lo estamos observando, parte de las primeras fases del proceso que permitirá cumplir con los fines señalados por la sociedad a la educación superior, mediante la planeación racional del cambio.

La evaluación así entendida podrá referirse en su continuidad tanto al sistema educativo en general, como a alguno de sus elementos o a las relaciones entre éstos .

"Todo juicio de valor implica necesariamente una comparación, la evaluación de la educación superior requiere de la existencia de un paradigma o modelo"<sup>83</sup> para comparar lo que existe con lo que considera debería existir en la actividad que se evalúa. Este modelo deberá ajustarse a las necesidades sociales cambiantes para que cobre plena validez.

El resultado del estudio de los aspectos o indicadores de la realidad actual de la educación superior servirá para la formulación del modelo a que nos referimos, también será imprescindible tomar en cuenta la evolución, las características y el desarrollo de la educación y del país en general.

<sup>83</sup> ANUIES. La Evaluación de la Educación Superior en México. p. 19

Así, el modelo deberá contemplar los factores demográfico, económico, social, cultural, ciencia y tecnología, a los que la educación superior deberá dar respuesta. Además, contemplará el orden jurídico y los principios doctrinales de la educación superior.

Contando con el modelo que se ha señalado se debe proceder a realizar una evaluación institucional, que se refiera a cada una de las instituciones de educación superior, tanto interna como externa, posteriormente a la evaluación interinstitucional, que atiende a las relaciones entre estas instituciones entre sí y con el entorno social, lo que permitirá tener la evaluación del sistema nacional de educación superior.

Esta evaluación podrá realizarse con fundamento en los enunciados del "Plan Nacional de Educación Superior 1981-1991", presentado por ANUIES que otorga las siguientes categorías:<sup>84</sup> identidad, vinculación con la sociedad, crecimiento, funcionalidad y calidad de la educación superior. A cada una de estas categorías de análisis, corresponden diversos aspectos focales, criterios e indicadores.

<sup>84</sup> ANUIES. Revista de la Educación Superior No. 39. "Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el Periodo 1981-1991."

**Vgr. CATEGORIA DE ANALISIS: VINCULACION DE LA EDUCACION SUPERIOR  
CON LA SOCIEDAD.**

En cuanto a la vinculación del conjunto de instituciones de educación superior con la sociedad, habría que tomar en cuenta los siguientes aspectos focales de las funciones sustantivas, los criterios y posibles indicadores.

**ASPECTO FOCAL:** Formación de recursos humanos

**CRITERIO:** Equilibrio cuantitativo y cualitativo entre la oferta de profesionales del conjunto de instituciones de educación superior y su demanda en el nivel nacional, regional y estatal.

**INDICADORES:**

- a) Porcentaje de profesionales por área de estudio.
- b) Porcentaje de profesionales que laboran en áreas de investigación, producción, administración, etc.
- c) Rendimiento de estos recursos humanos.

Es conveniente señalar que los criterios de evaluación deben atender, tanto a la cantidad como a la calidad de las actividades objeto de la formulación de juicios de valor.

Este ejercicio servirá de pauta para la presentación de un diagnóstico de la situación actual de la educación superior.

### 3. Diagnóstico de la educación superior.

La evaluación resulta una importante herramienta para el diagnóstico, que a partir de aquella permite una visión general, tanto de las áreas problemáticas como de las aproblemáticas para establecer si la educación superior en su realidad se asemeja o no al modelo que venimos de referir y, en su caso, propondrá la o las soluciones posibles que la acerquen al mismo.

El diagnóstico explicará el por qué de la situación actual de nuestra materia de análisis y definirá el estado en que ésta se encuentra.

Como es evidente, las fases que hemos venido refiriendo complementan a la siguiente, de esta manera, el diagnóstico de la educación superior nos brindará:

- I.- Precisión de la realidad actual de la educación superior tanto interna como externa en relación a su entorno social .
- II.- Nivel conveniente de observación de la fenomenología del sistema de educación superior, que evitará caer en generalización excesiva o por el contrario en detalles que no dejen ver la perspectiva y las interrelaciones de los fenómenos que en ella se presentan.
- III.- Visión del fenómeno y su evaluación en el presente y lo que entraña en su potencialidad hacia el futuro.

IV.- Criterio selectivo de elementos analíticos que permitan conocer la fenomenología de la educación superior.<sup>85</sup>

El diagnóstico no debe ser descriptivo, preservará su calidad crítica y prospectiva.

Una vez conociendo el "ser" y el "deber ser" de la educación superior en la actualidad, lo que la sociedad espera de la misma, los problemas que afronta, a dónde puede llegar y qué medios se tienen para hacerlo, podremos manifestar el futuro deseado para este nivel de enseñanza.

#### 4.- Futuro deseado para la educación superior

El futuro deseado para la educación superior, debe ser diseñado con fundamento en las etapas anteriores, lo que permitirá que no se convierta en una enjebra.

"El futuro deseado cumple el fin de modelo al que se aspira alcanzar al mismo tiempo que se constituye en factor renovador de las condiciones o medios existentes para actuar en la realidad. Este doble carácter le permite tener un papel clave en el proceso de planeación, pues con él se tiene una visión rectora que orienta las siguientes etapas y se convierte en factor de modificación y

<sup>85</sup> UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria No. 2. Tborga Torrico, Huascar. "Etapas del Proceso de Planeación Prospectiva Universitaria". pp. 26 y 27.

cambio de las circunstancias y medios condicionantes de la realidad."<sup>86</sup>

Se enunciará el modelo de referencia integralmente en líneas rectoras que le otorguen estructura, partiendo de lo general a lo particular, atendiendo principalmente a los elementos fundamentales de la educación superior y a la interpretación de los ideales de ésta y de su misión social, siempre en el marco de las posibilidades de acción que otorguen nuestra ley fundamental y sus normativas reglamentarias.

Además de las virtudes de este modelo ideal final, encontramos la que permite tener un parámetro para la continua evaluación de actividades y reorientación de esfuerzos, en su caso.

Sabiendo a dónde debe llegar la educación superior, nos resta determinar el modelo ideal de crecimiento y los medios que lo permitan.

##### 5.- Modelo ideal de crecimiento.

Las necesidades sociales determinarán qué áreas del conocimiento o de la producción deben ser privilegiadas a corto, mediano o largo plazo y la educación deberá adecuarse a esto, por lo que establecerá su plan de crecimiento o desarrollo congruente a estos

<sup>86</sup>UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria No. 2 Taborga Torrico, Huascar. "Etapas del Proceso de Planeación Prospectiva Universitaria". p. 39. En la página 40 y ss. se diseña un futuro deseado para una universidad.

requerimientos para conseguir su modelo ideal final.

6.- Medios para arribar al modelo ideal final.

Las fases anteriores ya han provisto del conocimiento de los elementos con que se cuenta para apoyar las actividades de educación, de sus características y alcances depende el éxito o el fracaso de la planeación.

No debe limitarse la posibilidad de acción a los instrumentos existentes, porque pueden obtenerse o inventarse otros que podrán ser utilizados para el objeto perseguido.

Se destacan cuatro clases de medios para actuar en la realidad de la educación superior, que propician su desarrollo: normas, formas de organización, recursos humanos y recursos materiales y económicos.

Se deberá realizar un inventario de estos instrumentos y establecer el tiempo, forma y modo de su utilización.

Aparece nuevamente la calidad de continuidad de la evaluación, cuando se pudiera considerar, que ha concluido el proceso de planeación, ya que ahora deberán emitirse nuevamente juicios de valor y reiniciar el procedimiento de planeación de la educación superior para adecuarla a los nuevos requerimientos sociales, que obligan a la permanencia del proceso de selección de alternativas eficientes de acción.



d) Importancia de la planeación educativa.

Por todo lo manifestado pareciera ser reiterativo el enunciar en este punto, elementos que justifiquen la importancia de la planeación de la educación superior ya que se califica este nivel educativo como indispensable para el desarrollo del país y de ninguna otra forma se puede hacer con el instrumento que la adecúa constantemente a las condiciones sociales y a los cambios de escala que afectan su funcionamiento, proporcionándole eficiencia en sus acciones.

Ya en los elementos que le atribuyen diferentes autores que hemos mencionado en la parte conducente se ponderan sus virtudes, baste señalar entonces que "la planeación constituye uno de los instrumentos idóneos para hacer que el sistema de educación superior responda cada vez con mayor eficacia al desarrollo integral de México"<sup>87</sup>

<sup>87</sup>UNAM. La Planeación Universitaria en México/Ensayos. Conclusiones. p. 203.

## CAPITULO II

### LEGISLACION APLICABLE A LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR Y ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN ELLA.

#### a) Antecedentes

#### b) Estudio de la legislación relativa

- I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II.- Ley Federal de Educación.
- III.- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
- IV.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- V.- Ley de Planeación.
- VI.- Legislación que específicamente regula las actividades de las instituciones de educación superior.
- VII.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- VIII.- Programa Nacional de Educación Superior.

#### c) Instancias que intervienen en la planeación de la educación superior y sus facultades.

- I.- Presidente de la República.
- II.- Congreso de la Unión.
- III.- Secretarías de Estado.
  - III.1. Secretaría de Educación Pública.
  - III.2. Secretaría de Programación y Presupuesto.
  - III.3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  - III.4. Secretaría de la Contraloría de la Federación.
- IV.- Estados y Municipios.

- V.- Consejos Nacionales.
    - V.1. Consejo Nacional Técnico de la Educación.
    - V.2. Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal.
    - V.3. Consejo Nacional Consultivo de Educación Tecnológica.
  - VI.- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
  - VII.- Instituciones de educación superior.
  - VIII.- Sectores sociales.
- d) Crítica a la situación actual.

a) Antecedentes de la planeación de la educación superior en México.<sup>88</sup>

Siendo el Derecho un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos en la sociedad, estas normas u ordenamientos deben referirse a todas y cada una de las actividades que desarrolla el hombre en su diario coexistir y principalmente a las que permiten la satisfacción de necesidades y el progreso del grupo social del que son productos, esta normativa "provoca el estado social deseado, es decir, el estado que el legislador tiene por tal, reaccionándose contra su opuesto con un acto coactivo a realizarse por órganos estatales",<sup>89</sup> lo que permite que se presente la conducta social deseable.

Así pues, la legislación respecto de la planeación de la educación superior y los organismos que ésta ha creado para que se presente lo señalado en el párrafo anterior, encuentran sus antecedentes como marco general de referencia de la situación

<sup>88</sup> Este punto se desarrolla con fundamento en el estudio de las obras y documentos que a continuación se señalan:

- I.- Rangel Couto, Hugo. Op. cit. pp. 253 y ss.
- II.- Arizmendi Rodríguez, Roberto. "Consideraciones sobre la Planeación de la Educación Superior en México". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Investigación Educativa. México D.F. 27-30 de noviembre de 1981. pp. 15 y ss.
- III.- Valadés, Diego. Op. cit. pp. 15 y ss.
- IV.- S.E.P. Normas Fundamentales. pp. 21 y 45
- V.- UNAM. Legislación. p. II.

<sup>89</sup> Kelsen, Hans. La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Problemática Científica del Derecho. p. 115.

jurídica y organizacional actual, en lo siguiente:

Es indudable que la planeación en su verdadero sentido moderno, fue aplicada por primera vez en la Unión Soviética, porque como al eliminar la propiedad privada de los medios de producción (casi todos) se extinguieron con ella todas las voluntades que antes manifestaban los agentes económicos privados, sólo quedó una voluntad omnipotente y totalitaria, la del Estado; fue entonces necesario, ineludible, un plan económico para el conjunto y la ya inevitable planeación imperativa se inició.

Quedó así marcada esta metodología con un olor a comunismo que desde el año de 1929 en que se inició el Primer <sup>Plan</sup> Quinquenal en la U.R.S.S., hasta el año de 1946 el mundo occidental retrasó su aplicación franca y abierta ...aplicando la planeación democrática, tal vez un poco menos eficaz, pero sin los terribles costos humanos que implica la que es imperativa.

Los Estados Unidos en 1933 y 1945 constituyeron una verdadera planeación regional integral que fue ejemplo para el mundo inspirando desarrollos similares en otros países ("Tennessee Valley Authority").

La Constitución del 17 otorga en su artículo 3ro. la original concepción jurídica de la educación en el estado mexicano.

El 12 de julio de 1930, se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre Planeación General en la República. Este fue el

primer paso que se dió en México sobre la Planeación Económica Global. Esta ley establecía: "La planificación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objetivos: la coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno, la realización material y constructiva del desarrollo del país, en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, salubridad pública y sus presentes y futuras necesidades." Para lograr sus objetivos la ley señalaba la creación de dos organismos: La Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa.

En 1933, fue elaborado el Primer Plan Sexenal por la Comisión de Programas del Partido Nacional Revolucionario, en el que se establecían prioridades y metas no cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas.

En 1934, se reforma el Artículo 3ro. Constitucional; en 1935 el Presidente Cárdenas creó un Comité Asesor Especial para que coordinara las políticas nacionales de planeación.

En 1939, se inició la elaboración del Segundo Plan Sexenal, por la Secretaría de Gobernación y se pretendió que sirviera como programa de gobierno para el periodo del Gral. Avila Camacho (1940-1946).

En el año de 1942, se constituyó la Comisión Federal de Planeación Económica y se creó el Consejo Mixto de Economía Regional para tener una idea más justa de la economía del país.

De 1940 a 1943, se encuentra el que podríamos denominar primer paso de planeación de la educación superior en particular ya que, en ese lapso, un pequeño grupo de rectores y directores de institutos universitarios se reunía informalmente, a fin de analizar problemas comunes a sus instituciones.

En 1944, estas reuniones de rectores adquirieron el carácter de Asamblea Nacional de Rectores.

De enero a junio de 1946, se celebran en diversas ciudades de la República, mesas redondas en donde se expusieron los principales problemas nacionales, esto durante la campaña del Lic. Miguel Alemán; el fruto de estas reuniones fue su Programa de Gobierno. En este año, el Artículo 3ro. Constitucional, vuelve a ser reformado. Ruiz Cortinez también utilizó este sistema en su campaña, denominando a las reuniones Asambleas Económicas y Sociales.

En 1948, la Asamblea Nacional de Rectores reconoce la necesidad apremiante de la planeación de la educación superior.

En 1950, se declara constituida, como sociedad civil, la Asociación de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) que responde a un interés nacional de la planeación de la enseñanza superior que debe concebirse en su proyección como un acto de autoridad de las instituciones educativas, y su ejecución se fincará en convenios interuniversitarios.

El 29 de octubre de 1954, fue creada la Comisión de Inver-

siones cuyo objeto principal era examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter a la aprobación del Presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas.

El Lic. López Mateos, celebra en su campaña, reuniones a las que llamó "Consejos de Planeación Económica y Social". Prosperó así, la idea de que la planeación debería establecerse como función específica y permanente. En 1958 la Nueva Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal crea la Secretaría de la Presidencia a la que otorgó las siguientes funciones: Recabar los datos destinados a elaborar el plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planear otros sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento de desarrollo de regiones y localidades y, planear, coordinar y vigilar la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En apoyo a la Secretaría de la Presidencia, se publicó el 30 de junio de 1959 un Acuerdo que disponía que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboraran su programa de inversiones para 1960-1964.

La Secretaría de Educación Pública en este año de 1959, realiza el "Plan de Once Años" para atender lo referente al crecimiento y mejoramiento de la enseñanza a nivel elemental.



En 1961, la ANUIES se organiza con base en los criterios de estructura con los que opera en la actualidad. Su estatuto señala como primera finalidad el estudiar los problemas académicos y administrativos del sistema nacional de educación superior, con miras a su planeación integral dentro del sistema educativo.

El lro. de marzo de 1962, el Diario Oficial publica el Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y la de la Presidencia, encargada de formular planes nacionales de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo y calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional necesarios para que el desenvolvimiento del país se realizara con un ritmo satisfactorio y en forma tal que hiciera posible una mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.

En 1963, se crea el Instituto Internacional de Planeación Educativa de la UNESCO, que imprime fuerte influencia en el carácter de la planeación de la educación superior en México. Se celebra en Santiago de Chile la II Reunión de Ministros de Educación, en donde se inicia la consolidación de la planeación como un conjunto de técnicas que permitan mejorar la eficiencia en la operación de los sistemas educativos con la finalidad de promover el desarrollo individual y social.

En 1964, se celebra en México, D.F., la "Primera Conferencia Latinoamericana sobre el Planeamiento Universitario".

En 1965, se crea la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación, siendo ésta la primera entidad que realizó de manera sistemática un trabajo de planeación educativa en el país, cubriendo todos los niveles.

El Lic. Díaz Ordaz, convocó en su campaña a reuniones a las que denominó "Asambleas de Programación" y completó sus resultados con un "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970" formulado por la ya mencionada Comisión Intersecretarial. En su régimen se constituyó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que inició el levantamiento aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer, al fin, un inventario de los recursos naturales de México.

En 1966, la Universidad Nacional Autónoma de México crea la Comisión Técnica de Planeación Universitaria.

En 1968, la ANUIES crea el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior, cuyos propósitos eran los de coadyuvar en la solución de los problemas del sistema de educación superior.

En 1969, la UNAM y la ANUIES llevan a cabo un seminario con la finalidad de preparar recursos humanos para la planeación de la educación superior.

En 1970, el Centro de Planeación Nacional de la Educación

Superior de la ANUIES, presenta para su discusión en la XII Asamblea General, una serie de documentos denominados "Diagnóstico preliminar de la Educación Superior", importante trabajo para planear el desarrollo de ese nivel educativo. Se crea este mismo año en la Secretaría de Educación Pública la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, con el propósito de apoyar los planes de trabajo para solucionar los requerimientos de la demanda social de educación en todos sus niveles.

En 1971, en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, se emite por la ANUIES la "Declaración de Villahermosa" en la que se forman acuerdos de rectores relativos a la creación de un sistema nacional de equivalencias y créditos comunes, sistema nacional de equivalencias y créditos comunes, solemne nacional de exámenes, reformas a la Ley Federal de Educación, formación de profesores, etc. De estos acuerdos se derivaron acciones diversas aunque tuvieron una limitada aplicación y poca trascendencia.

En 1973, se aprueba la Ley Federal de Educación (D.O. 29 de noviembre de 1973).

Durante el régimen de gobierno del Licenciado Echeverría se creó la Comisión de Desarrollo Regional para enmarcar los trabajos de los Comités Promotores del Desarrollo Económico en una estrategia general coherente (D.O. del 28 de enero de 1975).

El 18 de abril de 1975, el Presidente del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional convocó a una Confe-

rencia Nacional a fin de que elaborara el proyecto del Plan Básico de Gobierno para 1976-1982, documento que fue aprobado el 25 de septiembre del mismo año por la VII Asamblea Nacional Ordinaria. Entre sus múltiples capítulos aparece el de "Planeación Democrática"

Poco después de tomar posesión el Presidente López Portillo, el 29 de diciembre de 1976 se publicó la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que crea la Secretaría de Programación y Presupuesto que toma las facultades que en cuanto a egresos habían correspondido a la de Hacienda y Crédito Público; le asigna también las de recatar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general de gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República; planear otros sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general y, planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de investigación pública de las dependencias de la administración pública descentralizada y la de entidades de la administración paraestatal.

Con posterioridad surgieron diferentes planes formulados por otras tantas dependencias de la administración pública en distintas fechas.

En 1977, el gobierno anuncia su decisión de elaborar un plan nacional de educación y la ANUIES entrega al Presidente de la República el documento denominado "Aportaciones de la ANUIES al Plan Nacional de Educación Superior".

En 1978, el Consejo Nacional de la ANUIES presenta a la XVIII Asamblea, para su aprobación, la ponencia intitulada "La Planeación de la Educación Superior en México", que tiene como consecuencias el intentar establecer mecanismos de coordinación y la infraestructura organizativa para establecer un proceso permanente y sistemático de planeación de la educación superior con la participación de las instituciones al gobierno federal, de los gobiernos estatales y de algunas entidades que tienen relación directa o indirecta con el nivel de enseñanza que nos ocupa.

El 29 de diciembre de 1978 es publicada en el Diario Oficial la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

En 1979, encontramos varias acciones importantes en nuestro tema de estudio:

- a) La Secretaría de Programación y Presupuesto, en la Reunión de Funcionarios Federales celebrada el 15 de marzo de este año, presidida por el Presidente de la República, presentó y fue aprobado un interesante documento llamado "Metodología del Plan laboral de desarrollo", que manifiesta el propósito de integrar los planes sectoria

les con criterio globante,

- b) El 18 de mayo se crea la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, adscrita al Presidente de la República que llevará a cabo estudios y vigilará la congruencia de las acciones necesarias para la integración y diseño de proyectos y programas de desarrollo.
- c) Se constituye oficialmente el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES), integrado por una red de coordinación articulada por las siguientes instancias:
- Unidades Institucionales de Planeación.
  - Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior.
  - Consejos Regionales para la Planeación de Educación Superior.
  - Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.
- d) Se celebra en la ciudad de México la "Conferencia Regional de Ministros de Educación y de planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe", donde se declara que los estados deberán consentir el crecimiento económico dentro de un amplio contexto de desarrollo social, vinculando estrechamente la planificación económica, social y global de cada país; también pide se promueva la participación e incorporación de todos los grupos e institutos

personas comprometidas de alguna manera con las tareas educativas.

El 17 de abril de 1980, se publicó el Plan Global de Desarrollo realizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, destacando entre sus principios generales los de modernización de los sectores económicos y sociales y, mejorar el nivel de vida de la población: ingresos, consumo, salud, cultura, etc.

El 9 de junio de 1980, es publicado en el Diario Oficial el Decreto que adiciona al artículo 3ro. Constitucional con una fracción VIII, la que enmarca el concepto de Autonomía Universitaria y establece que las relaciones laborales en las Instituciones de Educación Superior a las que la Ley otorgue autonomía se regirán por el apartado A del Artículo 123 de nuestra Constitución.

En 1981, el Consejo Nacional de la ANUIES, presenta a la XX Asamblea General, para su aprobación, el documento "Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el Período 1981-1991".

b) Estudio de la Legislación relativa.

En esta parte de nuestro trabajo, encontraremos el fundamento jurídico de la planeación de la educación superior en nuestro país, que en la actualidad es instrumento de desarrollo social y económico, otorga facultades y restringe posibilidades.

Se consideró conveniente mencionar en este punto, los planes

y programas que a la planeación y a la educación superior se refieren, a los que no se debe entender estrictamente como producto del proceso legislativo, pero que norman las actividades de los que en esta materia actúan, por mandato de la ley.

Es evidente que el contenido íntegro objeto de estudios deberá ser considerado, pero no es necesaria la transcripción literal de ellos para entender su sentido y finalidad, por lo que en su caso sólo se mencionarán los aspectos relevantes de éstos.

No creo que el solo enunciado de lo dispuesto por las leyes y reglamentos cumpla con el fin perseguido en este tema; al concluir esta primera parte, haremos el análisis correspondiente para determinar su homogeneidad si ésta existe, o proponer la necesidad de que se presente; si la legislación existente es suficiente; si los organismos que tienen a su cargo el proceso permanente que hace eficiente al sistema nacional de educación cuentan con las facultades suficientes para cumplir con su fin social, etc.<sup>90</sup>

#### I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 3o. Constitucional señala los fines de la educación en todos sus niveles, fines cuyo valor justifica ampliamente su expresión como norma jurídica, que pueden sintetizarse en los enunciados siguientes:

- 1.- Desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

<sup>90</sup>Ver p.p. 129 y s.s.



- 2.- Fomentar su amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
- 3.- Combatir la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, con base en los resultados del proceso científico.
- 4.- Promover en el mexicano su integración y participación en la vida democrática del país, en sus dimensiones política, económica, social y cultural.
- 5.- Extender a todos los mexicanos los beneficios de la educación, para contribuir a su constante mejoramiento económico, social y cultural.
- 6.- Fomentar nuestra identidad nacional, sin hostilidades ni exclusivismos, atendiendo a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de los recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
- 7.- Contribuir a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de la fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

Así también, dispone que los particulares podrán impartir edu-

cación en todos sus tipos y grados, debiendo obtener autorización expresa del poder público en lo que concierne a la educación de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos. Contra la negación o cancelación de esta autorización no procederá recurso alguno.

En los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o campesinos no intervendrán corporaciones religiosas, ministros de cultos, sociedades por acciones o las sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso.

El Estado podrá retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

La educación primaria será obligatoria.

Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

En su fracción VIII prevé que "las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones labora-

les tanto de su personal académico tanto de su personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".<sup>91</sup>

A fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, el Congreso de la Unión expedirá las leyes destinadas a la distribución de la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

El Artículo 5o. Constitucional en su parte conducente, señala que "Los servicios profesionales de índole social" (vgr. el servicio social de estudiantes, requisito indispensable para optar por el Título Profesional) serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".<sup>92</sup>

El Artículo 25o. establece y ordena de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al

<sup>91</sup>Ver la Ley Federal del Trabajo. Título Sexto, Capítulo XVII.

<sup>92</sup>Ver la Ley General de Profesiones.

interés general y limitadas por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado y se hace consistente con los instrumentos de la política económica de la estrategia de desarrollo. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento.

La Planeación Democrática, elemento esencial del desarrollo del país, queda instituida en el texto del Artículo 260. Constitucional, que señala: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán objetivamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de

desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

Reglamentaria de este precepto constitucional es la Ley de Planeación.

El Artículo 27o. Constitucional impone que la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las prescripciones que en el mismo se ennumeran, estableciendo en su fracción III lo siguiente: "Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de las necesidades, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no tendrá más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejer-

cicio"...

El Artículo 31o. Constitucional señala como obligación de los mexicanos el hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de instrucción Pública en cada Estado.

El Artículo 73 de la Constitución dispone en su fracción XXV, que el Congreso de la Unión tiene facultad "para establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan en los establecimientos de que se trata surtirán efectos en toda la República.

El Artículo 123o., en su apartado A, regula las relaciones laborales entre las instituciones de educación superior a las que la

Ley otorgue autonomía y sus trabajadores. Reglamentaria de este precepto Constitucional, es la Ley Federal del Trabajo que en el Capítulo XVII de su Título Sexto, norma estas relaciones como un trabajo especial.

El Artículo 130 de nuestro Código Normativo Fundamental, prevé que por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a los estudios hechos en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición, será penalmente responsable y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

## II.- Ley Federal de Educación

Publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1973, la Ley Federal de Educación es reglamentaria del Artículo 30. Constitucional y establece con mayor detalle la naturaleza, fines, medios y condiciones de operación de la educación.

En su exposición de motivos<sup>93</sup> señala que "es propósito fundamental de la ley, precisar con toda claridad derechos y obligaciones sobre la materia que regula" y se referirá a los que

<sup>93</sup>S.G.P. Op. cit. pp. 13 y s.s.

son propios de aquellas personas o instituciones cuya acción incide o trasciende directamente en la educación.

Así define en su artículo 2o. a la educación como medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

El artículo 3o. otorga la categoría de servicio público a la educación, debiendo entenderse por ésto, el servicio que está destinado a satisfacer necesidades sociales permanentes y sujetas a un régimen de Derecho Público, como lo dispone la misma exposición de motivos de la Ley.

El artículo 5o. prevé la sujeción de la educación a los principios señalados por el 3o. constitucional y enumera las finalidades que deberá perseguir, las que deben entenderse conforme a la concepción amplia del término "educación" que establece en el artículo 43o. "La educación se realiza mediante un proceso que comprende la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y la difusión".

Entre estas finalidades, podemos señalar (lo que no implica jerarquizar, sino referirnos a nuestro tema general de trabajo) las siguientes: propiciar las condiciones indispensables para el impulso de la investigación, la creación artística y la



difusión de la cultura; lograr que las experiencias y conocimientos obtenidos al adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, se integren de tal modo que se armonicen tradición e innovación; fomentar y orientar la actividad científica y tecnológica de manera que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente; etc.

Otros preceptos desarrollan cada una de las finalidades que venimos de referir.

Las autoridades educativas deberán, periódicamente, evaluar, adecuar, ampliar y mejorar los servicios educativos" (Art. 7o.), conceptos éstos estrechamente ligados al proceso de planeación de la educación.

El artículo 11o. dispone la obligación del servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

El artículo 12o. resuelve la posible interrogación respecto de la gratuidad del servicio público de la educación, señalando que las donaciones destinadas a la educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones de este servicio educativo.

El artículo 18o. dispone que "el tipo de educación superior está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado. En este tipo podrán introducirse opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. En el ti-

po superior queda comprendida la educación normal. en todos sus grados y especialidades".

El artículo 19o. establece que el sistema educativo nacional está constituido por, además de otros elementos, los planes, programas y métodos educativos (fracc. II), y los artículos 45o., 46o y 47o. se refieren al contenido, objeto y procedimientos de evaluación de estos planes, programas y métodos.

El Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, expedirán certificados y otorgarán diplomas, títulos o grados académicos, éstos tendrán validez en toda la República (Art. 23).

El Capítulo III de esta Ley, establece la Distribución de la función educativa, señalando que esta función comprende (Art. 24): promover, establecer, organizar, dirigir y sostener los servicios educativos, científicos, técnicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales; formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerir orientaciones sobre la aplicación de métodos educativos; editar libros y producir otros materiales didácticos; establecer y promover servicios educativos que faciliten a los educadores la formación que les permite su constante perfeccionamiento; etc.

El artículo 25o. otorga a la Secretaría de Educación Pública competencia respecto de la atención del servicio educativo y establece sus facultades.

El artículo 260. crea un Consejo Nacional Técnico de la Educación que será órgano de consulta de la S.E.F. y de las entidades federales, cuando éstas lo soliciten y que se encargará de proponer planes y programas de estudio y políticas educativas. Este organismo se integra por representantes de las instituciones públicas que participen en la educación nacional.

"La función educativa a cargo de las universidades y los establecimientos de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado, se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rijan" (Art. 31o.)

El Capítulo V se refiere a los derechos y obligaciones de los educandos, educadores, de quienes ejerzan la patria potestad sobre los primeros, de las asociaciones de padres de familia y de las negociaciones o empresas a que se refiere la fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional.

El artículo 61o. define a la Revalidación de Estudios como la validez oficial que se otorga a los realizados en planteles que no formen parte del sistema educativo nacional. El artículo 65 otorga facultad para revalidar estudios en las áreas de su competencia a la Federación, a los Estados y Municipios y a los organismos descentralizados del Estado, deslindando ésta en cada caso.

El artículo 66o. dispone que la Secretaría de Educación Pública, creará un sistema federal de certificación de conocimientos.

"El Poder Ejecutivo Federal promoverá un sistema internacional recíproco de validez oficial de estudios" (Art. 67).

### III.- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior fue publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978 y tiene por objeto establecer las bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior.

Define en su artículo 3o. al tipo de educación superior como el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

Dispone en su artículo 4o. que las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura guardarán entre sí una relación armónica y complementaria.

"El establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realizarán atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura" (Art. 5o.)

El Artículo 6o. faculta a la Federación, a través de la S.E.P. para firmar convenios con los gobiernos de los Estados a fin de asegurar que el desarrollo de la educación normal responda al objeto de la política educativa nacional.

La Federación, los Estados y los Municipios deberán prestar en forma coordinada al servicio público de la educación, la S.E.P. participará en los aspectos académicos. (Arts. 8o. y 9o.); esta coordinación consistirá en la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y en la asignación de recursos públicos disponibles destinados a la educación, lo anterior a fin de desarrollar este nivel educativo en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión cultural (Art. 11).

El artículo 12o. señala las funciones que deberá realizar la federación para propiciar esta coordinación, para la que se deberá considerar la opinión de las instituciones de educación superior (Art. 13).

Crea un Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal y un Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica para coordinar las actividades de cada sistema y contribuir a vincularlos a las necesidades y al desarrollo del país, así lo disponen los artículos 14o. y 15o., respectivamente.

El capítulo III de esta Ley, regula la asignación de recur-

sos con los siguientes principios.

- 1.- La Federación dentro de sus posibilidades presupuestales y en vista de las necesidades de docencia, investigación de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asegura recursos conforme a esta ley para el cumplimiento de sus fines.
- 2.- Las instituciones podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento.
- 3.- Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales, lo mismo se observará respecto de los actos y contratos en que intervengan.
- 4.- Los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior, se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación prescritos.
- 5.- Para decidir la asignación de estos recursos, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.

- 6.- La Federación otorgará recursos ordinarios o específicos. Las instituciones podrán solicitar recursos adicionales.
- 7.- Las instituciones de educación superior deberán aplicar los fondos proporcionados por la Federación estrictamente a las actividades para las cuales hayan sido asignados y de conformidad a las leyes respectivas.

#### IV.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, establece en su capítulo II la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Encontramos que respecto del tema que nos ocupa, esta Ley otorga facultades tanto a la Secretaría de Educación Pública, como a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que incidirán en la Planeación de Educación Superior.

Antes, debemos señalar que esta Ley en su artículo 26o. dispone que es competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo de su competencia.

Corresponde así a la Secretaría de Educación Pública, el despacho de los siguientes asuntos (Art. 38):

- 1.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza superior y profesional.

- 2.- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias.
- 3.- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.
- 4.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas particulares al sistema educativo nacional.
- 5.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que imparten educación en la República, conforme a lo prescrito por la Constitución en su artículo 30.
- 6.- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente la bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.
- 7.- Promover la creación de Institutos de Investigación Científica y Técnica, y el establecimiento de laboratorios.
- 8.- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.
- 9.- Fomentar, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las relaciones de orden cultural con los países extranjeros.



- 10.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero.
- 11.- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten éstos.
- 12.- Establecer sistemas de servicio social.

Aunque a esta Secretaría se otorgan otras facultades, hemos enunciado las que consideramos se refieren a nuestro concepto de trabajo.

Esta Ley, no otorga expresamente facultades de planeación a la S.E.P., pero en su Reglamento Interior encontramos la existencia de la Subsecretaría de Planeación Educativa (Art. 3), que cuenta entre sus dependencias con la Dirección General de Planeación (Art. 40), a la que corresponde:

- 1.- Proponer los objetivos y metas del sector educativo, así como sus planes y programas a mediano y largo plazo.
- 2.- Promover la participación de los maestros, especialistas, grupos de la comunidad interesados y organismos vinculados con el sector para la formulación de objetivos, metas, planes y programas.
- 3.- Establecer las relaciones necesarias con el Consejo Nacional Técnico de la Educación y el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos.

- 4.- Evaluar, con la participación de la Dirección General de Acreditación y Certificación, los efectos de las políticas que se apliquen en el sistema educativo nacional y la eficacia de las acciones del sector educativo.
- 5.- Analizar y diseñar, con la participación de los direcciones generales correspondientes, los contenidos, planes y programas de estudio, medios de evaluación y normas pedagógicas de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como las modificaciones que procedan.

Paralelamente, el artículo 32 confiere a la Secretaria de Programación y Presupuesto el despacho de entre otros, los siguientes:

- 1.- Proyectar la planeación nacional de carácter global y con la participación de los grupos sociales interesados, elaborar el plan nacional correspondiente.
- 2.- Formular y coordinar la ejecución de los programas nacionales y especiales que le señale el Presidente.
- 3.- Fomentar las actividades de planeación del desarrollo interno como procurar la congruencia entre las acciones la Administración Pública Federal y los objetivos estratégicos y políticos del desarrollo nacional.
- 4.- Fortalecer la metodología y los procedimientos de participación para los sectores social y privado, para las actividades de planeación, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal y los consejeros ejecutivos locales fijen

para la ejecución de acciones coordinadas para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

- 5.- Proyectar y calcular los egresos de la Administración Pública Federal y los ingresos de la Administración Pública Federal Paraestatal.
- 6.- Formular el programa de Gasto Público Federal y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República.
- 7.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 8.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el caso en la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y del Presupuesto de Egresos.
- 9.- Verificar que se efectue en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados....
- 10.- Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 11.- Dictar medidas administrativas sobre las cantidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a las del Depar-

tamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal.

- 12.- Establecer normas para la realización de auditorías a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como realizar las auditorías especiales que se requieran a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 13.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones y de las proposiciones en materia de planeación, programación, presupuesto, control y evaluación.

#### V.- Ley de Planeación.

La Ley de Planeación<sup>94</sup> reglamentaria del Artículo 25 constitucional, tiene por objeto establecer (Art. 1):

- 1.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.
- 2.- Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática.
- 3.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas,

<sup>94</sup> Publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983.

conforme a la legislación aplicable.

- 4.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y de los programas a que se refiere esta Ley; y
- 5.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Así mismo, precisa los principios de la planeación, a la que concibe como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y que deberá tender a la consecución de los fines dispuestos por nuestra Constitución. Estos principios son los que a continuación se relacionan (Art. 2):

- 1.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
- 2.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

- 3.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
- 4.- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- 5.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- 6.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

Define a la Planeación Nacional del Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen (Art. 3).

La planeación fijará objetivos, metas, estrategias y prioridades; determinará la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordinará acciones y evaluará resultados.

Otorga la responsabilidad de conducir la planeación al Ejecutivo

vo Federal con la participación democrática de los grupos sociales (Art. 4).

Los artículos 5, 6 y 7 prevén que el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, el que formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. El Presidente también deberá hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y sus programas al informar ante el Congreso del estado general que guarda la administración del país. En el mes de marzo de cada año el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas.

El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse con la información anterior, a fin de que éstas sean analizadas con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El Presidente de la República al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará de su relación con los programas anuales.

Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos, informarán anualmente al Congreso de la Unión del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fi-

jados en la planeación nacional respecto de su competencia y explicarán las desviaciones que se hayan presentado y medidas para corregirlas. También, éstos y los directores y Administradores de entidades paraestatales, señalarán las relaciones que hubieren entre un proyecto de ley o un negocio y los objetivos de la planeación nacional, cuando para ello sean citados por cualquiera de las Cámaras (Art. 8).

El artículo 9, obliga a las dependencias de la administración pública centralizada y a las entidades de la paraestatal a planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Los proyectos de iniciativas de leyes y reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre ellos y el Plan y los programas (Art. 10).

El artículo 14, otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto las siguientes atribuciones en relación a la planeación del desarrollo:

- 1.- Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo;
- 2.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formu-



len por los grupos sociales interesados;

- 3.- Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.
- 4.- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.
- 5.- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal.
- 6.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y
- 7.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(Art. 15):

- 1.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- 2.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas.
- 3.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.
- 4.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y
- 5.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Las dependencias de la Administración Pública Federal deberán

(Art. 16):

- 1.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en

la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

- 2.- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República.
- 3.- Elaborar programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;
- 4.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;
- 5.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;
- 6.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados.
- 7.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

8.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Corresponde a las entidades paraestatales (Art. 17):

- 1.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;
- 2.- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;
- 3.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;
- 4.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora del sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última.
- 5.- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

6.- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas (Art. 18).

Se consultará con los diversos grupos sociales y éstos participarán con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, ejecución y actualización del Plan y los programas a que nos hemos referido (Art. 20).

Dispone también la ley, la elaboración, aprobación y publicación, en un plazo de seis meses contados a partir de que toma posesión el Presidente de la República, del Plan Nacional de Desarrollo y su vigencia no excederá del período constitucional que corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Este Plan precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y los responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de actividad económica y social, y regirá el contenido de programas que se ge-

neren en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Art. 21).

Dispone el artículo 22, la posibilidad de existencia de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, los que serán congruentes con el Plan y su vigencia.

La ejecución del Plan y los programas podrá desarrollarse en forma de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el Gobierno Federal realice con los gobiernos de los estados; de inducción, que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares y, de concertación, que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares.

VI.- Legislación que específicamente regula las actividades de las instituciones de educación superior.

Otro importante conjunto de ordenamientos que debe ser considerado, es el de las leyes que específicamente regulan la organización y funcionamiento particular de cada una de las instituciones de educación superior.

En estas leyes encontramos generalmente dos finalidades de las instituciones:

- 1.- La actividad docente para formar profesionales, investigadores y técnicos útiles a la sociedad, y
- 2.- Organizar y realizar investigación científica y tecnológica que se oriente principalmente a la resolución de problemas nacionales y regionales.

En un menor número de ellas se añade una tercera finalidad:

- 3.- Extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Como ejemplo de éstas, la Universidad Nacional Autónoma de México se rige por su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945, que dispone que sus fines son los tres que arriba hemos señalado y establece sus derechos, sus autoridades y facultades de éstas, que las relaciones con su personal académico y administrativo se regirán por los estatutos especiales que dictará el Consejo Universitario, los términos de ingreso de personal académico y la constitución de su patrimonio.

#### VII.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1985<sup>95</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo expresa el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal, cabe señalar que este Plan ha sido elaborado en el

<sup>95</sup>Publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1983.

contexto de la crisis más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales, como en el contenido del mismo se manifiesta.

Este documento "da coherencia a las acciones del sector público, crea el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado y coordina las de los tres órdenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad, para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia."<sup>96</sup>

Este Plan será llevado a cabo por el Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad.

El instrumento de mérito está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

Así, el primer apartado ofrece un diagnóstico de la situación actual, un propósito a cumplir y la estrategia para lograrlo.

<sup>96</sup>D.O. cit. p. 6



En esta parte y en relación a nuestra materia de estudio, señala que se dispone en el momento actual de un importante acervo de profesionistas y técnicos de alto nivel, técnicos medios, investigadores y obreros especializados... el número de estudiantes inscritos desde el nivel preescolar hasta la educación superior ha pasado de 13 millones en el ciclo escolar 1972-1973, a 23 millones en 1982-1983... el número de estudiantes en educación superior ha aumentado de 355 mil a más de un millón en estos mismos años.

"Se cuenta, además, con una importante y diversificada base académica de investigación en universidades e instituciones de educación superior. El gobierno ha impulsado la formación de un creciente número de investigadores que se han incorporado, o están por hacerlo, a diferentes tareas del desarrollo científico y tecnológico y que poseen la capacidad para abordar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico orientados a aportar nuevas opciones de solución a los problemas de desarrollo."<sup>97</sup>

Define como propósito el avance hacia la sociedad igualitaria, atendiendo con prioridad la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, educación, vivienda y calidad de la vida, la generación de empleos y mejorar la distribución del ingreso entre personas y regiones.<sup>98</sup>

<sup>97</sup>D.O. cit. p. 25

<sup>98</sup>D.O. cit. p. 31

También, es propósito general el fortalecimiento de la economía y de la sociedad, siempre con fundamento en el perfeccionamiento del régimen democrático.

Señala como objetivos de desarrollo derivados del propósito anterior los siguientes: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

A estos objetivos corresponde la estrategia económica y social que en nuestro tema consiste en:

- 1.- Austeridad en el gasto público
- 2.- Reordenación de la inversión pública
- 3.- Son áreas prioritarias en la estrategia... acrecentar el potencial de los recursos humanos... el fortalecimiento del potencial científico y tecnológico.
- 4.- Se dará atención prioritaria a la calidad de la educación y capacitación de los jóvenes.
- 5.- Mediante investigaciones y desarrollos nacionales se buscará la autodeterminación científica y tecnológica del país y asegurar que se aproveche óptimamente la transferencia de tecnología externa; se articularán la investigación básica y la aplicada con la solución de problemas genéricos o concretos, y la educación con la investigación.

- 6.- Se deberá tender a que la formación de personal de alto nivel se lleve a cabo en instituciones nacionales y que la realizada en el extranjero tenga un carácter complementario.
- 7.- La ciencia y la tecnología buscarán ofrecer soluciones alternativas a los problemas económicos y sociales del país, este criterio orientará el desarrollo de la investigación aplicada. Se fomentará el desarrollo tecnológico.

En el segundo apartado se definen los criterios generales para la reordenación de la política y se presentan las perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988. Se precisa así el nuevo rumbo cualitativo que se busca imprimir a la evolución global, acortándose los márgenes que se prevén para el comportamiento de las principales variables.

En esta parte se establece que:

- 1.- Se mantendrán los servicios básicos de educación y salud.
- 2.- Se impulsará la revisión de la política de subsidios y transferencias.
- 3.- Se otorgarán subsidios y transferencias en forma explícita y con criterios de condicionalidad.
- 4.- Se reorientarán las asignaciones presupuestales para apoyar las actividades relacionadas con la exportación de bienes y servicios y las vinculadas con la sustitución de importaciones.

Lo anterior propiciará una mejor atención a los servicios públicos esenciales como lo es la educación.

La reestructuración del gasto público se llevará a cabo en las áreas prioritarias atendiendo la provisión de los bienes y servicios estratégicos.

- 5.- Se distribuirán territorialmente en forma más equilibrada las actividades de bienestar social, también las metas nacionales en materia de salud, educación, empleo y vivienda se integrarán a partir de necesidades estatales.
- 6.- Se promoverá la capacitación permanente del personal federal.
- 7.- Se asegurará la eficacia, honradez y control del gasto público.
- 8.- Se mantendrán únicamente subsidios en aquellos bienes y servicios que tengan un claro y significativo efecto sobre el empleo, la distribución del ingreso y el bienestar de las mayorías.
- 9.- Se capacitarán recursos humanos que hagan frente a cambios imprevistos en el desarrollo tecnológico o en las condiciones internas de la producción.
- 10.- Las instituciones de educación superior y sobre todo las tecnológicas no podrán mantenerse indiferentes a los reclamos del sistema productivo, pues faltarían a su cometido de contribuir al desarrollo del país. También las universidades deben estar atentas a las condiciones del medio social,

porque el servicio que están llamadas a cumplir les impone, más allá de su autonomía, una responsabilidad ineludible con la Nación.

- 11.- Las instituciones de educación superior deberán lograr el difícil equilibrio que su naturaleza les exige: atender las cuestiones universales del saber y los problemas particulares del momento, pues ambos aspectos se reclaman entre sí y ambos son indispensables para un desarrollo integral.
- 12.- Se reorganizará la educación normal para que se aproxime al cumplimiento de sus fines.
- 13.- Se racionalizará la matrícula de la educación media superior y superior.
- 14.- Se impulsará la educación tecnológica.
- 15.- Se fortalecerán los mecanismos de coordinación y vinculación entre el sistema universitario y el tecnológico.
- 16.- Se establecerán, en el caso de la educación superior, criterios de asignación de los recursos financieros, que tomen en cuenta no solo la dimensión de la población escolar, sino los esfuerzos realizados en favor de la calidad y la eficiencia.
- 17.- Es indispensable establecer sistemas que evalúen la correspondencia entre la asignación de recursos y los resultados con ellos obtenidos.

18.- En educación y cultura se pretende enfatizar el contenido de los programas educativos, la formación ética y política del educando, mantener permanentemente actualizado el sistema educativo, desconcentrar los servicios de educación superior, capacitación y adiestramiento. Lo anterior en el enfoque de la regionalización indicada.

La participación de la sociedad es importante para ejecutar con éxito este plan, el que en su tercer apartado prevé su ejecución conforme a las vertientes que prevé la Ley de Planeación: de coordinación; de inducción y de concertación.

"Los problemas que enfrenta la Nación no son producto solo de errores de política; derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimiento y las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, que se ha convertido en una Nación grande, compleja y desigual. Por ello, la estrategia del plan no pretende materializar íntegramente la reorientación y el cambio estructural en un sexenio. En algunas áreas se podrá avanzar significativamente; en otras los resultados tomarán más tiempo. De ello se encargará el pueblo mexicano, en un proceso constante de renovación..." así lo señaló el Presidente de la República en la presentación de este Plan.<sup>98</sup>

Como prevé la Ley de Planeación, las metas específicas se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán estable-

<sup>98</sup>D.O. cit. p. 3

cidas y revisadas anualmente, a través de los programas operativos correspondientes.

#### VIII.- Programa Nacional de Educación Superior 1984-1988.

El Programa Nacional de Educación Superior 1984-1988, fue elaborado por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior de la ANUIES. En él se contemplan las actividades futuras con el fin de poner en operación los estímulos financieros adicionales para coadyuvar a la superación académica del sistema nacional de educación superior.

Se manifiesta la solución, en primera instancia, a los problemas que afectan en mayor grado al nivel cualitativo de la educación superior y a la demanda de estudios planteados para un futuro próximo.

Este programa pretende ser el punto de partida programático de un proceso educativo y coordinado para vigorizar y reorientar las tareas nacionales en el mediano plazo. Corresponderá a las instituciones de este nivel educativo participar a través de las diversas instancias del sistema nacional de planeación de la educación superior en la continua definición y ejecución de los elementos que deberán orientar los esfuerzos en el lapso señalado.

Señala como políticas que rigen al sistema nacional de educación superior, además de las que prevé el Plan Nacional de Desarrollo, el preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo

nacional, e identifica tres áreas de atención especial: 1) acrecentar el potencial de los recursos humanos; 2) integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo del país, y 3) fortalecer la cultura nacional.

Establece las directrices específicas para el desarrollo de la educación superior:

- 1.- Es prioritario mejorar la formación profesional de docentes, para lo cual se requiere estimular procesos de superación permanente.
- 2.- Se fortalecerán las instituciones de educación superior en las entidades federativas, en especial en sus funciones de investigación científica y humanística, dentro de una estructura que tienda a constituir un sistema de educación superior regional.
- 3.- Se deberá lograr un crecimiento más equilibrado de la matrícula en los niveles medio superior y superior.
- 4.- Las instituciones de educación superior deberán responder a los requerimientos del sistema productivo y estar atentas a las condiciones del medio social; asimismo, deberán lograr un equilibrio entre la atención a las cuestiones universales del saber y los problemas particulares del momento.
- 5.- Las instituciones de educación se dedicarán en forma articulada y progresiva a desarrollar tecnología sustitutiva para las industrias estratégicas de bienes de capital;



investigar la producción y la formación de reservas de materiales y recursos estratégicos; desarrollar tecnología nacional tendiente a incrementar la producción y la productividad de los bienes destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población. Las acciones de investigación científica y tecnológica que realizan los distintos centros deberá ser coordinada.

- 6.- Las especialidades, maestrías y doctorados se orientarán hacia los campos científicos y tecnológicos prioritarios y hacia aquellas áreas en las que México puede aportar soluciones a problemas en el ámbito internacional.
- 7.- Se fortalecerán los mecanismos de coordinación y vinculación entre el sistema universitario y el tecnológico, regulando las actividades de investigación y docencia, y la oferta de carreras y estudios de posgrado.
- 8.- Se establecerán criterios de asignación de los recursos financieros que tomen en cuenta no sólo la dimensión de la población escolar, sino los esfuerzos realizados en favor de la calidad de la eficiencia. Resulta indispensable establecer sistemas que evalúen la correspondencia entre la asignación de recursos y los resultados con ellos obtenidos.

**Respecto al desarrollo científico y tecnológico establece que los criterios estratégicos consisten en la asignación balanceada de recursos entre la investigación básica, la aplicada y el desarrollo**

tecnológico, y la interacción productiva de los tres tipos de investigación. Establece para esto como líneas específicas de acciones siguientes:

- 1.- Subsanan la falta de información sobre las actividades de investigación y desarrollo.
- 2.- Desarrollar programas de investigación y desarrollo.
- 3.- Asignar recursos de acuerdo a lo programado.
- 4.- Desarrollar servicios de mantenimiento.
- 5.- Propiciar la descentralización.
- 6.- Inducir a una mayor participación del sector privado.
- 7.- Adecuación de la transferencia de tecnología.
- 8.- Racionalizar la importación de tecnología.
- 9.- Hacer congruente la cooperación técnica internacional con la política de ciencia y tecnología.
- 10.- Utilizar los medios de comunicación para la transmisión de la cultura científica y tecnológica.

Señale como propósitos generales de la educación superior: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales y deportivas y, mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

Se fija como meta fundamental el elevar la calidad en la pres-

tación de las funciones que a través del Artículo 30. constitucional quedan asignadas al sistema de educación superior, en lo general y a las instituciones en lo particular.

Por lo anterior, relaciona los programas prioritarios del sistema nacional de educación superior para este periodo, refiriéndose a su justificación, estrategia, objetivos, políticas, metas, presupuesto, responsables y sus proyectos de acción y su evaluación. Estos programas prioritarios son los siguientes:

- 1.- Formación y actualización de profesores para las instituciones de educación superior.
- 2.- Fomento a la investigación científica y al desarrollo tecnológico.
- 3.- Mejoramiento de la difusión cultural.
- 4.- Vinculación de la educación superior con las necesidades sociales.
- 5.- Mejoramiento del marco normativo de la educación superior.
- 6.- Mejoramiento de los servicios de apoyo para la docencia y la investigación.
- 7.- Mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo.
- 8.- Integración regional del sistema de educación superior.
- 9.- Creación de un sistema nacional de información para la educación superior.
- 10.- Orientación y atención a la demanda social de educación superior.

11.- Participación de la comunidad universitaria en la elaboración de planes y programas de educación superior.

c) Instancias que intervienen en la planeación de la educación superior y sus facultades.

El conjunto de normas jurídicas que venimos de referir, regula el procedimiento de la planeación de la educación superior y designa a las instancias encargadas de su elaboración, aprobación, ejecución, supervisión y evaluación, las que tienen la alta responsabilidad de cumplir con sus disposiciones para lograr que el instrumento que nos acerca al México que todos deseamos, cumpla con su importante objeto.

El concepto de planeación democrática, por definición, amerita de la participación de varias instancias (dependencias, organismos y grupos) que al aportar sus posibilidades de acción, opiniones, preocupaciones y experiencias, permitirán la existencia de un verdadero sistema de planeación para el desarrollo.

I.- Presidente de la República.

Además de ser el Titular del Ejecutivo Federal y por ello el responsable de las acciones de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación le otorga la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo.

Debe remitir el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y los programas sectoriales.

En el mes de marzo de cada año remite a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

Al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos, informa del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y de su relación con los programas anuales que deberán elaborarse para la ejecución del Plan.

Podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de Actividades de Planeación Nacional.

## II.- Congreso de la Unión.

A fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, el Congreso de la Unión expide las Leyes destinadas a la distribución de la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios; fija las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público y señala las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas,

lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

El Congreso tiene facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas superiores y de investigación científica y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

El Congreso examina y opina sobre el Plan que le sea remitido por el Presidente de la República y formula las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibe en el mes de marzo de cada año, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas.

La Cámara de Diputados analiza las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional en lo relativo a las materias relacionadas con estos documentos.

Aprueba el Congreso el Presupuesto de Egresos de la Federación y estudia su relación con los programas anuales para la ejecución del Plan.

Recibe el informe de los Secretarios de Estado a que se refiere el párrafo siguiente.

### III.- Secretarías de Estado.

Las Secretarías de Estado planean lo relativo al despacho de los asuntos de su competencia con la sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Los Secretarios de Estado al dar cuenta anualmente del estado que guardan sus respectivos asuntos al Congreso de la Unión, informan del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, que les correspondan por su competencia y los resultados de las acciones previstas. Informan también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de estos objetivos y prioridades. Explican en su caso las desviaciones ocurridas y las medidas adoptadas para corregirlas.

Las Secretarías de Estado que directamente intervienen en la planeación de la educación superior, son de Educación Pública, la de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría de la Federación.

#### III.1. Secretaría de Educación Pública.

Como Órgano del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Educación Pública tiene asignada la responsabilidad de atender lo relativo al servicio público de la educación en todos sus niveles y grados, confiriéndosele las facultades que indica la Ley Orgánica de La

Administración Pública Federal que ya hemos relacionado y particularmente su Dirección General de planeación se avoca a la planeación de esta función social.

### III.2. Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, es el órgano planificador por excelencia de la Administración Pública Federal, por lo que elabora el Plan Nacional de Desarrollo que como se ha señalado considera a la función educativa como prioritaria.

Esta Secretaría tiene las facultades que le otorgan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

### III.3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participa en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia; en la proyección y cálculo de los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas.

### III.4. Secretaría de la Contraloría.

La Secretaría de la Contraloría aporta los elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.



#### IV.- Estados y Municipios.

Se distribuye entre los Estados, Municipios y la Federación la función educativa y los dos primeros celebran convenios con la última para la elaboración y ejecución de la planeación de la educación superior.

#### V.- Consejos Nacionales.

Para el mejor cumplimiento de los fines que persigue el sistema nacional de educación superior, el Estado ha considerado conveniente la creación de los Consejos que a continuación se describen:

##### V.I. Consejo Nacional Técnico de la Educación.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación, es órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de las entidades federativas, cuando éstas lo soliciten, y se encarga de proponer planes y programas de estudios y políticas educativas. Este organismo se integra por representantes de las instituciones públicas que participen en la educación nacional.

##### V.2. Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal.

Este Consejo coordina las actividades del sistema nacional de educación normal y contribuye a vincularlo a las necesidades y al desarrollo del país.

### V.3. Consejo Nacional Consultivo de la Educación Tecnológica.

El Consejo Consultivo de la Educación Tecnológica coordina las actividades relacionadas con la educación tecnológica, con la finalidad de contribuir a su vinculación con las necesidades y desarrollo nacionales.

### VI.- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

La ANUIES agrupa a instituciones que llevan a cabo la educación superior, tiene como primera finalidad el estudiar los problemas académicos y administrativos del sistema nacional de educación superior, con miras a su planeación integral dentro del sistema educativo nacional.

Cuenta para la realización de su objeto con una serie de instancias de planeación (institucional, estatal, regional y nacional), en las que se encuentran representadas tanto esta asociación, como las instituciones que la forman, entidades federativas y secretarías de estado. Estas instancias son:

- 1.- Unidades Institucionales de Planeación.
- 2.- Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior.
- 3.- Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior; y
- 4.- Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.

Su constante actuar en estas tareas ha permitido a esta asociación, la emisión de un sinnúmero de documentos que se refieren a nuestro tema y que sin duda son base importante para el estudio del mismo y para orientar los destinos de la educación superior.

#### VII.- Instituciones de educación superior.

Como organismos directamente encargados de las acciones de la educación superior, estas instituciones cuentan con un importante cúmulo de experiencias que al ser aportadas a las instancias correspondientes permiten el tomar las más acertadas decisiones de planificación.

Estas instituciones son las que ejecutan las disposiciones contenidas en la planeación haciéndola práctica y comprobando sus resultados.

Su participación durante todo el proceso de planeación es fundamental.

#### VIII.- Sectores sociales.

Los sectores sociales participan democráticamente en todas las etapas de la planeación para el desarrollo.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agru-

paciones sociales, participan como Órgano de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocan. En estos mismos foros participan los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

También, podemos señalar la posibilidad o más bien, la necesidad y deber de participación de los maestros y estudiosos de estos temas.

Asimismo, se señala la obligación en general para todos los funcionarios públicos, establecida en el Artículo 80. de la Constitución, en el sentido de cumplir y hacer cumplir nuestra normativa fundamental y las leyes que la reglamenten.

d) Crítica a la situación actual.

Son cincocuerpos normativos, un conjunto de leyes orgánicas, cuatro reglamentos interiores de secretarías, un Plan Nacional de Desarrollo y un Programa Nacional de Educación Superior, los instrumentos jurídicos que norman el proceso de planeación del nivel de enseñanza que nos ocupa.

Estos diferentes cuerpos normativos cuentan con también diferente técnica legislativa y cada uno de ellos tiene un objeto diferente.

Participan en el proceso de planeación de la educación superior, catorce instancias diferentes con perspectiva diferente y sin encontrar una adecuada fuente de orientación en las leyes que hemos mencionado, ya que éstas adolecen de complementariedad y homogeneidad, las que en algunos casos contienen disposiciones contradictorias, encontrándose que para la atención de un negocio concreto se hace necesario el estudio de diez disposiciones normativas, más las orgánicas de las instituciones directamente relacionadas, con las consecuencias negativas del caso.

A manera de ejemplo, señalaremos algunas cuestiones que nos permitirán emitir una crítica de la situación jurídica y organizacional actuales:

- I.- Los diferentes cuerpos normativos utilizan indistintamente los términos educación y enseñanza, los que puede provocar confusión, siendo conveniente unificar el criterio de su empleo.
- II.- Encontramos diferentes definiciones de educación superior en distintos ordenamientos: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distingue a la educación superior de la profesional y de la técnica (Art. 38 fraccs. I y VIII), a las que asemeja, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. La Ley Federal de Educación la define en diferente forma. (Art. 18).
- III.- Unos ordenamientos incluyen a la investigación y la extensión cultural en la educación superior y otros no lo hacen.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior en su definición excluye estas funciones y luego las regula (Arts. 3, 8, 9 y 11).

IV.- El Artículo 3ro. Constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión (parte dogmática) que sólo debían estar contenidas en el 73 del mismo ordenamiento (parte orgánica).

V.- Lugar común en los estudios constitucionales es el relativo al fundamento jurídico para que el legislador decidiera regular por medio del Apartado A del Artículo 123 Constitucional las relaciones laborales de las Instituciones de educación superior.

VI.- Unos ordenamientos transcriben algunos preceptos de otros y, al contrario, omiten algunos aspectos que debían contener, como es el caso de las facultades que otorga la Ley de Planeación a la Secretaría de Programación y Presupuesto (Art. 14) y que no señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 32), lo que provoca confusión al que conozca sólo uno de estos ordenamientos.

VII.- Por su naturaleza, el Artículo 27 de la Ley Federal de educación debe contenerse como fracción del 25 y, el 60 repite lo dispuesto por el 23.

VIII.- La Ley de Planeación al señalar la participación social en la planeación (Art. 20) omite señalar la de los maestros que

señala el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

IX.- Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación Superior, sin observar los antecedentes emiten un "diagnóstico" de la situación, imponen restricciones a los recursos para el nivel educativo superior y señalan a donde se desea llegar, pero omiten manifestar los medios para hacerlo y la mejor forma para lograrlo.

Por lo anterior, debemos reiterar lo que parece evidente, cada uno de los cuerpos normativos resulta insuficiente por sí mismo para cumplir con su objeto; al emitirse los que consideró necesarios para complementarlos no se atendió al principio de homogeneidad y complementareidad necesarios, situación que provoca los perjuicios señalados.

Existe una diversidad de reglamentaciones que hacen difícil el cumplimiento adecuado de sus disposiciones.

Los instrumentos de planeación adolecen de la técnica que se ha mencionado como necesaria en este trabajo para todo proceso de planeación.

Las Leyes insisten en por utilizar el término "planeación democrática para el desarrollo", en atención a la preocupación por una posible semejanza con sistemas totalitarios, lo que no combaten

en el desarrollo del proceso.

Es necesario entonces, revisar la legislación para que subsista sólo la normativa necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema nacional de planeación.

Una vez determinado lo anterior, hacer homogéneas disposiciones de las mismas, evitando repeticiones y por supuesto contradicciones.

El Plan Nacional de Desarrollo debe ser adicionado, señalando el proceso para lograr los fines señalados, sin solo mencionar restricciones a recursos.

El mismo tratamiento debe sufrir el Programa Nacional de Educación Superior, asegurándose siempre de la efectiva participación, y respeto a ésta, de las instituciones de educación superior.

Este plan de acción se propone en esta forma en virtud de las disposiciones contenidas en la Constitución, pero si se pensara en una reforma constitucional es de proponerse que se establezca la existencia de una Ley de Educación Superior que en un sólo código normativo regule todos los aspectos que hemos señalado relativos a este nivel de enseñanza, lo que encontraría su motivación en la importancia de este servicio público para el desarrollo económico y social del país y la necesidad de homogeneidad de su normativa.



## A P E N D I C E

En el lapso que se desarrolló este estudio fue publicado en el Diario Oficial el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988\*, instrumento básico para el estudio de la planificación de la educación superior, por lo que procederemos a su análisis con relación al tema de nuestro trabajo.

En los considerandos de este instrumento se reconoce la validez de las vertientes de coordinación, concertación e inducción a que se refiere la Ley de Planeación, que garantizan la participación de las entidades federativas y de los sectores social y privado y la necesidad de incrementar los niveles cualitativos de la educación, no sin señalar que para su elaboración se tomó en consideración las opiniones de los distintos sectores sociales involucrados.

Vincular la educación con los requerimientos que plantea el desarrollo nacional es objetivo de este Programa.

Al hacer la presentación de este Programa, el Presidente De la Madrid indicó: "es necesario también corregir deficiencias y errores que la propia realidad ha puesto en evidencia. No debemos olvidar que en la educación reside la formación de los futuros ciudadanos y, por consiguiente, que en la educación se decide el destino de México."

"La política educativa mexicana parte de la relación dialéctica entre sociedad y educación; la sociedad le da su orientación y le dicta sus características; asimismo, la educación guía a la sociedad y siembra en ella los proyectos que determinarán su futuro."\*\*

\*Diario Oficial. 21 de septiembre de 1984. p.p. 38 y ss.

\*\*Diario Oficial 21 de septiembre de 1984. p. 41

En el apartado de Diagnóstico se señala en primer lugar la disparidad de la eficiencia terminal de los diversos niveles educativos, y continúa señalando que "en el nivel de educación superior, tanto la matrícula como el número de escuelas han crecido vertiginosamente. En 1950 había casi 30 mil alumnos en 157 escuelas. Para 1970 la matrícula de este nivel creció nueve veces y el número de escuelas 2.5. De 1970 a 1983 el total de alumnos se multiplicó por cuatro, para llegar a poco menos de un millón, y el número de escuelas casi se triplicó, sobrepasando las mil.

Sin embargo, la cantidad no se ha visto acompañada por la calidad, ni el crecimiento se ha traducido en el número y tipo de profesionales que el país requiere, pues la atención a la demanda de educación superior se ha concentrado en las carreras de corte tradicional. Los planes y programas no se actualizan en forma periódica y de acuerdo con la concepción de un sistema integral de educación universitaria y las necesidades del entorno de cada institución.

El problema más grave que afecta al sistema de educación superior es el relacionado con su planta docente. Esta se compone de un reducido número de profesores de tiempo completo, predominando los profesores por horas. Además, son todavía escasos los profesores universitarios que cuentan con estudios de posgrado y la modalidad de profesor-investigador es aún incipiente.

En buena medida, el crecimiento desmesurado de la educación superior se debe a la ausencia de un sistema articulado de orientación vocacional. Los esfuerzos aislados en la materia se han reducido a proporcionar al educando información tardía y de escasa relevancia. Esto ha suscitado la elección inadecuada de carreras, la reprobación y la saturación de las profesiones tradicionales.\*\*

\*D.O. citado p. 44

La excesiva centralización hizo que la función educativa perdiera relación con su contexto cercano: la localidad, el Municipio y el Estado. En consecuencia, la participación de la comunidad en la educación se ha visto disminuida y, aumentada en contraparte la complejidad en la programación y asignación de recursos. Todo ello redundando en perjuicio de la calidad y la eficiencia de la educación nacional; esta es la conclusión en el aspecto de diagnóstico administrativo. "Puede concluirse señalando que la hipertrofia a la que ha llegado el sistema educativo nacional, la inercia de un aparato burocrático-administrativo con las dimensiones mencionadas y el cúmulo de prácticas, usos y costumbres que se han generado a lo largo de seis décadas, constituyen la principal problemática a la que se enfrenta el sector."

Se concluye así en esta parte del Programa que el diagnóstico de la educación en México muestra una realidad que lo sitúa en una posición de atraso frente a los niveles de desarrollo alcanzados en otros países.

En el aspecto Imagen-Objetivo se pretende establecer el objetivo a alcanzar para la educación superior a través de los rasgos principales que deben perfilar el sistema educativo mexicano del futuro, lo que permitirá disponer las acciones de corto y mediano plazo para alcanzarlo.

Se manifiesta que es deseable que las políticas educativas tiendan a consolidar, para fines de este siglo, los siguientes cambios estructurales en el sistema, mismos que harán posible una elevada calidad de enseñanza.

- "Se habrá adoptado un modelo regional en la educación superior que permita el fortalecimiento de las instituciones, vinculadas entre sí por principios de coordinación y complementariedad; este modelo dará respuesta a requerimientos del entorno...

- Se habrá racionalizado la estructura de las carreras a nivel de licenciatura y posgrado, y mediante la experimentación e implantación de nuevos métodos y programas se habrá conciliado la alta calidad de la enseñanza con la dimensión masiva de la matrícula...
- Estará articulado un modelo de formación de profesores coherente con los diversos niveles y modalidades educativos, el cual cubrirá las necesidades pedagógicas del sistema...
- La educación superior universitaria y tecnológica, formará profesionales capaces de asimilar la ciencia y tecnología contemporáneas, y de desarrollar, con base en la práctica de la investigación, conocimientos aplicables a la realidad nacional y local...
- Los Estados y Municipios habrán asumido un papel más activo respecto a la educación sin perjuicio de la normatividad de todo el sistema que se mantendrá en la instancia federal. En esta forma, el Estado conservará su posición rectora en el sistema educativo, y asegurará la vigencia y vigilancia estricta de las normas jurídicas, así como la congruencia de los contenidos y procesos educativos con los grandes propósitos del proyecto nacional."\*

Es así que el programa nacional para la educación plantea el "modelo ideal final de la educación superior en México" como lo hemos denominado en el Capítulo I de este trabajo en sus aspectos fundamentales de conceptualización, regionalización, métodos, planes y programas de estudios y, administrativo.

En el punto "Objetivos de la Revolución Educativa" el Gobierno se responsabiliza de conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La estrategia general para cumplir con estos objetivos amerita la reordenación económica y el inicio de cambios de estructura que eliminen desequilibrios fundamentales y hagan posible el desarrollo sobre nuevas bases, para esta estrategia la educación cumple una función de primer orden; "el destino del país está asociado al destino que ella tome" en el marco de una "política educativa revolucionaria".

Se deberán combatir desequilibrios, la educación debe seguir participando en el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, la incorporación de la Renovación Moral a planes y programas de estudio contribuirá a que sus principios éticos sean recuperados en la vida cotidiana de la sociedad mexicana, la educación es el instrumento con que cuenta la Nación para reafirmarse, solo a través de una más amplia y mejor educación para todos los mexicanos es posible preservar y acrecentar la independencia económica, cultural y tecnológica, la modificación de programas y contenidos para la incorporación de expresiones y particularidades de cada Estado y Región permitirá una adecuada descentralización.

En estos postulados se hace consistir los "medios para arribar al modelo ideal" a que nos hemos referido, incluyendo la necesidad de ampliar el acceso de la población a estos campos, resaltando los aspectos de mejor calidad y de mayor difusión, especialmente en las zonas más desfavorecidas; contribuir mediante la participación de la comunidad al desarrollo integral de los estados fortaleciendo así el Pacto Federal y el Municipio Libre.

Otras acciones consignadas son las siguientes: acrecentar el potencial de los recursos humanos con atención prioritaria a la calidad de la educación y a la capacitación de los jóvenes; integrar la ciencia y la tecnología a las tareas del desarrollo nacional.

Es claro que además de relacionar los medios para cumplir el objetivo buscado se debería haber enunciado el alcance de cada uno,

y principalmente la forma de llevarlos a cabo, al no haberlo hecho, resulta ineficaz esta parte sustancial de la planificación, constituyéndose entonces en solo una manifestación de buenos deseos.

En la parte relativa a "Los Objetivos de la Revolución Educativa", se concreta a relacionar nuevamente imperativos de la educación, sin encontrar soluciones particulares para arribar a los mismos.\*

Planteamientos tales como..."la Revolución Educativa se realizará con los maestros..." son la tónica de los "Lineamientos de Estrategia" que se manejan pero que no otorgan medios eficaces y eficientes para llevar al sistema educativo nacional al "modelo ideal" presentado.

En el mismo sentido se plantean "metas sustantivas" para alcanzar, ¿como hacerlo? - ¿ya veremos?.

Estas metas son: Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes; racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos; vincular la educación con los requerimientos del desarrollo nacional; regionalizar y descentralizar la educación superior; hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

En lo relativo a "Programas" a través de los cuales se instrumentará la política educativa de esta administración se enlistan los de Coordinación de las Acciones del Sector; Planeación y Programación Educativa; Formación, Superación y Actualización del Magisterio; Descentralización de los servicios educativos; Reordenación del Sistema de Educación Universitaria; Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física; Administración de los Recursos del Sector.

Es evidente que en este prioritario instrumento para la planificación de la educación superior no se plantearon las soluciones que hagan homogéneo el esfuerzo de cada una de las instituciones de educación superior para llevar a este sistema a las metas perseguidas; si no es en este documento, entonces ¿en donde encontraremos estos lineamientos, indispensables guías del trabajo cotidiano de los involucrados en estas responsabilidades.?

Queden consignadas la crítica y consideraciones formuladas al respecto.

Obviamente quedaron sin ser estudiados ni resueltos los problemas presentados por ANUIES en su trabajo "Problemas y Propuestas de Solución Respecto del Financiamiento de la Educación Superior en México"\* que proponía que un esfuerzo serio de planificación como el que nos ocupa debía atender a: las posibilidades y márgenes de absorción de la educación media terminal, que pueden aminorar el flujo de estudiantes a educación superior; en qué medida y con qué costo social, político y económico se pueden modificar o reajustar las políticas de atención a la demanda social de educación superior y revisar las metas fijadas para aminorar la tasa de crecimiento de la matrícula y ver cuanto sería deseable y factible que crezca la matrícula hasta 1990; precisar en qué medida se pueden optimizar las funciones de enseñanza, el uso de los recursos académicos-administrativos y de planta física; cómo bajar los costos de operación en cada uno de los subsistemas educativos; hasta dónde pueden llegar los límites máximos de incremento en los subsidios federal, estatal y en los recursos propios correspondientes.

La evaluación de las acciones derivadas de este Programa se consigna en el Programa de Planeación y Programación Educativa referida exclusivamente a la organización, instrumentación, coordinación y vigilancia presupuestales, sin considerar las demás actividades lo que no permitirá establecer el grado de avance de los esfuerzos ni permitirá su reorientación cuando esto sea necesario.

\* El documento es analizado en el Capítulo III de este trabajo.  
p. 58

CAPITULO III

LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR AUTONOMAS  
POR LEY Y SU PARTICIPACION EN LA PLANEACION  
E D U C A T I V A

- a) Autonomía en las instituciones de educación superior
  - I.- Antecedentes de la autonomía universitaria
  - II.- Definición de autonomía universitaria
  - III.- Alcances de la autonomía universitaria
  - IV.- Financiamiento de las actividades de las instituciones de educación superior.
  - V.- La planeación y la autonomía universitaria
- b) Vigilancia del cumplimiento de los fines de las instituciones de educación superior.



Hemos presentado un modelo de planificación de la educación superior que consideramos reúne los elementos para ser eficaz, - pero es necesario señalar que en la práctica las acciones que -- constituyen el proceso mencionado estarán siempre condicionadas por dos categorías de particular importancia, por lo que se les otorgará especial atención ya que es de considerarse que éstas - influyen en los esfuerzos de los involucrados en las tareas de - racionalizar el desarrollo de las actividades del nivel educativo que nos ocupa; hacemos referencia a la Autonomía Universitaria y al financiamiento de la educación superior.

a) Autonomía de las instituciones de educación superior.

Los antecedentes que precisamos en el Capítulo I de la educación superior, lo son también de la Autonomía Universitaria, los obstáculos y constantes cambios de rumbo de los esfuerzos educativos, no solo en México sino en el mundo, alentaron principalmente a los estudiantes y a los universitarios en general a solicitar -- primero y luego a exigir, no el otorgamiento, sino el reconocimiento por parte del Estado de esa característica de que por naturaleza están dotadas las instituciones de educación superior - La Autonomía - .

Al situarnos en 1918, en Argentina, "La Juventud de Córdoba" dirige un manifiesto a Sudamérica proclamando el derecho a la Autonomía Universitaria, que en medio de la violencia que aquejaba a - su universidad solicita una modificación a base de un gobierno estrictamente universitario en el que la soberanía, el derecho a dar se el gobierno propio, radicara principalmente en los estudiantes.

Consecuencia de esto fué la realización del Primer Congreso - Nacional de Estudiantes Universitarios llevado a cabo del 20 al 31 de julio de 1918 en el mismo país, determinándose en sus conclusiones la constitución de consejos directivos de facultades en representación de maestros, alumnos y diplomados, surgió así la llamada

"Reforma Universitaria" tomando un carácter definitivamente revolucionario.

El ánimo fue en aumento cuando llegaron noticias de Rusia sobre la participación estudiantil en el manejo de las universidades.<sup>99</sup>

En nuestro país "la universidad permaneció como un fenómeno en el desolado panorama que ofreció la educación en México hasta que, el 20 de julio de 1921, fue restablecida la Secretaría de -- Educación. La relación de la Universidad con esta última fue difícil,"<sup>100</sup> esta situación puede considerarse como otro antecedente del régimen autónomo.

No fue la Universidad Nacional la primera en obtener su Autonomía, en el mismo año en que se expidió la Constitución del 17, la legislatura de Michoacán decretó la organización de la Universidad de ese Estado y en 1919 su Ley Reglamentaria declaró a la educación superior como independiente del Estado, otorgándole un patrimonio propio para su funcionamiento y otorgó su gobierno a un consejo autónomo que manejaría sus fondos, aunque su ejecución -- práctica fue retardada.

El 10 de enero de 1923 se decreta que el antiguo Instituto Científico y Literario se convierte en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, otorgando a ésta personalidad jurídica propia y autodeterminación para llevar a cabo su organización académica, -- así como para organizar su patrimonio.

En este mismo año la Federación de estudiantes de México.

<sup>99</sup>UNAM. op. cit. p.p. 169 y 170.

<sup>100</sup>UNAM. Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria. Volumen I, número I, julio-septiembre, 1979. Manuel ---- Barquín Alvarez, "La Autonomía de las Universidades Públicas Mexicanas". p.11.

presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa solicitando la Autonomía para la Universidad Nacional de México, tramitada ésta, la comisión encargada emitió un dictamen favorable, y lo puso a disposición del Secretario de Educación, Vasconcelos, y después de su sucesor Bernardo Gastelum quien lo devolvió a las Cámaras.

Como los trámites demoraron en el Congreso el proyecto perdió interés. La pugna por la Presidencia entre De La Huerta y Elías Calles derivó en gran tensión y a la postre en una sangrienta lucha armada. Durante la gestión de este último se presentaron conflictos como la " guerra cristera ", la rebelión de los yaquis y la sublevación Escobarista.

En el gobierno de Don Emilio Portes Gil, siendo Rector de la Universidad Nacional José Vasconcelos se celebran diferentes congresos en los que se pedía la participación estudiantil en el gobierno de las universidades y la libre docencia, campeando el afán autonomista en ellos.

La conciencia propicia a la Autonomía tomaba cuerpo entre los estudiantes mexicanos.

Como protesta a medidas "que contradecían la esencia de la universidad moderna y libre", al imponerse exámenes semestrales en lugar de anuales, en la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional, sin haberseles consultado, los estudiantes se constituyeron en huelga en mayo de 1929, que fue secundada por otros planteles y escuelas oficiales, solicitando la renuncia de las autoridades educativas.

Se multiplicaron los mítines y manifestaciones, encontrando violenta represión de la fuerza pública, y Alejandro Gomez Arias, Presidente de la Confederación Nacional de Estudiantes de México, dirigió un escrito al Doctor José Manuel Puig Casauranc, Jefe del Departamento del Distrito Federal, haciendo la petición formal de la Autonomía para la Máxima Casa de Estudios, quien presenta al Presidente un memorándum manifestando la conveniencia de conceder una absoluta

autonomía técnica, administrativa y económica a la Universidad.

Esta serie de actos tuvo como resultado el que el 10 de julio de 1929, se publicara la Ley que estableció la Autonomía Universitaria; su exposición de motivos considera: "... es un principio de los gobiernos revolucionarios la creación de institucio-nes democráticas funcionales, debidamente solidarizadas con los principios y los ideales nacionales asumiendo responsabilidad ante el pueblo, queden investidas de atribuciones suficientes para el descargo de la función social que le corresponde; que el postulado democrático demanda en grado siempre creciente la delegación de funciones, la división de atribuciones y responsabilidades, la socialización de las instituciones y la participación efectiva de los miembros integrantes de la colectividad en la dirección de la misma; que ha sido un ideal de los mismos gobier-nos revolucionarios y de las clases universitarias mexicanas la autonomía de la Universidad Nacional de México; que es necesario capacitar a la Universidad Nacional de México, dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir los fines de impartir una educación superior, de contribuir al progreso de México en la conservación y desarrollo de la cultura mexicana, participando en el estudio de los problemas que afectan a nuestro país, así como el de acercarse al pueblo por el cumplimiento eficaz de sus funciones generales y mediante la obra de extensión educativa; que el gobierno de la Universidad debe encomendarse a organismos de la Universidad misma, representativos de los diferentes elmentos que la constituyen; que la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplinada y equilibrada libertad; que es necesario dar a alumnos y profesores una más directa y real ingerencia en el manaje de la Universidad; que es indispensable que, aunque autó-noma, la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y, por ende, una institución de Estado, en el sentido de que ha de res-ponder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos; que para cumplir los propósitos de elaboración científica, la Universidad Nacional debe ser dotada de aquellas oficinas o institutos que dentro del

Gobierno puedan tener funciones de investigación científica, y que, por otra parte, el Gobierno debe poder contar siempre, de una manera fácil y eficaz, con la colaboración de la Universidad para los servicios de investigación y otra índole que pudiera necesitar; que, no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la Universidad, ésta en su carácter de Autónoma tendrá que ir convirtiéndose a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no debiendo por lo mismo, tener derecho para imponer su criterio en la calificación de las instituciones libres y privadas que impartan enseñanzas semejantes a la propia Universidad Nacional; que, aunque lo deseable es que la Universidad Nacional llegue a contar en el futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independiente desde el punto de vista económico, por lo pronto, y todavía por un período cuya duración no puede fijarse, tendrá que recibir un subsidio del Gobierno Federal suficiente, cuando menos, para seguir desarrollando las actividades que ahora la animan; que tanto por el subsidio que entrega como por tener el Gobierno Federal ante el país la responsabilidad última de aquellas instituciones que de alguna forma apoye, se hace necesario que él ejerza sobre la Universidad Nacional aquella acción de vigilancia que salvaguarde justamente dicha responsabilidad; que la rehabilitación de las clases trabajadoras en México y su condición de gobierno democrático, obligan al Gobierno de la República a atender en primer término a la educación del pueblo en su nivel básico, dejando la responsabilidad de la enseñanza superior, muy particularmente en sus aspectos profesionales de utilización personal, a los mismos interesados" ... "siendo responsabilidad del Gobierno eminentemente democrático de nuestro país el encausamiento de la ideología que se desenvuelva por las clases intelectuales de México en la enseñanza universitaria, la autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública, de la Revolución y de los órganos representativos del Gobierno" <sup>101</sup>

<sup>101</sup>UNAM. op. cit. p.p. 180 a 182.

La Autonomía otorgada a la Universidad, sin embargo, fue bastante precaria dada su gran dependencia del Gobierno y la institucionalizada intervención del Estado tanto en el nombramiento de sus autoridades como en la toma de decisiones.

Resulta conveniente tener siempre presente el contenido de la exposición de motivos de la "Ley de 29" para no perder de vista el concepto y alcance en que en su tiempo se concedió Autonomía a la Universidad.<sup>102</sup>

Esta concesión resulta insatisfactoria, como se pudo constatar posteriormente, cuando inició la inquietud, expectación y fuertes polémicas. Lombardo Toledano proclamando que las Casas de Estudio debían adoptar como posición ideológica el Marxismo, encontró inmediata contestación en Antonio Caso, participando en el debate en pro de la libertad de cátedra Pablo Gonzalez Casanova, Gonzalez Aparicio y Gomez Morín. Fue destituido el Rector Roberto Medellín, eligiendo como Rector Interino al Licenciado Manuel Gomez Morín, otorgándole el cargo definitivo días después; era Secretario de Gobernación Narciso Bassols.

A solicitud del Secretario de Educación, Luis Enrique Erro y Jesús Silva Herzog redactaron un proyecto de Ley que fué puesto a consideración del Congreso, que lo aprobó, considerando en la exposición de motivos a la situación imperante como "agitación vana" y "lastimosa desviación"<sup>103</sup> y que sustentaba la conveniencia de otorgar completa Autonomía a la Universidad para evitar que esta desviación y los errores que se presentaban no fueran atribuidos a la intervención del Gobierno Federal, al entregar Autonomía se entregarían también las responsabilidades inherentes a la administración de la Casa de Estudios.

<sup>102</sup>UNAM. Op. Cit. p. 183; Valadez Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México p. 41; Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria Vol. I No. 1 p. 12.

<sup>103</sup>UNAM. Op. Cit. p. 185.

Por supuesto, también se manifiesta que el Gobierno no renuncia a su facultad de intervenir en el momento que lo juzgue conveniente en la determinación del derrotero de la Universidad: "... el Gobierno de la República no renuncia a ninguno de los derechos que tiene como representante legítimo de la Nación, derechos que a la vez constituyen sagrados deberes para él, y sabrá abordar nuevamente la cuestión si los universitarios mexicanos demostraren en definitiva que no están capacitados para salvar los destinos de su institución."<sup>104</sup>

Por unanimidad de 118 votos se aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1933) que quitaba a la Universidad el carácter de nacional, conservaba el gobierno de estudiantes y profesores en las academias y en el Consejo y fijaba un patrimonio para la misma sin que recibiera mas ayuda del Gobierno Federal.

El otorgamiento de un patrimonio tan reducido es clara muestra de la finalidad del Gobierno, tener la posibilidad de intervenir en la vida universitaria cuando la Institución acudiera a él por sus necesidades económicas, pero los universitarios prefirieron la libertad antes que el obtener un subsidio mayor. Los maestros y empleados renunciaron a sus sueldos o aceptaron importantes reducciones, entregando cantidades monetarias a la Universidad que junto con las donaciones de estudiantes y del pueblo en general pretendían asegurar la Autonomía.

Nuevamente el texto de la Ley resultó insuficiente y en el año de 1944, después de diferentes e importantes conflictos y la presencia de uno de los movimientos más serios de la historia de la educación en México, en diciembre de 1944 fue aprobada (publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945) la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente en vigor, la que introdujo cambios tales como la aparición de la Junta

<sup>104</sup>UNAM. Op. Cit. p.185.

de Gobierno, que asumiría la función de nombrar Rector y funcionarios Académicos; fue creado el Patronato, al que correspondía administrar el patrimonio; fueron independizadas las asociaciones estudiantiles de las autoridades universitarias y quedó librado el Consejo Universitario de presiones externas que lo habían convertido en campo de batalla, de enfrentamiento de diversas tendencias que limitaron su desarrollo y casi extinguieron su función.

En el aspecto que nos ocupa, esta ley establece en su Artículo Primero:<sup>105</sup>"La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura."

El Artículo 2 de la Ley Orgánica dispone:<sup>106</sup>"La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:

I.- Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley.

II.- Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación..."

Efectivamente, esta ley otorga formalmente Autonomía a la Universidad, pero no define claramente en que consiste ésta.

Dentro de este marco jurídico se ha desarrollado la vida de la educación superior, no sin la presencia de nuevos conflictos tanto entre sus alumnos como entre sus trabajadores y así los universitarios se han ido formando cada uno su propio concepto de "Autonomía", conforme han ido participando activa o pasivamente en los no pocos con-

<sup>105</sup> UNAM. Legislación p. 21

<sup>106</sup> UNAM. Legislación p.p. 21 y 22



flictos que después de la época a que nos referimos han padecido las Instituciones de educación superior del país.

Además del grave problema de 1968, de sus antecedentes y consecuencias, y con motivo de los problemas laborales que constantemente interrumpían total o parcialmente el normal desarrollo de las actividades universitarias, el Rector de la UNAM presentó el 24 de agosto de 1976 ante el Presidente de la República una propuesta para adicionar un apartado "C" al Artículo 123 Constitucional que pretendía que por sus disposiciones se rigieran las relaciones de las Instituciones de educación superior con carácter público que no dependieran directamente del Gobierno de la Unión o de los gobiernos de las entidades federativas, conteniendo como principales características las siguientes: <sup>107</sup>

- 1.- Los trabajadores universitarios se regirán por disposiciones que correspondan a las características propias de las instituciones de educación superior.
- 2.- Se reconoce el derecho, del personal académico y administrativo para organizarse en asociaciones o sindicatos.
- 3.- Se definen las condiciones de licitud de la huelga en las universidades públicas, con objeto de hacer compatible ese derecho laboral con la continuidad que el servicio público de la educación requiere.
- 4.- Se precisa que los sindicatos o asociaciones del personal académico, deberán ser distintos que los del personal administrativo, por las características propias de cada uno.
- 5.- Se determina que el personal académico con tres años de servicios ininterrumpidos deberá presentarse a los concursos de oposición o procedimientos igualmente idóneos, para adquirir su definitividad. Mientras que el personal

<sup>107</sup> Ponencia presentada por el Dr. Jorge Carpizo, en el Primer Simposio Nacional de Legislación Educativa, Campeche, Camp. del 26 al 30 de octubre de 1976.

administrativo será definitivo en los términos que establezca la Ley aplicable. Los aspectos académicos no son objeto de negociación y la disminución de los requisitos para el ingreso o la promoción no son considerados como triunfo de política sindical.

- 6.- Los aspectos laborales se establecerán en distintos convenios colectivos para el personal administrativo y para el académico y, serán revisados con la periodicidad que determina la Ley laboral.
- 7.- Se señala lo indeseable de la "cláusula de exclusión por separación" y en el caso concreto del personal académico no es admisible la cláusula de exclusión en el ingreso, por ser éste un aspecto esencialmente académico.

Objeto primordial de la propuesta fue hacer públicos los problemas que vivía la Universidad con el objeto de recabar diferentes puntos de vista, para lo que se efectuaron 7 sesiones de trabajo en la Secretaría de Gobernación y el 30 de mayo de 1977 el Rector convocó por medio de la "Gaceta UNAM" a la comunidad universitaria a lo conducente.

Distinguidos universitarios se manifestaron en las audiencias públicas celebradas con posterioridad a la convocatoria como sigue: el Lic. Alfonso Rangel Guerra señaló que la propuesta de adicionar un Apartado al Artículo 123 Constitucional es justamente la vía legal que permite la conciliación de los aspectos académicos y laborales y la naturaleza propios de las universidades; el Dr. Manuel Barquín Calderón manifestó que a partir de 1972, las universidades del País se han enfrentado a una nueva realidad: La organización gremial, lo que trajo una grave desorganización ya que la legislación nacional no preveía la solución de los problemas de carácter laboral que pudieran darse en las instituciones de educación superior autónomas; el Ing. Javier Jiménez Espriú consideró que el proyecto de apartado recoge la experiencia de 4 años de relaciones laborales, las diversas posturas de quienes han participado por definir las relaciones labo-

rales universitarias, así como los diversos acuerdos suscritos con sindicatos y asociaciones que se tradujeron en un Convenio Colectivo de Trabajo y en modificaciones al Estatuto del Personal Académico, y es necesario legislar, a nivel constitucional, sobre las relaciones laborales universitarias, so pena de tener en corto plazo instituciones degradadas en lo académico.

El Lic. Ignacio Carrillo Prieto indicó que la ausencia de la reglamentación específica conduce a una protección inadecuada del trabajo universitario, y otros no menos destacados miembros de la comunidad universitaria concidieron en manifestar que la existencia de una laguna legal produce situaciones por demás impropias y se hace necesario un punto de apoyo jurídico para corregir esa situación imprecisa, entre éstos Enrique Gonzalez Casanova, Raúl Cervantes Ahumada, Nahúm Beltran Perez, Edmundo O' Gorman, Ramón Xirau.

Obviamente encontramos también argumentos en contra del proyecto, emitidos casi en su totalidad, por asesores y representantes de las organizaciones sindicales, tales como SPAUNAM y STEUNAM quienes creían ver afectados sus intereses en caso de que se aceptara la propuesta, argumentando principalmente lo siguiente: las relaciones laborales de las universidades están perfectamente definidas por el Apartado "A" por lo que no se requiere ninguna reforma legislativa (Lic. Carlos Fernandez del Real, asesor jurídico del SPAUNAM); esta adición constituiría a la Constitución en un vulgar reglamento al incluir cuestiones que son materia de otros ordenamientos (Lic. Nicolás Olivos Cuellar, Secretario General de la Federación de Sindicatos Universitarios de la República Mexicana); el proyecto de adición vulnera el derecho de huelga y de libertad de asociación (Dr. Rosalío Wences Reza, Secretario de Asuntos Académicos de SPAUNAM). 108

108. Los argumentos fueron tomados de las audiencias públicas, imprimidas en la obra "La Universidad en el Mundo". Planteamientos varios en torno al marco jurídico laboral en las universidades. Número especial 6, México, junio-julio, 1977.

Considerando lo anterior, podemos precisar que al verse obstaculizada la función universitaria, en los últimos años, por la inexistencia de una definición suficiente de la Autonomía Universitaria (prácticamente observamos las consecuencias en las relaciones laborales) así como la transformación que no pudo prever el legislador en 1945, trajo como consecuencia la propuesta del Apartado "C" del Artículo 123 Constitucional en la que se estableció la distinción entre las cuestiones propiamente académicas y las administrativas. "La adición constitucional propuesta ha de ser el instrumento jurídico que exprese la voluntad nacional de poner a nuestras universidades públicas a cubierto de acciones que hacen peligrar su autonomía. Dicho régimen autónomo, cuya justificación mas alta se encuentra en los altos fines del servicio a la comunidad para el íntegro mejoramiento humano, merece también la más alta protección que el orden jurídico puede otorgarle, a saber, la garantía constitucional." 109

Muchas son las razones que se han manejado para justificar el que este proyecto no prosperara, pero nos atrevemos a considerar que esto sucedió por circunstancias estrictamente políticas al no lograr que los dirigentes sindicales entendieran el sentido del proyecto que antes que atacar a los derechos de sus representados lograba el que "no habrá trabajador universitario que no pueda sentirse seguro de sus derechos si hay universidades que no tengan seguros los propios." 110

No obstante lo anterior esta propuesta dejó buenos cimientos para crear el marco jurídico que permitiera la adecuada concepción de la Autonomía Universitaria, aunque pasaron algunos años en los que nuevamente aparecieron conflictos, el deseo de los universitarios

109 Carrillo Prieto Ignacio. Conclusiones formuladas por la Comisión de Trabajo de la Segunda Sesión Plenaria, respecto al Tema "Legislación Universitaria". p. 212

110 Carrillo Prieto Ignacio. Op. Cit. en nota 108.

de elevar a garantía constitucional la Autonomía para proyectar a más alto nivel las funciones de enseñar, investigar y difundir la cultura vislumbra su realización el 10 de octubre de 1979 al presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión un Proyecto de Adición al Artículo 3 Constitucional con una fracción VIII.

La exposición de motivos de este proyecto dispone que "el Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define nuestra vocación por la libertad, la solidaridad en la independencia, la justicia y el desarrollo equitativo. Es asimismo, el mandato que impone el carácter democrático a nuestro sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos.

La filosofía educativa rechaza postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica. Supone un sistema ajeno a fanatismos y prejuicios, abierto a todas las corrientes de pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura.

Invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace cincuenta años, a nivel nacional, estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo.

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía, para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la Ley, deberán responsabilizarse, primeramente, ante las propias comunidades y, en última instancia, ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La Universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.

Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía, y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores, tanto académicos como administrativos. El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica".

El Dr. Jorge Mario García Laguardia señaló que " La iniciativa Presidencial es una decisión esperada desde hace algunos años. El reconocimiento en la Carta Magna, de la Autonomía Universitaria, enriquece la vieja y hermosa tradición de constitucionalismo social mexicano, iniciado en la Constitución de Querétaro de 1917... Se trata pues -prosigue- de elevar a categoría constitucional el reconocimiento de los derechos universitarios, a efecto de mantenerlos fuera de los vaivenes de nuestra accidentada historia americana..." 111

La iniciativa de Decreto estableció que se adiciona con una fracción VIII el Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cambia el número de la última fracción del mismo Artículo para quedar como sigue:

111 Gaceta UNAM. Cuarta Epoca. Vol. III. No. 75. Ciudad Universitaria. 22 de octubre de 1979. p.6.

"Artículo 3...

I a VII...

VIII. Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación.

IX..."

Recibida en la Cámara de Diputados, el 16 de octubre de 1979 esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Educación Pública, y el 8 de noviembre se da primera lectura ante la Cámara sin haber sido objeto de modificación alguna. Las Comisiones manifestaron que el proyecto ... "establece un régimen jurídico de protección, que garantiza y auxilia a las universidades para cumplir mejor sus finalidades y para que logren una superación académica... la autonomía jamás podrá ser interpretada o concebida como fórmula de enfeudamiento, que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado... el ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del administrativo, se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con

la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación. Es decir, se reconoce la presencia de peculiaridades que requieren de un ordenamiento especial..."<sup>112</sup> recomendando la aprobación de la Iniciativa en sus términos, precisando la necesidad de que una vez aprobada la Iniciativa por el Congreso se presentaría la necesidad de definir las modalidades de las relaciones laborales universitarias en el Título de Trabajos Especiales de la Ley Federal del Trabajo.

El martes 13 de noviembre se dió segunda lectura al dictamen y se sometió a discusión, iniciándose ésta con proposición de Luis M. Farías a nombre de las Comisiones que adicionaba a la iniciativa el término "promoción" y el siguiente texto: "Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado "A" del Artículo 123 de esta Constitución, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra y de investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

Obviamente por tratarse de un asunto de la trascendencia del que nos ocupa se sucedieron muy diversas opiniones, tales como, "ahora se otorga la autonomía a las universidades para darles garantías y libertades a los universitarios en el enseñar, investigar y difundir la cultura. Para el cumplimiento cabal de las funciones de la Universidad" (Genovevo Figueroa Zamudio); Evaristo Perez Arreola aceptó el criterio de la reforma pero manifestó que el término "permanencia" debía suprimirse.

Mario Antonio Aguilar Cortez indicó que "cuando se habla de la autonomía de la Universidad se está hablando, desde luego, de la libertad de cátedra, se esta hablando de autogobierno, otorgar un gobierno a sí mismo."<sup>113</sup>

<sup>112</sup>Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. "LI" Legislatura. Año I. México, D.F. Jueves 8 de noviembre de 1979. Tomo I. Núm. 36 p.p. 6 y 7.

<sup>113</sup> Doc. citado en nota 112 p.p. 42 a 45, 48 y 68.



Además se presentaron otras diferentes intervenciones tanto a favor como en contra del proyecto y una vez considerado suficientemente discutido se acordó pasarlo al Senado para sus efectos Constitucionales.

En Sesión Pública Ordinaria, celebrada el 13 de diciembre de 1979 se dió lectura en la Cámara de Senadores al Dictamen de la Cámara de Diputados, la que consideró a la adición incompleta ya que la Cámara de Diputados solo remite al Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, y las relaciones laborales en las universidades e instituciones de educación superior, para que sean concordantes con la autonomía, libertad de cátedra e investigación, de- ben reglamentarse de acuerdo a las características propias de un trabajo especial, por lo que se propuso la siguiente modificación: "Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del ad- ministrativo se normarán por el Apartado "A" del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que esta- blezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".

Por considerar que se trataba de un asunto urgente de resolver se dispensó el trámite de segunda lectura, y no sin escucharse intervenciones de Senadores que solicitaban estudiar más a fondo el proyecto de decreto, se decidió regresarlo a la Cámara de Dipu- tados. De entre estas intervenciones destacamos la del Senador Gabriel García Rojas, quien indicó que la autonomía... no fue una conquista de la derecha, la autonomía es consubstancial a todas las universidades, forma parte de su ser mismo para que éstas puedan operar con mínimo de dignidad y de libertad en cualquier seno en que se haga educación superior ... México no puede mantener dos cri- terios para la educación, uno para la educación elemental y otro pa- ra la educación universitaria o superior. Hay una necesidad de con- gruencia para establecer una tónica, una línea común en ambos tipos

de educación. He ahí el acierto de la inclusión de esta reforma en el Artículo 3 Constitucional..."<sup>114</sup>

Después de haber sido revisado por las Comisiones de la Cámara de Diputados el 17 de diciembre se dió primera lectura al proyecto con la recomendación de aprobar la adición propuesta por el Senado. Aprobada en lo general y en lo particular la fracción VIII del Artículo 3 Constitucional el 10 de junio de 1980 entró en vigor el Decreto correspondiente, estableciendo, "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorga autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los terminos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado "A" del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".

Con relación al tema de nuestro estudio, del texto del decreto podemos destacar lo siguiente:

- a) Se establece el compromiso de Estado para respetar de manera irrestricta la autonomía de las instituciones de educación superior autónomas por ley;
- b) Se precisa que no hay derechos territoriales por encima de las facultades del Estado;
- c) Señala que las instituciones autónomas son, por lo mismo, independientes entre sí;

<sup>114</sup>Diario de Debates de la Camara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I. Período Ordinario. LI Legislatura. Tomo I No. 31. p.3

- d) Responsabiliza a las instituciones autónomas del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y del adecuado aprovechamiento de sus recursos;
- e) les otorga la facultad de gobernarse a sí mismas;
- f) Se definen los fines de estas instituciones, consistentes en educar, investigar y difundir la cultura, de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;
- g) Faculta a las instituciones autónomas para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y,
- h) Se establece que, a fin de hacer compatibles las relaciones laborales con los fines de las universidades y con el orden autónomo que las rige, se normen estas relaciones con lo dispuesto en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, de acuerdo con los términos y modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo.<sup>115</sup>

En consecuencia, fue aprobada posteriormente (Sesión Pública Ordinaria de la Cámara de Senadores el 17 de octubre de 1980) la adición al Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo con un Capítulo XVII, para regular las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, al que se denominó "Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley".

Fue así que el legislador otorgó el tan esperado marco jurídico a la Autonomía Universitaria, permitiéndonos manifestar que esto no es la culminación de esfuerzos con génesis formal en 1929, sino que es instrumento eficaz para garantizar el desarrollo socio-económico de México, que en manos de universitarios preocupados porque la educación superior cumpla con su alta encomienda nos per-

<sup>115</sup> Tomadas de la "Gaceta UNAM". Cuarta Epoca. Vol. IV. No. 36, Ciudad Universitaria. 5 de junio de 1980. Suplemento Especial p.p. 12 y 13

mitirá arribar a las finalidades perseguidas.

La sanción natural para el no entenderlo así será el que las funciones universitarias se vean obstaculizadas por argumentaciones desconocedoras de los antecedentes y realidad de la Autonomía, que sin objetivos ciertos intentan obtener satisfacción a intereses particulares.

## 2.- Definición de la Autonomía de las Instituciones de Educación Superior.

- La Autonomía no es extraterritorialidad.
- La Autonomía no es aislamiento.
- La Autonomía no es status por encima de las facultades primigenias del Estado.
- La Autonomía no es irresponsabilidad ante la comunidad.
- La Autonomía no es una figura jurídica extraña a la normativa nacional.

En suma la Autonomía no es capricho, no es ir y venir conforme a la voluntad sin razón ni compromiso, no es refugio de "sandedes científicas".

Los que utilizan el término Autonomía, no entienden o más bien, aparentan no entender el significado de esta figura constitucional reconocida a las Instituciones de Educación Superior, por lo que sin ánimo de agotar todas las concepciones que se le otorgan relacionaremos algunas que adelante nos permitirán deslindar este concepto.

Jorge Pinto Mazal precisa: "la autonomía... en su forma más alta de libertad de investigación y de crítica, resulta impuesta por la naturaleza misma de la Universidad, por el fin que a esta institución corresponde en la sociedad, por el carácter de su trabajo. En su forma actual es un fruto, por otra parte, de fuerzas históricas que no pueden ser desdeñadas.

Y la autonomía no significa ni podrá significar un absurdo desgarramiento entre la Universidad y la comunidad de que forma parte, una pretensión ridícula de soberanía, un alejamiento monstruoso de la sociedad que la ha creado para su propio bien.

La autonomía ha tenido como sentido positivo el hacer que se plantee más claramente la misión de la Universidad; el hacer gravitar conscientemente sobre los universitarios mismos la vida de la institución y el cumplimiento de su fin; el mantener desierto un sentido de responsabilidad en todos los que la forman, y el volver imperante en la vida universitaria el generoso y elevado impulso que corresponde a las formas sociales fundadas en la aceptación de un deber y no en la imposición coactiva de una norma.

La Universidad -"continúa"- no vivirá distante de las necesidades y de los anhelos de los hombres, ni al margen de sus dolores y de su esperanza. Estará en medio de la vida social, sensible como ningún otro instituto, no solo a las grandes fuerzas visibles que agitan a todos los hombres y a todas las mujeres, sino también a la creación, al descubrimiento y a la crítica individuales que han de tornarse después en fuerzas de la colectividad. Dentro de lo actual; pero proyectada al futuro y entrañablemente unida al pasado sin confundir el apetito precipitado de la acción inmediata, que no es su fin, con el esfuerzo de conocimiento que es su misión verdadera."<sup>116</sup>

Teniendo por objeto el que nos ocupa en este apartado del trabajo, es inevitable tener en cuenta la obra editada por la Universidad Nacional Autónoma de México "Colección Cincuentenario de la Autonomía de la Universidad Nacional de México", cuyo volumen I es continente de diversos ensayos sobre el tema, producto de la pluma e intelecto de universitarios distinguidos, cuyas opiniones sin duda enriquecerán este modesto esfuerzo.

<sup>116</sup>Jorge Pinto Mazal. La Autonomía Universitaria. Antología p.p. 242 y 243.

El Dr. Guillermo Soberon Acevedo al hacer la presentación de esta obra manifestó que "La Autonomía es parte de las luchas del pueblo mexicano por su libertad científica, por estar en capacidad de formar los profesionistas, técnicos e investigadores que su desarrollo requiere, y por preservar, renovar y enriquecer su cultura, extendiéndola a los sectores más amplios de la población.

Y, precisa, "Con la Autonomía, la Universidad logró su independencia del Gobierno. Nuestra institución hace uso de aquella dentro del marco de su Ley Orgánica y de su legislación interna, desde varios ángulos: i) El académico, al formular sus planes y programas de enseñanza y de investigación, al garantizar la libertad de cátedra e investigación y al designar, por medio de procedimientos técnicos, a su personal académico; ii) El de gobierno, al organizarse libremente dentro de los marcos legales, al nombrar a sus propias autoridades y funcionarios y al legislar para su ambiente interno; y iii) El financiero, al formular su presupuesto y administrarlo de acuerdo con las prioridades que la propia universidad establece, obligándose el Estado a contribuir con el subsidio anual correspondiente." 117

Ignacio Carrillo Prieto y Hector Fix Zamudio nos hacen volver la vista al pasado indicando que "La autonomía es una meta que los propios universitarios se fijan de manera más o menos imprecisa, pero constante desde las postrimerías del siglo XIX y con mayor insistencia a partir de la fundación de la Universidad Nacional en 1910, Jorge Pinto Mazal ha logrado reunir suficientes testimonios al respecto, entre los que merecen ser atendidos los siguientes: "...Justo Sierra: "esta Universidad es una Universidad de Estado... Se trata de un cuerpo suficientemente autónómico dentro del campo científico, pero que es, al mismo tiempo, una Universidad Oficial, un órgano del Estado para la adquisición de altos conocimientos, con la garantía de que serán también respetadas en ellas todas las libertades que le puede dar la constitución de su personalidad jurídica.

<sup>117</sup>Op. Cit. presentación.

"Las "Acotaciones" de Ezequiel A. Chavez, que afirman la historia de la Universidad como una exigencia de autonomía; el Memorial de 1917 presentado por profesores y estudiantes de la Universidad ante la Cámara de Diputados, pugnando por hacer valer la tesis de que "la esencia de los organismos universitarios es la autonomía "118

Jorge Madrazo Cuellar en su ensayo considera que: "El concepto de autonomía que recoge la Ley Orgánica se manifiesta y se realiza en los siguientes órdenes:

a) En el orden académico. La Universidad imparte enseñanza y desarrolla investigación de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación; expide certificados de estudios, grados y títulos; aprueba sus planes y programas de estudios; designa y promueve libremente a su personal académico; selecciona a sus alumnos; otorga validez, para fines académicos, a los estudios realizados en otros establecimientos educativos nacionales y extranjeros; incorpora, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachillerato o profesionales.

b) Del orden financiero. La Universidad administra libremente el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios y extraordinarios; formula y aprueba los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como la cuenta anual; gestiona el mayor incremento del patrimonio universitario y el aumento de los ingresos de la institución, y

c) De gobierno interior, ya que de acuerdo con la fracción I del artículo 2 de la Ley Orgánica vigente, la UNAM tiene derecho para organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos señalados por la propia Ley Orgánica." 119

Joaquín Sanchez Macgrégor, entiende a la autonomía como "la

118 Carrillo Prieto Ignacio y Hector Fix Zamudio. Autonomía y Régimen Laboral. Ensayo. Op. Cit. p.p. 44 y 45.

119 Madrazo Cuellar Jorge. La Autonomía y el Tribunal Universitario de la UNAM. Ensayo. Op. Cit. p. 180

facultad que el Estado confiere, mediante ley, a la Universidad para que ésta reglamente su conducta académica, política, legislativa, administrativa y financiera sin la intervención del Estado." También cita a Javier Barros Sierra quien señalara: "La autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura, esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar, de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos. Todo ello, por supuesto, dentro de las líneas generales trazadas por la Ley Orgánica..." 120

El Doctor Jorge Carpizo en su discurso de toma de posesión como Rector de la UNAM concretó: "La Universidad es autónoma porque dentro del marco de la Constitución Política y de la ley decide sus planes y programas docentes, de investigación y de extensión de la cultura; nombra a sus autoridades y legisla en los aspectos internos. La autonomía universitaria es garantía constitucional ligada entrañablemente con la definición de democracia del propio artículo tercero de la Ley Fundamental: la democracia no es solo estructura jurídica y régimen político, sino sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico y cultural del pueblo." 121

La Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se cambia el número de la última fracción del mismo Artículo refiere que "Invoocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo"... "La

120. Sanchez Macgrégor Joaquín. La Autonomía Universitaria y el cambio social. Ensayo. Op. Cit. p.275.

121. Discurso pronunciado por el Doctor Jorge Carpizo. "Gaceta UNAM". Ciudad Universitaria. 3 de enero de 1985. p. 2.



autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto"...Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La Universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país." 122

Antes de presentar un ensayo propio de la definición del concepto de Autonomía Universitaria es menester insistir que éste no es igual a soberanía, entendida ésta como la existencia de un poder final y absoluto sobre individuos y cosas de un determinado territorio.

Tampoco se debe confundir el término en estudio con descentralización, ya que ésta consiste en permitir que el Estado dé satisfacción a las ideas democráticas; hacer más eficaz la realización de las atribuciones; permitir que la Administración Pública encomiende a elementos con preparación suficiente la atención de los actos de naturaleza técnica y permitir que la Administración se descargue de algunas de sus labores.

Los caracteres esenciales de la descentralización son: la existencia de una personalidad jurídica especial; la existencia de un patrimonio propio y, la inexistencia de una relación jerárqui-

122 Legislación. UNAM. p.p. 12 y 13

ca que vincule a los funcionarios y a los empleados de la institución descentralizada con los de la Administración.

Podemos distinguir tres clases de descentralización:

- Por servicio
- Por región y
- Por colaboración.

La UNAM, por ejemplo, es un organismo descentralizado que -- asume la modalidad de la descentralización por servicio, gozando de personalidad jurídica y patrimonio propio constituido parcialmente por subsidio del Gobierno Federal, para la prestación del servicio público de la educación superior. <sup>123</sup>

A esta calidad de descentralización se le suma la de Autonomía con sus matices característicos.

Ahora estamos en disposición de definir a la Autonomía Universitaria de la siguiente manera:

La Autonomía Universitaria es garantía constitucional y responsabilidad reconocidas por el Estado a las instituciones de educación superior a las que la ley se las otorga, consistentes en:

- En lo académico: impartir enseñanza y desarrollar investigación de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación; determinar sus planes y -- programas de estudio; expedir certificados de estudios, grados y títulos; designar y promover libremente a su personal académico; seleccionar a sus alumnos; otorgar validez, para sus fines académicos, a los estudios realizados en otros establecimientos educativos nacionales y extranjeros; incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachillerato o profesionales.

- en lo administrativo: tener derecho para organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos señalados por su propia Ley Orgánica, nombrar a sus propios funcionarios y autoridades y legislar para su ámbito interno.
- en lo financiero: administrar libremente el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios y extraordinarios, formular su presupuesto de acuerdo con las prioridades que la propia Universidad establezca.
- en lo laboral: desarrollar las relaciones laborales sin obstaculizar el adecuado proceso de lo anteriormente señalado. 124

Como se ha visto, la Autonomía, un término que pareciera tan amplio y por ello de difícil aplicación, a partir de su adecuada concepción nos brinda un invaluable instrumento para que las instituciones de educación superior cumplan con los importantes fines que socialmente tienen asignados, pero desde ahora debemos recordar que estos fines deben ser armónicos, tomar su lugar en el concierto del desarrollo del país, solo así encontrarán su validación.

El no entenderlo así tendrá como sanción natural el producir profesionistas incapaces de aplicar sus conocimientos por preocupaciones vanas, investigaciones exitosas en lo particular pero con nula repercusión en la comunidad y extensión de la cultura de aplauso forzado pero intrascendente; en suma, tendrá como consecuencia la fatuedad de la Universidad, lo que la constituiría en un lujo ridículo para la situación actual del país.

### 3.- Alcances de la Autonomía Universitaria.

La definición que hemos presentado del concepto de Autonomía Universitaria, que pretende ser limitativa y no enunciativa, nos

124. Ver el siguiente apartado: c) Alcances de la Autonomía Universitaria.

permite ubicar los criterios de quienes lo utilizan a la ligera, sin recordar que la garantía a que se refieren es parte del conjunto de lineamientos con que cuentan las instituciones de educación superior para conseguir sus metas, las que nuevamente recordamos que están inmersas en el conjunto de las seleccionadas por el Estado para conseguir su desarrollo socioeconómico.

Aunque hemos señalado la diferencia entre los términos descentralización y Autonomía, encontramos que en el caso de la --- UNAM (Vgr) caminan paralelos y de alguna manera se modulan en el desarrollo de las actividades académicas y administrativas.

Es así que la Autonomía Universitaria no puede ir más allá de los aspectos primigenios de la descentralización administrativa; debemos precisar aquí que la institución de educación superior forma parte de la Administración Pública Federal y desde -- luego señalamos que debe adecuarse a los ordenamientos tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>125</sup>, así como a la serie de ordenamientos que ya hemos analizado en el Capítulo II de este trabajo, y la Autonomía Universitaria no releva a las instituciones de educación superior de apegarse a ellos, en los aspectos correspondientes.<sup>126</sup>

Analizaremos ahora los aspectos que atribuimos a la Autonomía e intentaremos deslindar sus alcances, siempre insistiendo -- en que no podemos identificarla con extraterritorialidad, aislamiento, irresponsabilidad...

La libertad de cátedra e investigación, no libera a la institución de educación superior de que sus profesores cumplan con -- sus planes de estudio, programas de educación e investigación aprobados,

<sup>125</sup>Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

<sup>126</sup>Ver Capítulo II.

forma y términos para examinar y evaluar el aprovechamiento de los alumnos, ya que todo ello está debidamente regulado por los ordenamientos respectivos, los que invariablemente deben ser respetados; pero sí otorga la facultad de transmitir los conocimientos desde la panorámica que es consecuencia de la formación ideológica de quien lo hace y al receptor de entenderlos o utilizarlos y exponerlos conforme a su convicción del universo.

La libertad de investigación tiene un marco de referencia en el Artículo Primero de la Ley Orgánica de casi todas las Instituciones de educación superior que indica la conveniencia de que las investigaciones organizadas se dirijan principalmente hacia la solución de problemas estatales, regionales o nacionales según sea el caso, aquí debemos manifestar que aunque el investigador o los Institutos de Investigación tienen la total libertad para investigar sobre lo que les parezca idóneo, es una realidad el que los instrumentos del gobierno central ( subsidio ordinario y extraordinario, apoyo, infraestructura, etc. ) se obtendrán cuando se ataquen problemas que se han entendido como prioritarios, manifestados, por ejemplo, en el Programa Nacional de Educación.<sup>127</sup> El Estado respetuoso de esta libertad de investigación ha encontrado en el financiamiento un valioso aliado para, sin violentar la Autonomía, lograr que la investigación se dirija a la atención de problemas a los que les ha otorgado especial importancia.

En este sentido el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la UNAM dispone que "Para los nombramientos"(de profesores e investigadores)" no se establecerán limitaciones derivadas de posición ideológica de los candidatos, ni esta será causa que motive la remoción".

La determinación de los planes y programas de estudio, la deben hacer las instituciones de educación superior con respeto a sus ordenamientos relativos, esta determinación está a cargo de

127. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984 - 1988 , publicado en el Diario Oficial el 21 de septiembre de 1984. Ver Apéndice de este trabajo.

organismos colegiados en donde está representada la institución en su integridad: autoridades, maestros, investigadores, alumnos y trabajadores; en el caso de la UNAM está a cargo del H. Consejo Universitario; pero en todos los casos deben ser respetados los procedimientos contenidos en los ordenamientos preestablecidos y no está al libre arbitrio de nadie su imposición, también señalamos que para su modificación se deben reunir los requisitos correspondientes. Esto es, la libertad de determinación de planes y programas de estudio, tiene para su ejercicio, que agotar los procedimientos necesarios, lo que por lo demás permite la participación de todos los sectores de la Institución; huelga decir que en estos procedimientos no intervienen personas ajenas a la Institución de que se trate.

Resulta claro que la expedición de certificados de estudio, grados y títulos no la deben hacer las instituciones de educación superior Autónomas a cualquiera que lo solicite, sino a quienes hayan cumplido con las obligaciones y requisitos que señalan los reglamentos al respecto, y en su caso, los documentos en que consten estos certificados deben reunir la formalidad preestablecida, ya que posteriormente deberán ser registrados en la Dirección de Profesiones que la exigirá, de ahí la manifestación que hacemos en el sentido de que la normativa universitaria no es ajena a la nacional.

Efectivamente, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico están reservados a las instituciones de educación superior autónomas por ley; esto se debe entender como el que estas instituciones establecerán sin intromisión de terceros los requisitos y procedimientos para el ingreso de su personal académico, sus promociones y su separación en cuanto éste sea necesario, para lo que se ha legislado en lo interior. De ninguna manera se puede pensar que la Institución tenga facultad para separar de sus actividades académicas al académico que no haya incurrido en alguna causal prevista en la legislación universitaria, ni tampoco que se pueda negar el ingreso de quien cumpla los requisitos

para ello, ya que existen recursos ante organismos internos que podrán decidir conforme a derecho, los que aunque puedan tener presión por funcionarios desorientados, deberán tener en cuenta que "El propósito esencial de la Universidad, será estar integralmente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social, superando constantemente cualquier interés individual." 128

La selección de alumnos es otro aspecto de la Autonomía y para ello existen disposiciones que deben respetar las autoridades y funcionarios de las instituciones. No está al juicio de ellos el aceptar o no como alumno a quien cumpla con los requisitos: si cumple será alumno, si no cumple no lo será.<sup>129</sup> Para ello las instituciones elaboran y aplican sus concursos de selección a cuyos resultados deberán de atenerse invariablemente. Asimismo solo podrán ser sancionados los alumnos cuando incurran en las responsabilidades que señalen los reglamentos aplicables, sin existir la posibilidad de ser sancionado por faltas no previstas en los mismos, encontrándose en este caso la suspensión y la expulsión. 130

El otorgamiento de validez, para fines académicos, a los estudios realizados en otros establecimientos educativos nacionales o extranjeros, también se encuentra debidamente reglamentado y en ningún ordenamiento encontramos facultad discrecional de autoridades o funcionarios para otorgarla, aunque es necesario reconocer que en algunos casos, no existen procedimientos expeditos para resolver controversias. Tampoco se encuentran limitaciones con motivo de ideologías o finalidades en las instituciones de origen.

Lo señalado en el párrafo anterior es aplicable para la incorporación de estudios.

128 Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, Artículo 3. Legislación UNAM p.37

129 Reglamento General de Inscripciones. Legislación UNAM. p.p. 225 y ss.

130 Vgr. Art. 97 del Estatuto General de la UNAM. Legislación UNAM. p. 57

Las instituciones autónomas se organizan para cumplir sus fines como consideren conveniente, lo que no implica la posibilidad de cambiar su forma de organización sin reunir los procedimientos que contengan los ordenamientos aplicables, es marco de este aspecto la Ley Orgánica de la institución de que se trate.

El nombramiento de los funcionarios de las instituciones debe necesariamente, cuando así sea necesario, reunir los requisitos previstos en la reglamentación y la autonomía de ninguna manera permite el removerlos de sus encargos sin la justificación correspondiente, subsistiendo en estos casos las acciones legales de quienes se vean ofendidos por estas actitudes.

Las autoridades de la institución serán nombradas por la misma, pero deberán respetarse los sistemas previstos por los ordenamientos respectivos para la elección de los representantes de los diferentes sectores universitarios, sin que exista la oportunidad de coartar el derecho de éstos para nombrar a quien o quienes consideren conveniente. Las autoridades tendrán las facultades que dentro de su competencia les otorguen las disposiciones con ello relacionadas y no tendrán validez los actos que lleven a cabo sin fundamento. Por supuesto las personas que ocupen los cargos de autoridades deben reunir los requisitos previstos en la legislación.

La legislación vigente en las instituciones educativas autónomas será la que expidan sus propios organismos preestablecidos, en los que el proceso legislativo deberá respetar paso a paso las formalidades previstas para el caso concreto. Es necesario manifestar que no existe ninguna excusa para que no se aplique la legislación nacional en los "campus" universitarios y que será inválida la disposición emitida por los organismos legislativos universitarios que contrarie ésto.

El administrar libremente el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios y extraordinarios es, en lo financiero, característica de la autonomía, pero aunque lo trataremos a fondo en el



siguiente Capítulo, es claro que el patrimonio debe ser destinado estrictamente al mejor cumplimiento de los fines de la institución. Si bien es cierto que ningún tercero podrá decidir o influir en el destino que se dé al patrimonio universitario, no debemos olvidar que está formado en parte por el subsidio que otorga el Gobierno Federal, lo que condicionará algunas acciones que también trataremos adelante.

La formulación del presupuesto de la institución es otro aspecto de la autonomía, el que se modera prácticamente al conocer la universidad cuales son los aspectos que interesa al Gobierno desarrollar o impulsar, que serán aprobados fácilmente sus recursos y los que para el Estado resultan intrascendentes, los que serán de difícil negociación. Obviamente en la formulación del presupuesto se debe atender a las circunstancias económicas y sociales del momento.

En lo laboral la autonomía consiste en que el desarrollo de las relaciones laborales no interrumpa lo señalado anteriormente, pero de ninguna manera se pueden conculcar los derechos laborales de los trabajadores argumentando el ejercicio de la autonomía, ya ha sido reglamentado en la Ley Federal del Trabajo el desarrollo de las relaciones laborales universitarias, pero los derechos en ella contenidos por ningún motivo dejarán de tener vigencia.

Como ya lo manifestamos, la definición que se dió al concepto autonomía pretende ser limitativa, por la problemática que se ha observado, aunque no descartamos la posibilidad de que dada la diversidad de las tareas y acciones universitarias, existan otros aspectos que no hayamos atendido, al respecto podemos decir que para identificarlos se debe considerar que otorguen una libertad a la institución, la que a la vez sea una responsabilidad ante la comunidad, que se refiera al desarrollo de actividades para alcanzar los fines de la educación superior y que sin ella se obstaculizaría o impediría el desarrollo de sus actividades.

Para concluir reiteramos que Autonomía es libertad para, con ella, cumplir eficaz y eficientemente con los fines que persigue la institución educativa; Autonomía no es libertinaje.

- El Financiamiento de la Educación Superior.

El otro factor de especial importancia que se debe considerar para la planificación de la educación superior es la posibilidad que tenga este nivel educativo de contar con los recursos económicos que conforman su infraestructura para poder cumplir ágilmente con sus fines; sin ellos sería una utopía hablar de metas y resultados de este servicio público.

El Estado realiza diversas actividades para la realización de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina hacia la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. La Administración entonces tiene que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines, resultando de esto que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido precisamente por la gestión de intereses económicos.

Esta actividad de importancia trascendental en el Estado moderno ha recibido el nombre de actividad financiera, la que consiste en administrar el patrimonio, determinar y recaudar los tributos, y conservar, destinar e invertir las sumas ingresadas; estas acciones no constituyen un fin en sí mismas sino que se traducen en una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las demás actividades.

Esta actividad ha sido definida por Joaquin B. Ortega como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la

satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines." 131

La actividad financiera del Estado se integra por tres momentos fundamentalmente: a) el de obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado como por medio de institutos de derecho público o por institutos mixtos; b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente y, c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno tiene a su cargo.

Para hablar del financiamiento de la educación superior es necesario siempre tener en cuenta estas tres etapas de una actividad del Estado que indudablemente persigue la finalidad de propiciar el desarrollo económico y social del país, lo que por supuesto la condiciona, aquí aparece la dimensión económica del financiamiento por cuanto ha de ocuparse primero de la obtención de los recursos para aplicarlos a determinado fin.

Como es claro, no puede ocultarse el aspecto político del financiamiento, al respecto Sáinz de Bujanda indica: "... si la actividad financiera...constituye una parte de la Administración Pública y ésta, a su vez, está integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general es evidente que solo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales." 132

131 De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. p.5 cita a B. Ortega. Apuntes de Derecho Fiscal.

132 Citado por De la Garza Sergio Francisco. Op. cit. p.6

Nosotros podríamos agregar que el financiamiento es una importante herramienta y a la vez ineludible responsabilidad del Estado para que la educación superior cumpla con sus fines en el tiempo y en la forma que dicte la planificación de este terminal nivel de estudios.

Por otra parte la actividad financiera del Estado esta necesariamente sometida al orden jurídico positivo, el que en todo momento debe ser respetado tanto por el emisor del financiamiento como por el beneficiario del mismo.

La calidad sociológica de esta actividad queda de manifiesto toda vez que ésta ejerce definitiva influencia sobre los grupos sociales que actúan en el Estado. Esta función considera y se inspira en los fines y necesidades que latén en cada comunidad o grupo social y debe ocuparse de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actividad económica de los entes públicos.

Sin entrar en discusiones de lo manifestado por las diferentes escuelas debemos precisar que la actividad financiera del Estado debe atender a la satisfacción de necesidades públicas tales como, instrucción, salubridad, asistencia social, etc.

Dado que las instituciones de educación superior autónomas por ley aún no llegan a un acuerdo con el Estado para la asignación de su patrimonio, muchos han sido los esfuerzos no tanto para resolver el problema, sino para detectarlo en su magnitud, es así que la ANUIES, con su capacidad de representatividad de estas instituciones se avocó a la atención del asunto creando una comisión y obteniendo el trabajo que a continuación resumimos, ya que consideramos que es un esfuerzo serio por definir los problemas y proponer sus soluciones: 133

133 ANUIES. "Problemas y propuestas de solución respecto del financiamiento de la educación superior en México". Documento de trabajo que presenta la Secretaría General Ejecutiva a la consideración de la Asamblea General de la ANUIES. Culiacán, Sin. 27 de febrero de 1984

El problema del financiamiento de la educación superior ha ido cambiando como lo han hecho las administraciones pero la solución está cerca, a lo que han contribuido diversas aportaciones con una visión más académica que administrativa de los problemas del financiamiento y que, también, han arraigado este asunto en el terreno de la planeación, que es su contexto natural. Sin embargo, todavía hay divergencias y fricciones.

El primer capítulo de este trabajo describe los principales problemas que se derivan del financiamiento de la educación superior y se ocupa de identificar y analizar las causas y consecuencias inherentes a cada uno, pretendiendo anticipar los problemas que se presentarán durante la presente década.

El Capítulo II contiene propuestas de soluciones sin intentar responder uno a uno los problemas planteados, sino proponer soluciones integrales y de mayor trascendencia de tal manera que se propicie el cambio en lo esencial y no solo en lo circunstancial sin perder de vista la "inevitable vinculación que debe haber entre el financiamiento de la educación superior y su planeación integral. Con este tipo de proposiciones se intenta cambiar un estado de cosas en que la "negociación" sobre suficiencia e insuficiencia de los recursos financieros ha sido más un regateo basado en opiniones y creencias que una decisión fundamentada en el proyecto con que cada institución puede contribuir al desarrollo nacional."

El Capítulo IV contiene una detallada exposición de lo que podría ser un modelo para calcular el monto que correspondería a cada universidad a partir de una cantidad acordada como incremento para la partida global de las mismas, pretendiendo una racional y equitativa la asignación de los financiamientos que otorgue la Federación, el que "se presenta como una buena opción en tanto se logra que sea la planeación integral de la educación superior el criterio maestro para financiarla."

Ya entrando en materia se señala que en el proceso de financiamiento de la educación superior concurren múltiples actividades que realizan los órganos de gobierno del Estado y las instituciones que prestan el servicio.

Dichas actividades tienen como eje de articulación concreta los presupuestos de ingresos y de egresos, que con arreglo a nuestro orden jurídico son los instrumentos básicos de la administración de los recursos públicos. Es en las fases de formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos de egresos de las instituciones, donde se localiza la mayor parte de los problemas del financiamiento, procederemos entonces a describir estos problemas:

1.- Problemas detectados en la formulación de los presupuestos de egresos.

Las actividades comprendidas en la fase de formulación de los presupuestos de egresos de una institución son, genéricamente, los siguientes:

- Elaboración de un proyecto de presupuesto que integre las peticiones de las diversas unidades administrativas.
- Tramitación de recursos federales y, estatales en su caso, requeridos para sufragar las erogaciones previstas en el proyecto, su presentación, su estudio por la receptora, y las comunicaciones relativas.
- Reelaboración de las previsiones de gasto, esta vez con un presupuesto ajustado a los recursos con los que realmente contará la institución.
- Presentación del proyecto de presupuesto de egresos.

En la realización de estas actividades se presentan los siguientes problemas:

La asignación de la mayor parte de los recursos federales de las universidades se decide a partir de los proyectos de presupuestos de egresos por objeto de gasto que las instituciones presentan

en los formatos que al efecto proporciona la Secretaría de Educación Pública. Adicionalmente, el análisis se extiende a documentos probatorios de las diversas partidas pero no a los presupuestos por programas que elaboran las instituciones, salvo en los casos en que se plantean incrementos en los gastos de operación por aumento en el número de plazas docentes administrativas, compra de equipo menor u otras razones.

Esta forma de determinar el subsidio tiene dos importantes repercusiones que afectan de manera negativa el desarrollo de la educación superior:

- No hay articulación entre la decisión de la Federación y la opinión de la institución de educación superior en relación a las prioridades, los objetivos y las metas de sus propios planes institucionales que formulan y aplican atendiendo a la planeación del desarrollo económico y social.
- La insuficiente vinculación entre la presupuestación y la planeación - programación que efectúan las instituciones - se traduce frecuentemente en un incremento al escepticismo ya existente sobre el valor de tales actividades como medios adecuados para una mejor administración de las instituciones.

Pese a la importancia que para el país tiene el sistema de educación superior y la cuantía del monto de los recursos que el Estado aporta para su sostenimiento y desarrollo, no ha sido posible establecer dicho monto a partir de una previsión global derivada de un programa nacional de educación superior que de manera integral señale los objetivos, metas y acciones del sistema, así como los recursos humanos, materiales y financieros que sean consecuentemente necesarios. Así, no es posible establecer con certeza que el monto total de los recursos que se asignan al sistema son o no suficientes, ni la magnitud del esfuerzo de racionalización de los mismos. No puede precisarse el grado de suficiencia de un recurso si no se definen

previamente prioridades en las necesidades por atender, los objetivos que se pretende lograr y las acciones que serán el medio para obtener los resultados esperados.

Es necesario contar con un verdadero programa nacional de educación superior de caracter integral, que atendería en su caso, a una orientación nacional de la asignación de los recursos públicos a las instituciones de educación superior.

Si del pasado y del presente puede señalarse como grave problema la falta de un instrumento de planeación y coordinación integral de la educación superior, con relación al futuro puede decirse que tal carencia contribuiría de manera directa a que se diera una crisis sin precedentes en este nivel educativo, con hondas repercusiones en el sistema educativo nacional y la sociedad en su conjunto - nosotros precisamos que no se resuelve el problema con la mera expedición de un documento nombrado de cualquier manera, sino adoptando acciones concretas tendientes a la finalidad correspondiente y no solo restringiendo recursos, como ya se ha precisado al referirnos al Plan Nacional de Desarrollo-.

Otro problema que se presenta en esta etapa es la insuficiencia de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales en el financiamiento de la educación superior, ya que el análisis de los proyectos de presupuestos se realiza en forma independiente por la Federación y los Estados, lo que al asignar recursos responde a diferentes criterios y no se vinculan estrechamente los planes y programas federales de desarrollo con los estados, por lo que cada financiado tiende a enfatizar sus enfoques y concepciones particulares sobre la naturaleza y el papel de las instituciones educativas.

Es así que por la vía del financiamiento se ha estado produciendo un fenómeno de centralización, es decir, de excesiva orientación de las instituciones estatales en función de los lineamientos y decisiones de la dependencia federal que canaliza hacia ellas el



mayor porcentaje de sus ingresos.

Existe también un total desconocimiento de las instituciones sobre cuál será el criterio que anualmente se utilizará para estudiar su proyecto de presupuesto y para el otorgamiento del subsidio correspondiente, ya que los criterios no son estables ni precisos y su aplicación no es uniforme, aún en el mismo ejercicio de gestión.

Otros problemas de esta fase son la falta de unidad en los catálogos de cuentas que utilizan las instancias financiadoras y las instituciones educativas; falta de homogeneidad en el proceso de la información; insuficiente comunicación entre la Federación y las instituciones por lo inoportuno del envío de la información; establecimiento de manera unilateral de los criterios de evaluación y asignación, ya que no se toma en cuenta la aportación de las instituciones para resolver los problemas que ellas enfrentan directamente, pero que afectan el desarrollo del país; el trámite del presupuesto se debe hacer ante diferentes oficinas, cada una de ellas con diferentes criterios, los que no en pocas ocasiones son radicalmente contradictorios; el "desconocimiento" de la distinción entre los recursos ordinarios, extraordinarios y específicos a los que se refiere la Ley de Coordinación para la Educación Superior, lo que impide que se articulen adecuadamente los programas y proyectos que planean y desarrollan las instituciones y es, además, un factor propiciatorio del ya mencionado fenómeno de centralización.

Mención especial merece el que las instituciones concluyan la tramitación de los recursos públicos que solicitan y conozcan el monto aprobado cuando ya han transcurrido varios meses del ejercicio, lo que tiene como consecuencia que diversas actividades se vean aplazadas ante el desconocimiento de los recursos que se tendrán para sufragarlas; problemas laborales por falta de recursos para aumentos salariales ya comprometidos, tales como los derivados de contratos colectivos de trabajo; distracción del tiempo de las

autoridades o funcionarios para acelerar la asignación del presupuesto.

Se concluye que el difícil equilibrio a lograr entre la disponibilidad de los recursos públicos para la educación superior y los requerimientos de la misma no puede obtenerse si los dos puntos extremos se definen y establecen de manera independiente, pues ambos se vinculan estrechamente con el grado de desarrollo que el país tiene y con el que se aspira a tener.

## 2.- Problemas identificados en el ejercicio y control de los presupuestos.

Dadas las entregas uniformes, parciales, de recursos federales se presentan meses con déficit financiero y otros con superavit, sin que se presente compensación.

Algo más grave es que la administración financiera se vuelve un factor determinante para decidir la realización de actividades sustantivas, en función de un calendario de ministración innecesariamente uniforme.

Ocurre que instituciones de los Estados han debido obtener préstamos para pagar salarios porque no se les han otorgado las cantidades correspondientes procedentes del Gobierno Federal, con el consecuente pago de intereses.

No existen sistemas adecuados de control de las propias instituciones para el ejercicio de su presupuesto, sobre todo que no se cuentan con los elementos suficientes para determinar la relación entre los gastos que se efectúan y las metas que se logran.

## 3.- Problemas relacionados con la evaluación del ejercicio de los presupuestos.

Un problema fundamental, sin lugar a dudas, es que no se considera que exista una definición jurídica precisa sobre el proceso

de financiamiento de las instituciones. No se ha resuelto satisfactoriamente la aparente contradicción entre los señalamientos de la fracción VIII del Artículo 3 Constitucional y los diversos preceptos que establecen atribuciones de los órganos del Estado en relación a los recursos públicos.

La Autonomía Universitaria presupone que el proyecto de presupuesto de egresos de las instituciones se finque enteramente en los resultados de su propia evaluación y en los objetivos, metas y medios que ha definido en sus planes y programas.

"Considerando estos planteamientos, puede señalarse que en los procedimientos y criterios que se siguen en la asignación de los recursos públicos a las instituciones autónomas, se encuentra uno de los más importantes problemas a resolver: que se da pie a interpretar que por vía del financiamiento se orientan las decisiones de las instituciones, poniendo en duda su capacidad de identificar las necesidades prioritarias de su entorno y de elegir los objetivos y medios adecuados para obtenerlos."

En el Capítulo correspondiente a propuestas de soluciones a estos problemas se contienen acciones tanto a cargo de los Gobiernos Federal y estatales tanto como, en contrapartida, al de las instituciones autónomas ya que se considera que la solución solo puede encontrarse con medidas gubernamentales coordinadas y articuladas con las que implanten las instituciones.

Se reconoce la difícil aplicación de las propuestas pero también su viabilidad y necesidad, así relaciona éstas de la siguiente manera:

- Racionalizar la asignación de recursos financieros al sistema de educación superior, mediante un instrumento de planeación integral del mismo.
- La magnitud del problema financiero "exige la vinculación del financiamiento de las instituciones de educa-

ción superior a la planeación y programación integrales de la educación superior" para esto se hace necesaria la formulación, instrumentación, aplicación y evaluación de un programa nacional de educación superior.<sup>134</sup>

- Racionalizar la asignación de recursos públicos a cada institución de educación superior, fincando las decisiones fundamentalmente en el análisis de proyectos de presupuestos de egresos por programas, lo que permite identificar a cuáles aplicar incrementos y a cuáles restricciones, buscando siempre un soporte básicamente cualitativo.
- Creación de Comisiones permanentes para la atención de la asignación de recursos a las instituciones de educación superior.
- Agilizar y mejorar el proceso de formulación y tramitación de los proyectos de presupuestos de egresos.
- Mejorar la ministración de recursos.

Hasta aquí el estudio de este documento elaborado por ANUIES, el que nos permitió observar cuáles son los problemas identificados por esa asociación representativa de las instituciones de educación superior y sus propuestas de solución, las que debemos decir que nos parecen tan inocentes como decir que para resolver algo que se hizo erróneamente es necesario volverlo a intentar, ¡pero ahora sí, haciéndolo bien!, sin definir cuál es el procedimiento correcto, notando también las falsas interpretaciones que se hacen del concepto de Autonomía Universitaria con relación al financiamiento de la educación superior.

Por lo demás este trabajo nos permitió entender la importancia y alcance del financiamiento de las acciones que nos ocupan.

<sup>134</sup> Con posterioridad a la elaboración del documento en comento se publicó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, que se estudia en el Apéndice de este trabajo.

En el Apéndice de este trabajo, donde estudiamos el Plan Nacional de Educación, analizaremos con mayor profundidad estos problemas y las "soluciones"planteadas, permitiéndonos proponer las propias.

- La Planeación de la Educación Superior y la Autonomía Universitaria.

Preocupado por el respeto a la Autonomía Universitaria, el Gobierno Federal estuvo atento a por lo menos manifestar en todos los casos en el "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988",<sup>135</sup> que las acciones que se proponen son, eso, exclusivamente propuestas o deseables en los casos que se entendió podrían tener relación o invadir los terrenos de este derecho inherente a las instituciones de educación superior mismas.

Nosotros consideramos que lo consignado en este Programa, máximo instrumento de planificación de este nivel educativo, de ninguna manera violenta la Autonomía Universitaria, ya que se concreta a relacionar aspiraciones de conseguir metas sin precisar la forma de hacerlo.

El documento en cuestión establece el "Programa de Reordenación del Sistema de Educación Universitaria"<sup>136</sup> que considera que al sistema nacional de educación universitaria lo integran dos subsistemas: el de educación media superior y el de educación superior, comprendiendo este último los servicios que ofrecen las universidades públicas y las privadas. La Federación aporta la mayor parte del financiamiento a las universidades públicas, las que poseen capacidad legal y autonomía para formar recursos humanos calificados y desarrollar la investigación.

<sup>135</sup>Estudiado en el Apéndice de este trabajo.

<sup>136</sup>Diario Oficial. Viernes 21 de septiembre de 1984. p.p. 68 y ss.

Son objetivos de este programa:

- a) Instrumentar de manera progresiva criterios y normas para elevar la calidad de la docencia y la investigación universitarias.
- b) Elevar la capacidad académica y pedagógica de los profesores del sistema universitario.
- c) Desarrollar un sistema de educación media superior cuya organización y contenido tengan características propias y homogéneas y fortalecer las opciones terminales.
- d) Racionalizar la estructura de la matrícula, estimulando la incorporación de un mayor número de estudiantes en las ciencias exactas y naturales, y las ingenierías.
- e) Estimular y reforzar la vinculación entre la docencia y la investigación.
- f) Mejorar la difusión del conocimiento científico y humanístico.
- g) Alentar la vinculación de las funciones de la educación superior con las necesidades sociales.
- h) Promover y apoyar el desarrollo de un esquema regionalizado de educación superior e investigación científica universitaria.
- i) Vincular el sistema de educación universitaria con el sistema tecnológico.

Establece como líneas de acción:

- a) Promover la instrumentación de criterios y normas que eleven la calidad de la educación superior.
- b) Alentar la reorientación del flujo escolar de la educación superior a efecto de racionalizar la estructura de la matrícula por áreas de estudio.
- c) Pugnar por que las instituciones de educación superior respondan, en la producción de conocimiento científico, tecnológico y humanístico, a los requerimientos del sistema productivo y del entorno social.

- d) Estimular las acciones que tiendan al establecimiento y fortalecimiento de la categoría profesor - investigador para los profesores en servicio.
- e) Fomentar la vinculación de la actividad docente con la investigación, proporcionando su interacción.
- f) Promover el establecimiento de planes y programas únicos en la educación media superior definiendo su carácter formativo y fortaleciendo la opción terminal.
- g) Alentar los cambios curriculares necesarios para vincular la educación superior con las necesidades del desarrollo social.
- h) Propiciar la coordinación interinstitucional en materia de difusión, ampliando la cobertura de divulgación de la ciencia, la técnica y la cultura.
- i) Apoyar las acciones de las universidades estatales que tiendan a constituir un sistema de educación superior regional.
- j) Estimular los cambios administrativos que optimicen los recursos e incrementen la eficiencia.
- k) Establecer criterios de asignación de los recursos financieros que tomen en cuenta los esfuerzos realizados en favor de la calidad y la eficiencia.
- l) Alentar las acciones tendentes a fortalecer la vinculación entre las instituciones universitarias y las de educación tecnológica en las áreas de docencia e investigación.

Se proponen como metas específicas de este Programa las siguientes, siempre "en un marco de respeto a la autonomía de las universidades"<sup>137</sup>, las siguientes:

- a) Integrar un sistema de normas y criterios que promuevan la progresiva elevación de la calidad de la educación universitaria.

<sup>137</sup>D.O. cit. p. 69

- b) Conciliar calidad con cantidad, mediante la inducción y fomento de métodos de enseñanza adecuados a la dimensión masiva de la matrícula.
- c) Establecer un sistema de información y actualización de profesores. Elevar el número de maestros de tiempo completo a una proporción del 40%, los de medio tiempo a 25%, reducir los profesores por hora al 25% y elevar a 6500 el número de profesores de carrera con estudios de posgrado.
- d) Desarrollar mecanismos que permitan la vinculación entre la docencia y la investigación.
- e) Poner en operación una estructura curricular de la educación media superior con planes y programas de contenidos mínimos comunes, y fortalecer las opciones terminales.
- f) Desarrollar un sistema de orientación vocacional, en el cual se procure superar el tradicional enfoque con base psicológica y el nivel en el que hasta ahora se ofrece.
- g) Tender a una estructura de la matrícula en el nivel de licenciatura que refleje una porción significativa en ciencias agropecuarias, naturales y exactas y en ingenierías. En 1988 la matrícula total de licenciatura en el sistema universitario será de 1.2 millones.
- h) Promover que las instituciones públicas de educación superior cuenten, al menos, con una biblioteca general de apoyo a la docencia y a la investigación.
- i) Mejorar la vinculación de las universidades con el sistema productivo, para favorecer la comunicación entre ambos.
- j) Sentar las bases de un sistema regional de educación superior hacia 1988 con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de las universidades.

Reiteramos que de la simple redacción de estas metas, que se deben entender como la forma de cumplir con los objetivos establecidos, de ninguna forma nos aporta los elementos para hacerlo, tales



como participantes, en qué consisten, en cuánto tiempo, para que fin inmediato y mediato; esto las hace convertirse en meras aspiraciones de las que hasta la fecha no se tiene conocimientos de avances prácticos y reales.

De lo anterior podemos concluir que al participar el procedimiento de planificación y la Autonomía Universitaria para perseguir una finalidad no se presenta ningún problema, siempre respetando los deslindes que ya hemos manifestado, ésto es, la Autonomía Universitaria no es obstáculo para la planificación integral del sistema educativo nacional; antes bien, podríamos precisar que esta calidad de las instituciones de educación superior permite la existencia de una instancia crítica que sin atender ciegamente a los lineamientos de la Administración Central, aporte elementos de juicio diversos que enriquecen estos procedimientos.

La institución autónoma con la responsabilidad social que tiene asignada, está en la libertad de hacer suyos los objetivos señalados, de criticarlos o de desecharlos, pero siempre considerando que su calidad autónoma es un derecho, pero también una grave responsabilidad ante su entorno social que ha depositado en ella sus esperanzas de desarrollo económico y social.

Sin duda el contar con una herramienta como la que nos ocupa, es un importante avance, pero como hemos visto no nos acerca la solución; en el Capítulo I de este trabajo hemos otorgado los elementos que debe reunir un procedimiento de planificación para que sea eficaz.

-Vigilancia del cumplimiento de los fines de las instituciones de educación superior.

No estamos equivocados al decir que la primera instancia de vigilancia del cumplimiento de los fines de las instituciones de educación superior son ellas mismas, ya que del adecuado desarrollo de sus actividades dependerá que el Gobierno Federal o Estatal les permita seguir, en la práctica, llevando a cabo sus acciones como lo estimen conveniente.

"...Es necesario capacitar a la Universidad Nacional de México, dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir los fines de impartir una educación superior, de contribuir al progreso de México en la conservación y desarrollo de la cultura mexicana...la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplinada y equilibrada libertad...es necesario que aunque autónoma la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y, por ende, una Universidad de Estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos...tanto por el subsidio que entrega como por tener el Gobierno Federal ante el país la responsabilidad última de aquellas instituciones que de alguna manera apoye, se hace necesario que él ejerza sobre la Universidad Nacional aquella acción de vigilancia que salvaguarde justamente dicha responsabilidad..."

Los conceptos anteriores contenidos en la exposición de motivos de la Ley que estableció la Autonomía Universitaria, ya estudiada en este Capítulo, en donde observamos que aún en esa época, en la que resultaría obvio otorgar la más amplia forma de Autonomía a la institución, se consideró necesario reservar al Gobierno Federal el derecho y la responsabilidad de cuidar y propiciar que los instrumentos sociales cumplan con el fin de educar para el desarrollo de México -vigilar el cumplimiento de los fines de las instituciones de educación superior-

Considerando que la tendencia liberal, simplemente laica de la educación, es sumamente peligrosa para el trayecto revolucionario que el pueblo mexicano se ha trazado, en la sesión de 26 de septiembre de 1934, celebrada en la Cámara Federal de Diputados, el Partido Nacional Revolucionario presenta una iniciativa de reformas al Artículo 3 Constitucional que propone "El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá la Ley Reglamentaria destinada a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios públicos que no cumplan o que no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."<sup>138</sup>

El Bloque Nacional Revolucionario de esta Cámara, acepta la iniciativa haciéndola suya y desde luego, ya en el párrafo primero del citado Artículo 3, perfila que la facultad educacional corresponderá tanto a la Federación, cuanto a los estados y municipios; y en su fracción VI acepta la idea de la unificación y coordinación, así como la de la distribución de los detalles competenciales sobre la enseñanza.

Si compaginamos los vigentes Artículos 3, fracción VIII, 73 fracción XXV y 124 de nuestra Constitución, encontraremos lo siguiente: toda educación necesita en primer término, una planificación; en segundo lugar una ejecución; y, rigiendo esas etapas, la administración correspondiente, que no es otra cosa que la vigilancia del cumplimiento de las metas proyectadas.

Es así que "la planificación general de la educación, corresponderá a la Federación; tendrá como fin, evitar toda confusión en tan noble tarea, y prevenir también el desperdicio de esfuerzos, por la duplicación de tareas sobre un mismo tema, por parte de la Federa-

<sup>138</sup> Tomado de "El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros" "Distribución Constitucional de Competencias" Ponencia de Manuel Gutiérrez de Velasco. Presentada en el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Guadalajara, Jal. 5 a 10 de Noviembre 1973

ción, de los estados o de los municipios. Además, la política económica educacional, también será a cargo de la Federación. Finalmente a las autoridades federales corresponderá la estructuración punitiva del incumplimiento de las obligaciones del servicio público educacional. Fuera de ello, que es exclusivo, la Unión y las entidades federativas, tendrán constitucionalmente facultades educativas, en forma coincidente."<sup>139</sup>

La primera consecuencia, entonces, del carácter público de la Universidad es el control que el Estado debe ejercer sobre ella, en efecto una característica de las corporaciones públicas en general es la relación de control que tienen con el Gobierno Federal o Local, según sea el caso.

La fracción XXV del Artículo 73 Constitucional establece que el Congreso esta facultado para "establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales "así como" dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República."

Manuel Sanchez Cuen, Angel Carvajal y Antonio Carrillo Flores, concluyeron un amplio y documentado ensayo sobre la naturaleza jurídica de la Universidad de la siguiente manera: "podrá otorgarse autonomía en un grado mayor o menor, pero deberá en todo caso existir la posibilidad de que el Estado, a través de una o varias de sus funciones, ejerza un control sobre el manejo o la subsistencia del servicio",<sup>140</sup> aunque este control no se ejerza en los mismos términos que se aplica a los demás organismos del Estado.

<sup>139</sup>Gutierrez de Velasco Manuel. Op. Cit. nota 138

<sup>140</sup>Valadés diego. "Reflexiones sobre la Naturaleza Jurídica de la UNAM" colaboración para la obra "La Autonomía Universitaria en México. p. 293.

En la práctica los tres poderes se han abstenido de interferir directamente en la vida universitaria.

El Legislativo ha emitido la "Ley Federal de Educación", la "Ley de Coordinación de la Educación Superior" y la "Ley de Profesiones". La primera reconoce expresamente el régimen de autonomía en su Artículo 31 que dispone que "la función educativa a cargo de las universidades y los establecimientos de educación que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado, se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rijan"; la tercera también es respetuosa de este régimen al reconocer la facultad de las instituciones educativas descentralizadas para expedir títulos profesionales conforme a sus propias leyes.

La ley de Coordinación, señalada en segundo lugar, en principio se declara respetuosa de la autonomía y adelante establece los criterios de coordinación y de financiamiento de las universidades, con base en principios y prioridades que la misma menciona.

También encontramos la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"<sup>141</sup>, la que en su primer artículo excluye del control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de este ordenamiento a las instituciones docentes y culturales.

La "Sectorización de la Administración Pública" no ha ubicado a ninguna institución de educación autónoma bajo la férula de la Secretaría de Educación Pública, como se desprende del hecho de no aparecer relacionadas en la enumeración de dependencias educativas que se colocaron bajo su control y supervisión.

Hasta el momento no se han aplicado a estas instituciones las leyes de inspección de Adquisiciones ni de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

<sup>141</sup>Publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1970.

Tratándose del Ejecutivo Federal, como ya lo hemos analizado, en lo relativo a la planificación, el control o vigilancia se ha limitado a proponer objetivos deseables para ser cumplidos por las instituciones de educación superior y ya que su facultad de acción esta condicionada por leyes federales y, en tal sentido, su cumplida observancia no podría, por sí misma, interferir o menoscabar el ambito de la autonomía universitaria. Sería en todo caso a través de incurrir en un desvío o en un exceso de poder que sería posible la violación de la autonomía.

El Poder Judicial ha sido especialmente respetuoso de los principios consagrados en las leyes orgánicas universitarias siempre que ha tenido que interpretar sus alcances y contenidos, en ocasión de conflictos entre alguna disposición contenida en alguna ley orgánica y otra inserta en una ley federal.

De lo anterior podemos inferir que las únicas atribuciones prácticas del Gobierno Federal con relación a las instituciones de educación superior, respecto a la vigilancia de sus actividades, radican en la posibilidad que tiene el Ejecutivo de presentar iniciativas de ley al Congreso o de vetar los proyectos que éste haya aprobado. Dentro de esas iniciativas está la que corresponde al subsidio federal, que forma parte del correspondiente presupuesto anual, y mediante el que la universidad integra, en un alto porcentaje, su propio presupuesto. En todo caso, es una facultad que solo de manera indirecta se proyecta sobre la universidad, pues de manera directa constituye un acto del poder legislativo.

Si el Gobierno no ha ampliado y ejercido estrictamente sus facultades de vigilancia sobre las universidades es porque ha observado que éstas se han preocupado, casi en su totalidad, por cumplir con las metas fijadas por sus disposiciones internas, aunque subsiste el innegable medio de control que es la asignación de un subsidio anual, de lo que nos ocupamos en el siguiente Capítulo de este trabajo.

## C A P I T U L O    I V

### EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA PLANEACION EDUCATIVA.

- a) Organismos que intervienen en la asignación y supervisión del presupuesto y patrimonio de las instituciones de educación superior.
- b) La Autonomía y la vigilancia del presupuesto y patrimonio universitarios.
- c) Mecanismos de control y vigilancia del presupuesto de las instituciones de educación superior autónomas por Ley.

En nuestro país se utilizó el sistema tradicional de presupuesto, que es una mera enumeración de las cantidades que se autoriza a gastar a las diversas entidades del gobierno, ordenadas por objeto de gasto, indiferente a su influencia sobre la economía del país.

El presupuesto era un mero instrumento administrativo y contable. Una de las principales preocupaciones era el control de la cantidad de gasto para cada unidad autorizada, sin preocuparse del resultado que se obtenía.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (en vigor de 1935 a 1976) definía al presupuesto como "La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del 1 de enero" (Art. 28).

Considerando la conveniencia de que el presupuesto fuera un instrumento de ajuste de la economía general y un mecanismo de redistribución del ingreso, se volteó la vista en 1954 al presupuesto programático, que tuvo inicialmente su aplicación en Estados Unidos.

Esto se ensayó en México, siendo pioneros del presupuesto por programas hasta 1975 la Secretaría de Obras Públicas, la de Agricultura y Ganadería, el Instituto Mexicano del Petróleo y la propia UNAM.

Fue en 1976 que se expidió la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que significa la implantación general del Presupuesto por Programas.

Como ya lo señalamos en el primer Capítulo de este trabajo, cualquier persona o grupo de personas, ante la multitud de posibilidades de acciones que se pueden tomar, necesita elegir racionalmente



cuáles son las mejores alternativas para la realización de los fines perseguidos. Así la planificación nos reduce las alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios que se dispone.

En tiempos recientes se ha llegado a la conclusión de que la planificación es el antecedente básico que informa la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos.

La programación del presupuesto se desarrolla a través de un proceso que tiene cuatro etapas: a) formulación; b) discusión y aprobación; c) ejecución, y d) control y evaluación.

La formulación requiere de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de los recursos. Para cada tipo de programa se requiere el empleo de una técnica determinada, puesto que cada programa es distinto.

Para el éxito de un programa se requiere que los empleados y funcionarios públicos que lo habrán de ejecutar, estén informados y convencidos. Asimismo, es conveniente tener el apoyo de la opinión pública. Desde luego se requiere la aprobación del cuerpo legislativo.

La ejecución del programa requiere que se encomiende a funcionarios y empleados capacitados, que sean responsables de la misma. La eficiencia y eficacia son indispensables.

Por último es necesario que la realización de los actos en que consiste el programa sean del conocimiento de las distintas oficinas involucradas, a fin de controlar que se realicen bien. Se requiere un flujo constante de comunicación. Finalmente es necesario que se haga una evaluación de los resultados a fin de corregir los errores y cambiar rumbos.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> Tomado de De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. "Nociones sobre la Técnica de Presupuestos por Programas y Actividades" p.p. 87 y ss.

"Existe una estrecha relación entre la planificación y el presupuesto. Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. El presupuesto es uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar el proceso de programación es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. El presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato." 143

El presupuesto por programas consiste en la asignación de recursos con relación a las metas perseguidas por un conjunto de actividades, para lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades. Así se define en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Art. 13 ).

Por lo expuesto, y no pareciera ser necesario el reiterarlo, el presupuesto por programas que utiliza actualmente nuestro país amerita la participación, en todas sus etapas, de personal altamente capacitado en su manejo, para que éste cumpla con su finalidad y, principalmente, enterado de cuales son y en que estado se encuentran los objetivos de las instituciones de educación superior para poder emitir un juicio en la asignación de subsidios que integran su presupuesto, ya que de no hacerlo así se va en contra de la esencia de este sistema que ha probado sus ventajas, siempre que sea eficientemente aplicado.

Esto es, debe existir una estrecha comunicación entre las instituciones y las instancias encargadas de la evaluación y asig-

<sup>143</sup> Martner, Gonzalo. Citado por De la Garza Op. Cit. p. 89

nación del presupuesto, no solo en épocas de discusión del mismo, sino permanentemente, que permita que se cumplan las etapas del presupuesto ya mencionadas.

El presupuesto de las instituciones de educación superior autónomas por Ley, está integrado por los recursos que ellas mismas obtengan en el desarrollo de sus actividades conforme a sus respectivos ordenamientos y, principalmente, por el subsidio Federal que dentro de las posibilidades de la Federación y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura, les asigna ésta anualmente para el cumplimiento de sus fines. <sup>144</sup>

Nos permitimos aclarar en esta parte que la asignación de subsidio Federal a las instituciones educativas autónomas no es una actitud graciosa del Gobierno Central sino que es una obligación para el adecuado desarrollo del servicio público de la educación.

En el proceso de financiamiento de la educación superior concurren múltiples actividades que realizan los órganos de gobierno del Estado y las propias instituciones que prestan el servicio. Estas actividades se concentran en los presupuestos de ingresos y egresos, que con arreglo a nuestro orden jurídico son los instrumentos básicos de la administración de los recursos públicos, participando en estas actividades directa o indirectamente las instancias financiadoras principales: Federación, estados e instituciones de educación superior.

Las actividades comprendidas en la fase de formulación de los presupuestos de las instituciones son, genéricamente, las siguientes:

<sup>144</sup> Artículo 21 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

- Elaboración de un proyecto de presupuesto que integre las peticiones presupuestarias de las diversas unidades administrativas de la institución (facultades, escuelas, centros, institutos).
- Tramitación de los recursos federales y estatales, en su caso, requeridos para sufragar las erogaciones previstas en el proyecto. Esta actividad incluye la presentación del mismo a las instancias financiadoras, el análisis que éstas hacen del documento en cuestión y los que contienen la información adicional requerida, así como la comunicación sobre los recursos que dichas instancias decidan asignar.
- La reelaboración, en su caso, para obtener un nuevo proyecto de presupuesto, esta vez ajustado a los recursos con los que realmente contará la institución, considerando los que aportarán las instancias financiadoras y los que se obtengan por concepto de ingresos propios.
- Presentación del proyecto de presupuesto de egresos, ya ajustado a la autoridad de la institución de educación superior facultada para dar la aprobación. Si ésta se otorga, se tendrá ya el presupuesto de egresos de la institución.<sup>145</sup>

Habiéndose cumplido con estas actividades se deberá ejecutar el presupuesto, siempre teniendo a la vista cual fue la finalidad para la que fue asignado.

En este momento debemos entender que el contenido de ese presupuesto a pasado a formar parte del patrimonio universitario.

<sup>145</sup> Tomadas del documento de trabajo de ANUIES "Problemas y Propuestas de Solución respecto del Financiamiento de la Educación Superior en México", ya comentado en el Capítulo anterior.

Resulta necesario precisar los antecedentes del régimen jurídico del patrimonio universitario, para lo que Jorge A. Sanchez-Cordero D., nos ofrece un extenso estudio del que intentaremos destacar los puntos que nos permitan contar con una idea clara de su evolución hasta el régimen actual.<sup>146</sup>

La Ley Orgánica de la UNAM del 6 de enero de 1945 establece expresamente en su Artículo 15 la integración del patrimonio universitario y, conforme a la estructura de la Ley, se puede determinar su régimen jurídico. Es, sin embargo, necesario revisar los antecedentes para comprender en su dimensión el concepto actual del patrimonio de la institución de educación superior autónoma por ley.

La última etapa en la enseñanza superior en México, se inicia con el Decreto del 14 de septiembre de 1857, dictado por Ignacio Comonfort, que suprimió la Universidad de México; a este decreto le siguieron una serie de intentos para organizar la educación superior, que culminaron en la Ley Orgánica de Instrucción Pública del 2 de diciembre de 1867, que consideraba al régimen patrimonial para este nivel educativo como un fondo especial para la instrucción pública que se conformaba, atendiendo al Artículo 69 de dicha Ley, por los siguientes ingresos: a) los bienes vacantes o mostrencos en el Distrito y Territorios, b) los bienes pertenecientes a la administración pública que dependían del Gobierno Federal, c) el producto del real por marco de once diversos impuestos a las plantas en todas las casas de moneda de la República y d) las pensiones que deberían pagar los pensionistas de las escuelas. Su administración estaba a cargo del Tesorero del fondo, debiendo aplicarlos al financiamiento de los diversos presupuestos.

<sup>146</sup> Sanchez-Cordero Jorge A. "La Administración del Patrimonio Universitario. Un presupuesto de la Autonomía Universitaria". La Autonomía Universitaria. p.p. 245 y ss.

Los ingresos que integraban el fondo de instrucción pública eran propios, con un manejo tanto en su recaudación como aplicación totalmente autónomo y, por lo tanto, no estaban considerados en la Ley de Clasificación de Rentas del 12 de septiembre de 1857 dictada también por Comonfort.

La Ley del 30 de mayo de 1868 eliminó el fondo que venimos de referir, y en cambio, en aras de una mejor articulación del ingreso público y de mejorar el financiamiento del presupuesto general, se integró el presupuesto de la instrucción pública al del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, desapareció con ello la posibilidad real de su autofinanciamiento. "La crítica, pues, de la dificultad del autofinanciamiento universitario desconoce totalmente esta razón histórica."<sup>147</sup>

Sierra, entendiéndolo a la Universidad como una corporación, consideró en el Artículo 2 de su proyecto, que la independencia universitaria debía entenderse en función de la constitución de la Universidad Nacional como persona jurídica, con plena capacidad propia para adquirir derechos y obligaciones en el orden civil, sujetándose por lo que respectaba a los bienes raíces a lo prevenido por el Artículo 27 de la Constitución de 1857.

El control del Estado se actualizaba por la subvención integrada por cantidades que, en su oportunidad, debía acordar la Cámara de Diputados en los presupuestos anuales y la administración de la misma por la Secretaría de Hacienda, así como el derecho de vigilancia que sobre la Universidad debería realizar el Estado por medio de empleados en el ramo de la instrucción pública.

La diferencia con el Proyecto de Don Ezequiel A. Chavez consistió en que éste confiere a la Universidad Nacional de México

<sup>147</sup> Sanchez-Cordero Jorge A. Op. cit. p. 248

capacidad para adquirir, poseer y administrar los bienes inmuebles y muebles que fuesen convenientes para conseguir su objeto y que se dedicasen al mismo, así como para adquirir, poseer y administrar capitales e impuestos sobre inmuebles, todo ello conforme al Artículo 27 Constitucional y su reglamentación. Distingue este proyecto dos clases de bienes universitarios, los fondos propios y los fondos que asignasen el gobierno federal o los de los estados.

La Ley que crea de Universidad del 26 de mayo de 1910, concepto de Universidad Moderna, es el punto inicial definitivo en el desarrollo universitario del país y tuvo en Sierra y Chavez a sus principales creadores. Desde su primer precepto se encuentra la clara intención de otorgar personalidad jurídica propia capacitándola no solo para adquirir bienes de cualquier género que fuesen con tal de dedicarlos al objeto de la institución, sino además dotándola de todas aquellas capacidades no prohibidas terminantemente por las leyes.

Dos eran los reglamentos del régimen de propiedad de la época ( Código Civil de 1884 y la Ley que normaba el régimen de propiedad Federal de 18 de diciembre de 1902), esta normativa diferenciaba entre los bienes del dominio público o de uso común y los bienes propios de la Hacienda Federal, considerando la inalienabilidad de los primeros y su imprescriptibilidad, la imposibilidad de su embargo y expropiación, así como de constituir hipotecas sobre los mismos, imponerles servidumbres o reportar en provecho exclusivo de particulares, sociedades o corporaciones, algún derecho de usufructo, de uso o de habitación.

"Los bienes propios de la Hacienda Federal eran aquellos que le pertenecían de pleno dominio, dentro de los cuales se distinguían dos clases:

- a) los que, por sus condiciones especiales o por determinación de la Ley estaban destinados a un servicio público, y
- b) los demás que por cualquier título traslativo de dominio o por virtud de la Ley adquiriera la Hacienda Federal.

Es necesario destacar que, en los términos del artículo 17 fr. III de la Ley que se menciona, se consideraban como bienes destinados a un servicio público federal, es decir como bienes propios de la Hacienda Federal, aquellos relativos a establecimientos de instrucción pública y de beneficencia, siempre y cuando pertenecieran a la Federación."<sup>148</sup>

Aunque no lo expresaba la Ley debemos entender que estos bienes también estaban fuera del comercio jurídico (eran imprescriptibles e inalienables, inembargables e imposible su embargo y nula su hipoteca y el censo o consignación de ellos).

La Ley del 18 de diciembre de 1902 fue derogada en 1942 por la Ley de Bienes Nacionales del 3 de julio.

El Código Civil de 1884 que reproducía en su aspecto sustancial al de 70, dividía a los bienes atendiendo a la clase de personas que los tenían en propiedad. Así, distinguía a los bienes que pertenecían a la Federación, Estados o Municipios como de propiedad pública, en contraste con los de propiedad privada, que eran todos aquellos cuyo dominio pertenecía legalmente a los particulares y de los que no podía aprovecharse ninguno sin consentimiento de su dueño. Dentro de los bienes de propiedad pública podían distinguirse los de uso común y los bienes propios.

Los bienes de uso común eran todos aquellos de los que podían aprovecharse todos los habitantes, con las restricciones

<sup>148</sup> Sanchez-Cordero Jorge A. Op. cit. p.252.



establecidas por la ley y por los reglamentos administrativos. Los bienes propios eran los destinados a cubrir los gastos públicos de las ciudades o de los pueblos.

En este contexto se promulga la ley universitaria de 1910 que, en materia de propiedad, representa una significación distinta a lo anteriormente establecido. Esta idea de especialidad en materia de propiedad, respecto a las leyes generales que gobiernan la propiedad, persistirá hasta nuestros días.

"El centro de gravedad de la legislación universitaria fundamentalmente radicaba y radica, en la normación de los fondos universitarios, que es la idea de base en la integración del patrimonio universitario y que representa uno de los presupuestos sobre los que depende el desarrollo de la función universitaria en nuestro país."<sup>149</sup>

El ordenamiento en comento distinguía dos clases de fondos universitarios:

- a) fondos propios, y
- b) los fondos que el gobierno federal pusiera a disposición de la Universidad, en los términos que señalasen los presupuestos o leyes especiales.

La Administración del patrimonio universitario le estaba adscrita a una Comisión Administrativa, integrada por tres personas que serían nombradas anualmente por el Consejo Universitario, este patrimonio lo es del derecho común, es decir, que los bienes que lo integran tienden a permanecer indefinidamente en poder de la Universidad. Para la enajenación de bienes se exigía la aprobación del Consejo y del Secretario de Instrucción Pública y de Bellas Artes. Esta facultad de la Comisión Administradora representa, en opinión del autor del estudio que analizamos, uno

<sup>149</sup>Sanchez-Cordero Jorge A. op. cit. p. 253.

de los aspectos más importantes, "pues constituye el inicio de un principio firme de Autonomía",<sup>150</sup> este tratamiento a los bienes universitarios estaba en contradicción con la ley de 1902 (vigente) aunque prevaecía la Ley universitaria de 1910 por el principio de especialidad de esta última normativa.

Consideramos, en este punto, importante resaltar el dictamen de las Comisiones Unidas 1a. y 2a. de Instrucción Pública, leído en el Congreso de la Unión en su sesión de fecha 13 de mayo de 1910, en el que se consideró el hecho de dotar a la Universidad de capacidad jurídica, tanto para adquirir como para administrar bienes, atendiendo a la razón de que "la independencia personal de cada hombre solo se realiza plenamente cuando posee bienes propios y que las corporaciones únicamente son también autónomas cuando cuentan con bienes suficientes para atender la satisfacción de sus necesidades."<sup>151</sup>

El control estatal en el manejo de los bienes universitarios se manifiesta fundamentalmente en dos planos:

- a) En forma directa el control del Estado se expresaba a través de la constitución de una Comisión que, en los términos del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Universidad, debía establecer el Consejo Universitario, pero con miembros de la Secretaría de Hacienda o de la Contaduría Mayor, a efecto de que se avocase a la revisión y glosa de las cuentas que rindiese la Comisión Administradora; y
- b) En forma indirecta a través de la representación legal de la Universidad, que en términos del Artículo 3 de la Ley Orgánica el jefe de la Universidad Nacional lo sería el Secretario de Instrucción Pública.

<sup>150</sup> Sanchez-Cordero Jorge A. Op. cit. p. 253

<sup>151</sup> Sanchez-Cordero Jorge A. Op. cit. p. 254

El mecanismo de control patrimonial se estructuraba en base a la obligación que tenía el Rector, nombrado por el Presidente de la República, de presentar anualmente al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes una memoria en que diese razón de las condiciones en que estuviese efectuando la labor universitaria, formando parte de esta memoria evidentemente la administración del patrimonio universitario.

La Ley Huerta en su vida precaria reprodujo textualmente a la de 1910 (Ley del 17 de diciembre de 1913).

Con el Decreto del 30 de septiembre de 1914, Carranza de un plumazo desaparece los aspectos patrimoniales comentados, la Universidad virtualmente había desaparecido, prueba de ello fue que en los presupuestos respectivos no figura subsisio alguno para la Universidad y no consta en ningún otro documento que lo haya recibido.

La controversia de la naturaleza de la Universidad prosiguió con la promulgación de la Constitución del 17. Este ordenamiento fundamental de la conducta de los mexicanos instituyó a la Universidad como un Departamento Administrativo en términos del Artículo 10. de la ley que organizó provisionalmente al gobierno federal de fecha 14 de abril de 1917 con el nombre de "Universidad Nacional", a cargo de un Rector, este criterio fue corroborado por la Ley de Secretarías de Estado de fecha 31 de diciembre de 1917.

A partir de este momento, la naturaleza jurídica de la Universidad cambia radicalmente y en consecuencia también su régimen patrimonial, aplicándose en toda su extensión la ley de bienes federales de 1902 que ya se ha comentado. Resulta evidente que la Universidad Nacional, en tanto Departamento Administrativo, no tenía personalidad jurídica propia, con todo lo que esta afirmación implica.

Así inicia el movimiento al que nos hemos referido en el Capítulo anterior de este trabajo que culminaría en 1929 con la Autonomía Universitaria. En este proceso surge el "Proyecto de Ley de Independencia de la Universidad Nacional de México", que clasifica los bienes universitarios como lo están hasta la fecha y que consiste fundamentalmente en distinguir entre bienes propios y bienes provenientes del subsidio de la Federación. Paralelamente a este aspecto, en el anteproyecto se intentó conceder en propiedad a la Universidad Nacional los inmuebles de propiedad federal y otros bienes que se encontrasen a su servicio.

Por otra parte, el proyecto de ley, que autoriza la autonomía de la Universidad Nacional del 14 de julio de 1917, estructurado por el Ingeniero Felix F. Palavicini, lleva implícita la idea de la Ley de 1910, otorgándole a esta Institución capacidad para adquirir bienes de cualquier género, con tal de que lo dedicase al objeto de la misma.

Incorpora en su estructura la clasificación de bienes universitarios con algunos matices que es necesario destacar:

-Por lo que respecta a los bienes propios, se incluyen los provenientes de derechos de inscripción de clases, etcétera, así como los que se adquirieran por cualquier otro medio distinto al subsidio, y

-Por lo que hace al subsidio, que son los que el Gobierno Federal pondría a su disposición en la ley del presupuesto, podrían tener el carácter de propios cuando así lo dispusieran las leyes. Es pues de destacar este último aspecto, ya que posibilita, como en toda su extensión lo entendía el anteproyecto de diciembre de 1914 de Don Ezequiel A. Chavez, que los bienes provenientes de subsidio pudiesen constituir bienes propios.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 22 de julio de 1929 entiende a la Universidad como una institución de Estado, en la medida en que debe responder a

Los ideales del Estado y contribuir, dentro de su propia naturaleza, al perfeccionamiento y logro de los mismos. Una de las ideas mas importantes de esta normativa es hacer a la Universidad autofinanciable, lo que se consolida en su estructura como en un control rígido en la administración del subsidio federal, se continúa con el concepto patrimonial de la ley de 1910.

Los órganos encargados de administrar el patrimonio eran el Rector y el Consejo Universitario (piedra angular en la administración del patrimonio) por medio de la Comisión de Hacienda y Administración. El Consejo designaba al Tesorero a partir de una terna propuesta por el Rector.

Podemos ordenar los bienes constitutivos del patrimonio universitario bajo esta ley:

- a) Bienes propios de la Universidad, cuya administración la tenía el Consejo Universitario y como ejecutor de sus disposiciones se encontraba el Rector, representante legal de la Institución.
- b) Bienes provenientes del subsidio de la Federación, regulados por el Capítulo "De la inversión y vigilancia de los fondos de la Universidad", el mecanismo de control en la distribución y aplicación de los fondos estaban encomendados en su aspecto interno, a las Comisiones de Presupuestos y de Hacienda y Administración.

El Control presupuestal estaba, pues, bajo la jurisdicción del Consejo Universitario con la participación relativa del Rector, ya que éste únicamente presidía las Comisiones. La aprobación de la cuenta anual dependía en su aspecto interno del Auditor nombrado por el Consejo Universitario, bajo cuya dependencia estaba y a cuya aprobación exclusiva sujetaría las actas.

El mecanismo de control de la distribución y aplicación de los fondos en su aspecto externo dependía de la Contraloría de la Federación, limitando su intervención a la comprobación de que los gastos universitarios se hicieran conforme a los presupuestos aprobados en los términos de su ley orgánica, pudiendo pedir en cualquier tiempo los informes que se necesitaran sobre el estado económico de la Universidad. Finalmente, el mecanismo de control externo en un último aspecto sujetaba a los ordenadores y manejadores de fondos a lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su caso, a las responsabilidades que la ley penal establecía.

Bajo la vigencia de esta ley el patrimonio universitario se constituyó con:

- a) los bienes inmuebles de propiedad nacional que ocupasen las facultades, escuelas, institutos de investigación y otras instituciones;
- b) los inmuebles que ocupasen las instituciones, facultades o escuelas que se incorporasen, siempre y cuando dichos inmuebles fuesen de propiedad de la institución incorporada o nacionales, así como los que en futuro adquiriese la Universidad para satisfacer sus fines;
- c) el edificio del excuartel de San Idelfonso y la Sala de Discusiones Libres (exiglesia de San Pedro y San Pablo);
- d) el mobiliario, equipo y semovientes con que contasen en el momento de entrar en vigor la ley;
- e) con el subsidio global que le asigne el Estado en el presupuesto anual de egresos;
- f) con los legados y donaciones que le hiciesen las agrupaciones o particulares;
- g) con las utilidades, intereses dividendos y rentas que le correspondiese; y

h) con los aprovechamientos y esquilmos de todas clases que proviniesen de sus bienes raíces y muebles.<sup>152</sup>

La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1933 encontró una grave limitación al patrimonio universitario que le impedía cumplir con los fines para los que fue creada.

Entendida como organización de Estado en la ley del 29, ahora la Universidad se encuentra con la posibilidad de organizarse libremente como corporación dotada de una capacidad jurídica y, su Consejo Universitario, como suprema autoridad universitaria, dictará las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior universitario. La representación legal de la Universidad la tenía el Rector, quien era considerado como el jefe nato de la institución.

Esta ley reproduce a la de 29 en la enumeración que hacía de los bienes que integraban el patrimonio universitario, distinguiendo los bienes propios y el fondo universitario ( 10 millones de pesos y no más ayuda del Gobierno Federal ).

La Ley Orgánica<sup>153</sup> que actualmente es el marco normativo de los esfuerzos de los universitarios por cumplir los fines que tiene asignados nuestra universidad, dispone que las autoridades relacionadas con el patrimonio universitario son las siguientes:

- a) El Rector.- Esta autoridad ejecutiva tiene la representación legal de la Universidad, esto implica que el rector actúa a nombre y por cuenta de la Universidad de tal suerte que el acto que él realiza surte sus efectos en el patrimonio de la Universidad. La fuente de su representación está en la Ley Orgánica y su poder jurídico deviene de ella.

<sup>152</sup> Artículo 43 de la Ley que se comenta.

<sup>153</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945.

La administración del patrimonio universitario la comparte la rectoría con otro órgano, también de función continua, como es el Patronato Universitario; "debe sin embargo quedar muy claro que la administración del patrimonio universitario significa una actividad interna, tanto en la formulación de la voluntad colectiva y adopción de acuerdos, como en el ejercicio de mecanismos de control, pero sin que ello trascienda a terceros."<sup>154</sup>

- b) El Patronato Universitario.- Otra autoridad con funciones continuas respecto al patrimonio universitario es el Patronato Universitario, este órgano tiene facultades administrativas, y no estaba considerado en legislaciones anteriores, directamente dependen de él el Tesorero y el contralor o auditor interno y, a su petición, revisa la cuenta anual un contador público independiente, designación con antelación por el Consejo Universitario.

Las funciones del Patronato Universitario son eminentemente administrativas, con un contenido fundamental de control. Se asegura el control patrimonial cuando no es el Rector, sino la Junta de Gobierno la que designa a los integrantes de esta autoridad.

En opinión del autor del estudio en cuestión las facultades más importantes atribuidas al Patronato, son las siguientes:

- 1a. El manejo de todos los fondos universitarios, por sí o por medio del Tesorero.
- 2a. Acordar con el Rector y, aprobar la adquisición, venta, construcción, reparación, etcétera de bienes inmuebles.

<sup>154</sup> Sanchez-Cordero Jorge A. Op. cit. p. 265.



- 3a. Manejar el subsidio Federal anual. La tramitación le está encargada al Tesorero y su gestión ante el Gobierno Federal esta reservada a la Rectoría.
- 4a. La administración de los bienes muebles no destinados a la docencia, los legados, donaciones, fideicomisos, etcétera.
- 5a. La formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad, oyendo a la Comisión de Presupuestos del Consejo Universitario y al Rector.
- 6a. La presentación de la cuenta anual, previa revisión de la misma que practique un contador público independiente.

"Las facultades administrativas del Patronato Universitario en su parte medular -como se puede apreciar- establecen los mecanismos de control en la administración del patrimonio universitario y representan la fórmula intermedia de un control estatal directo."<sup>155</sup>

A efecto de dejar constancia de las facultades íntegras del Patronato, citaremos las que no abordó el autor: Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos así como sus modificaciones; designar al Tesorero, contralor y auditor interno; determinar los cargos que requieran fianza para su ejercicio y, gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución.<sup>156</sup>

- c) El Consejo Universitario.- La intervención patrimonial del Consejo Universitario le permite conocer cualquier asunto que no sea competencia de otra autoridad universitaria.

Con lo anterior hemos efectuado un recorrido sobre los antecedentes y actualidad del presupuesto y patrimonio de la educación superior.

<sup>155</sup> Sanchez-Cordero Jorge A. Op. cit. p. 268.

<sup>156</sup> Artículo 10 de la Ley Orgánica de la UNAM.

- a) Organos que intervienen en la asignación y supervisión del presupuesto y patrimonio de las instituciones de educación superior.

En la introducción de este Capítulo hemos precisado cuáles son las autoridades y otros organismos de las instituciones de educación superior que unen sus actividades para obtener, administrar y supervisar el patrimonio con que cuentan, así como para solicitar, gestionar, administrar y controlar sus presupuestos anuales, incluyendo en ellos el subsidio federal.

Esto es, hemos considerado al patrimonio y presupuesto desde el punto de vista interno de la Universidad, pero es evidente que al encontrarse el servicio público de la educación dentro de toda la gama de actividades que tiene encargadas el Gobierno Federal para propiciar el desarrollo económico y social del país, éste tiene la necesidad -la obligación- de imponer medidas de control y supervisión para que el financiamiento de esta tarea sustancial para el fin mencionado sea aplicado a las acciones para las que ha sido destinado.

Por lo tanto, procederemos a determinar al tenor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>157</sup> cuáles son los organismos que intervienen en la asignación, supervisión y vigilancia del presupuesto y patrimonio de la educación superior en el país, así como cuáles pudieran ser las atribuciones que pretendieran ejercer en un momento dado.

Se hace notar que nos ocuparemos de organismos y atribuciones que se refieran directamente al aspecto financiero, ya que si bien entendemos que la asignación de subsidio es un paso del proceso integral de planificación de la educación superior, ya

<sup>157</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

hemos estudiado en el primer Capítulo de este trabajo cuales son los órganos que intervienen en este importante proceso, por lo que solo nos resta éste estudio.

#### I.- Presidente de la República.-

El Presidente de la República conforme a los artículos 6 y 7 de la Ley, acordará con los Secretarios de Estado los asuntos que considere pertinentes relativos al subsidio de la educación superior, para lo que podrá convocar a reuniones cuando se trate de definir o evaluar aspectos que sean de competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Asímismo el Titular del Ejecutivo Federal podrá constituir comisiones de estudio respecto al tema que nos ocupa, las que podrán ser transitorias o permanentes como lo prevé el Artículo 21 del ordenamiento en estudio.

#### II.- Secretaría de Gobernación.-

A la Secretaría de Gobernación corresponde presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo, tales como Ley de Egresos, y demás relativas al financiamiento de la educación superior; así también publica las leyes y decretos que expiden el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República y, el "Diario Oficial de la Federación"<sup>158</sup>

#### III.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-

Competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los siguientes asuntos relacionados con el presupuesto y subsidio de la educación superior (Art. 31):

- 1.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de ingreso

<sup>158</sup> LOAPF Artículo 27

federal y del Departamento del Distrito Federal.

- 2.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales y del Distrito Federal.
- 3.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

IV.- Secretaría de Programación y Presupuesto.-

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene a su cargo: 159

- 1.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- 2.- Formular el programa de gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.
- 3.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 4.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

- 5.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares.
  - 6.- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  - 7.- Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
  - 8.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.
  - 9.- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del Patrimonio de la Administración Pública Federal.
- V.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Esta Secretaría tiene a su cargo el despacho de los asuntos a los que se refiere el Artículo 32 bis de la Ley, los que con respecto a lo que nos ocupa, son los siguientes:

- 1.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- 2.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
- 3.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 4.- Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
- 5.- Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- 6.- Inspeccionar y vigilar directamente, a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública,

adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- 7.- Opinar, previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 8.- Designar a auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.

#### VI.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.-

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta entre sus actividades con la de registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales.

#### VII.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.-

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conforme al Artículo 37 del ordenamiento de referencia tiene a su cargo:

- 1.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios

públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias.

- 2.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias.
- 3.- Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.
- 4.- Tener a su cargo el registro de la propiedad federal y, elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación.

#### VIII.- Secretaría de Educación Pública.-

La Secretaría de Educación Pública tiene a su cargo, con relación a la asignación y vigilancia del presupuesto y patrimonio de las Instituciones de educación superior, las siguientes facultades previstas en el Artículo 38 de la Ley:

- 1.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito en el Artículo 3 constitucional.
- 2.- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional.

Por último, el Artículo 54 de la normativa en comento establece que las entidades de la administración pública paraestatal deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten.



Reiteramos, que el ejercicio que se realizó en este apartado del trabajo fue determinar cuales son las atribuciones de los organismos que se encuentran relacionados con la asignación y supervisión del presupuesto y patrimonio de las instituciones de educación superior autónomas por ley; nos reservamos el comentario para los siguientes apartados de este Capítulo.

b) La Autonomía y la Vigilancia del presupuesto y patrimonio universitarios.

Nadie puede negar que la Universidad Nacional Autónoma de México forma parte de la Administración Pública Federal, como lo establece el Artículo 1 de su Ley Orgánica al indicar que esta institución educativa "es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica...", por lo que en términos generales debiera en su funcionamiento ajustarse a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta primera consideración nos introduce a una serie de "problemas y contradicciones" que ha propiciado el que este organismo descentralizado del Estado, haya sido investido de una especial característica del Derecho Mexicano -de Autonomía- lo que a todas luces nos indica que dentro de la Administración Pública Federal debe ser tratado con particular criterio.

La fracción VIII del Artículo 3 Constitucional, ya estudiada en el Capítulo anterior, hace consistir la Autonomía que venimos de referir, con relación al aspecto que ahora nos ocupa en "la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas... y administrar su patrimonio...".

Podríamos pensar que el problema está resuelto con la mera lectura de esta disposición en la parte dogmática de nuestra norma

fundamental, pero en la práctica su interpretación y aplicación demuestran lo contrario, llegando en ocasiones hasta enfrentamientos airados en casos prácticos.

Nos proponemos adelante precisar cuales de las atribuciones y responsabilidades de las diferentes instancias de la Administración Pública<sup>160</sup> pueden ejercerse respecto a patrimonio y presupuesto de la universidad tomando como marco de referencia la Autonomía Universitaria, siempre considerando que las autoridades universitarias están representadas por universitarios en toda la extensión de la palabra, esto es, por personas conocedoras de su responsabilidad y, principalmente del objeto de las instituciones de educación superior, que tienen en el subsidio federal su mayor fuente de ingresos que les permite cumplir con sus fines sustanciales, riqueza inconmensurable de nuestra sociedad.

I.- El Presidente de la República no podrá convocar con resultados de aplicación obligatoria a su gabinete, para atender asuntos de la administración o del gobierno universitario.

II.- Las iniciativas de Ley que presente ante el Congreso la Secretaría de Gobernación que se refieran al régimen interno de la Universidad, en caso de ser acordadas favorablemente, previo el proceso legislativo, no tendrán aplicación práctica, por supuesto para ello se deberán agotar los recursos o juicios, según sea el caso, previamente establecidos.

Esta facultad de emitir los ordenamientos interiores de la Universidad está otorgada a organismos también internos de la propia institución.

III.- Tanto los ordenamientos fiscales que estudie y formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el cobro de contribuciones que intente, no tendrán efectos para la Universidad

<sup>160</sup> Ver el inciso a) de este Capítulo donde se relacionan estas facultades al tenor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

al amparo del Artículo 17 de su Ley Orgánica que prevee: "Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad...".

Para la proyección y cálculo de los ingresos de la Federación, la Universidad no dará información a esta Secretaría, ya que los ingresos de aquella no pasan a formar parte del ingreso federal.

IV.- La proyección y el cálculo de los egresos del Gobierno Federal que lleve a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto, si se verán enriquecidos con la información que otorgue la Universidad -¿con qué fundamento?- por la conveniencia de manifestar necesidades para obtener el subsidio suficiente para el próximo ejercicio.

En contrapartida el programa de inversiones de la Universidad de ninguna manera será sometido a la consideración de autoridad alguna -para ello tiene autonomía en la administración de su patrimonio-.

La experiencia ha mostrado que las instituciones autónomas no se han puesto de acuerdo en lo que respecta a la verificación que haga la S.P.P. de la inversión de los subsidios federales, aunque existe consenso en la opinión de que es necesario evaluar este aspecto.

La discrepancia surge cuando se trata de establecer quién y como hará la evaluación y la verificación. En el periodo de enero y febrero del año de 1984 encontramos una serie de informaciones

en los medios de difusión que confirman lo que manifestamos.<sup>161</sup>

El "rendir cuentas" de los recursos recibidos adquiere diversos matices y este es el tema que destaca durante el lapso considerado. Por ejemplo, la Universidad Autónoma del Estado de México manifestó que los centros educativos tienen obligación de informar sobre el uso de los recursos asignados, lo cual fue compartido por la Universidad de Guadalajara, la que precisó que lo anterior debe hacerse al pueblo; la Universidad Autónoma de Sinaloa fué más allá, formó una comisión tripartita para analizar el subsidio de 1984 con base en el presupuesto del año anterior, aunque días más tarde denunció que el gobierno estatal no estaba respetando los criterios fijados por el trabajo. La Universidad Veracruzana publicó un dictamen contable.

Por el contrario la Universidad Autónoma de Guerrero se mostró definitivamente renuente a verificación alguna, aunque posteriormente debió ceder para poder gozar del subsidio siguiente.

La Secretaría de Educación Pública por su parte declaró que "no intenta intervenir en la vida de las instituciones de educación superior ni lesionar la autonomía universitaria sin embargo, precisó que deberán garantizar calidad en los niveles académicos al comprobar el uso de los recursos."<sup>162</sup>

En el Diario "El Día" aparece la declaración de la Diputada Federal por Acapulco que afirmó que "los estudiantes deben ser los únicos en demandar cuentas del gasto del subsidio" (14 de febrero de 1984).

El Rector de la Universidad Autónoma de Puebla señaló que "se ha insistido en la exigencia de pedir cuentas a las universi-

<sup>161</sup> Los siguientes argumentos y declaraciones fueron tomadas de los medios de difusión y revistas de circulación nacional que se enlistan en el apartado respectivo de la bibliografía de este trabajo.

<sup>162</sup> Excelsior. 8 de febrero de 1984.

dades públicas del subsidio que reciben y que su manejo compete solo a ellas"<sup>163</sup>, este mismo funcionario manifestó que "la autonomía reconocida jurídicamente a las universidades nunca ha funcionado porque económicamente están supeditadas a la Federación ( El Universal. 24 de enero de 1984).

Es notoria la falta de declaraciones al respecto por parte del Instituto Politécnico Nacional.

El Rector de la Universidad de Colima declaró a Excelsior (2 de febrero de 1984) que " La Universidad de Colima solo debe rendir cuentas ante el Consejo Universitario".

El Rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, por su parte, manifestó que "la dependencia económica del Estado no subordina a las universidades ni les impide sentir de las autoridades, porque la Autonomía sigue vigente". <sup>164</sup>

En el diario El Nacional del 5 de enero de 1984, se publica que el líder del Sindicato Independiente del Personal Académico solicitará la intervención del Congreso del Estado para que vigile el manejo de los recursos de la Universidad de Sonora.

La Universidad Autónoma de Zacatecas por medio de su Rector indicó que las auditorías que se practiquen a las universidades, permitirán que se recupere la confianza de la población sobre el uso que se da a los recursos públicos.

La ANUIES manifiesta que las Universidades están dispuestas a recibir auditorías.<sup>165</sup>

En éstas afortunadas y, algunas no tanto, declaraciones encontramos que a falta de una definición clara del alcance de la

<sup>163</sup> El Día. 23 de enero de 1984.

<sup>164</sup> Uno Más Uno. 12 de enero de 1984.

<sup>165</sup> La Prensa. 21 de febrero de 1984.

Autonomía se propicia desconcierto y lo más grave, retraso en la asignación del subsidio, porque por una parte no se dejan supervisar y por la otra se pretende, sin más argumentos que el "tener la sartén por el mango", hacer lo que en principio no tiene facultad para llevar a cabo por un mandamiento Constitucional.

Concluiremos esta crítica al finalizar el estudio que ahora realizamos.

Ya hemos mencionado, por otra parte, que las instituciones autónomas fijan sus planes de estudio y de investigación y tienen la facultad de decidir sobre qué aspectos del conocimiento humano dirigirán sus actividades sin que proceda, en consecuencia, supervisión respecto a las metas del Sistema Nacional de Planeación. Estas instituciones cuentan con sus propias instancias de evaluación.

Las propias instituciones, por su facultad de administrar su patrimonio, dictarán las normas que consideren conveniente atender para la adquisición de insumos y toda clase de bienes. Lo mismo opera en el manejo y disposición de los bienes de su propiedad. En este sentido debemos recordar que la limitación establecida en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la UNAM, que dispone que "los inmuebles que formen parte del patrimonio universitario y que estén destinados a sus servicios, serán inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no podrá constituir la institución ningún gravamen".

V.- Por lo manifestado antes, resulta obvio que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no tendrá intervención alguna en el desarrollo de las actividades de las instituciones autónomas por ley.

VI.- Las instituciones de educación superior autónomas no se ajustan a las disposiciones de la Secretaría de Comercio y Fomen-

to Industrial para determinar precios de bienes y servicios que adquieran, ni han de someterse a autorización de sus contratos y convocatorias.

VII.- La Política inmobiliaria que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología no opera para las instituciones a que se refiere nuestro estudio, ya que éstas deben atender al respecto exclusivamente a su normativa interna. Es necesario destacar que en el caso de la UNAM, por ser un Organismo Descentralizado del Estado su patrimonio inmobiliario es propiedad de la Federación y, en el caso de las instituciones que cuenten con inmuebles o muebles propiedad federal, tanto la UNAM como éstas últimas deben observar invariablemente las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales. 166

Resultaría ilógico siquiera el pensar que estas instituciones pudieran disponer de los bienes del dominio público de la Federación a su libre arbitrio, enajenándolos en favor de particulares o de extranjeros, dilapidando con esto el patrimonio histórico, artístico o cultural de la Nación.

En este sentido el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la UNAM en su parte conducente prevé que "cuando alguno de los inmuebles citados" -bienes del dominio público de la Federación- "deje de ser utilizable para los servicios indicados, el Patronato podrá declararlo así, y su resolución, protocolizada, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. A partir de ese momento, los inmuebles desafectados quedarán en la situación jurídica de bienes de propiedad privada de la Universidad, sujetos íntegramente a las disposiciones del derecho común."

Este texto fue elaborado en franca contradicción al contenido de la Ley General de Bienes Nacionales, considerando en este caso

<sup>166</sup>Publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982. Se recomienda su estudio integral para entender la "ratio legis", la que consideramos se describe en el siguiente párrafo.

que se deben agotar al pie de la letra los procedimientos que ésta establece para, por ejemplo, celebrar contrato de compraventa que tenga por objeto la transmisión de la propiedad del edificio histórico que alberga a la Biblioteca San Agustín o el Palacio de Medicina. Estos extremos nos inducen a concluir lo que adelante comentaremos.

VIII.- No pensamos que las instituciones autónomas tengan algún impedimento para proporcionar a la Secretaría de Educación Pública la información relativa a la formulación del catálogo del patrimonio histórico nacional.

Por lo que se refiere a la supervisión y vigilancia que tiene asignada esta Secretaría, es aplicable lo que mencionamos respecto de las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con fundamento en lo anterior podemos concluir que la calidad autónoma que brinda el Artículo 3 Constitucional, otorga a las instituciones de educación superior que la ostentan, un régimen jurídico especial que debe prevalecer sobre lo general de las disposiciones que pretendieran aplicarse, pero nunca en aras de aplicar un purismo jurídico a esta, reiteramos, nueva figura, pretender desvincularla de la integridad del sistema normativo nacional.

El anterior criterio se exterioriza dada la notoria laguna legal que encontramos al no existir disposiciones que regulen el tratamiento a las instituciones autónomas en cada caso en particular.

Esto deja al libre entender de los responsables respectivos el atender o no a las disposiciones que venimos de referir, no encontrando una atención uniforme a las mismas, aún y cuando emanan de un mismo cuerpo normativo.

Como lo hemos analizado en la gran mayoría de los casos, se consiente o no con el cumplimiento de las obligaciones siempre



atendiendo al beneficio que se pueda obtener de su aplicación, sin atender a las mismas en forma uniforme.

Esta laguna legal debe ser resuelta, primero, con conocimiento bilateral de la esencia y finalidad de la Autonomía y después en el texto mismo de las leyes aplicables.

Algunas disposiciones ya han atendido a esta necesidad, tales como la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,<sup>167</sup> que no contempla para sus efectos a las instituciones docentes y culturales.

Creemos conveniente reiterar que este trabajo se refiere a la educación superior en general y por ello a las instituciones autónomas, aunque en algunos momentos invocamos las disposiciones relativas a la UNAM, esto se hizo con la finalidad de manejar el extremo, ya que además de ser ésta Autónoma es un organismo descentralizado del Estado, al resistir nuestros argumentos su tratamiento en este extremo, consideramos que son aplicables a las situaciones que podrían presentarse en las demás instituciones, a las que no se resta importancia dada su trascendencia en las tareas del nivel de enseñanza que forma a los recursos humanos que atacarán a los problemas que obstaculizan el desarrollo socioeconómico del país.

- c) Mecanismos de control y vigilancia del presupuesto de las instituciones de educación superior autónomas por ley.

En el presupuesto tradicional se sentía la necesidad de que su ejercicio fuera debidamente controlado con miras a evitar irregu-

<sup>167</sup> Publicada en el Diario Oficial, el 31 de diciembre de 1970. Artículo 1 fracción II.

laridades que pudieran cometerse y en su caso para buscar el castigo de dichos ilícitos. Sin embargo, el control se enfocaba más a evitar las faltas de honradez que a buscar que se cumpliera con los fines del presupuesto.

En el presupuesto por programas, se presenta la urgente necesidad de controlar, por una parte, el ejercicio del presupuesto, y por la otra parte el cumplimiento de los programas, para saber si se han cumplido las metas y objetivos que se propone el presupuesto programático.<sup>168</sup>

En punto de vista teórico de Giuliani Fourouge resulta particularmente ilustrativo al manifestar que "es posible apreciar la función controladora desde diversos puntos de vista y clasificarla de este modo: 1) Según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables; 2) En cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de erogaciones; 3) Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado a priori o pre-audit, que tiene lugar antes o durante la operación propiamente dicha, y control definitivo o a posteriori o post-audit; 4) Según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial y político. Por supuesto que en la práctica tales aspectos se combinan, manifestándose en variadas modalidades, pero la clasificación que ofrece mayor interés y se tiene en cuenta generalmente, es la última, esto es, la relacionada con la naturaleza de los organismos actuantes."<sup>169</sup>

No debemos olvidar, entonces, que presupuesto y programa están íntimamente relacionados.

<sup>168</sup> Tomado de De La Garza, Sergio Francisco. Op. cit. p. 175

<sup>169</sup> Giuliani Fourouge, Derecho Financiero. Citado por De la Garza Sergio Francisco. Op. cit. p. 174

Martner escribe que "cuando los países cuentan con un presupuesto-programa se deben establecer normas de fiscalización flexibles que permitan adaptar los programas a las cambiantes contingencias de la vida nacional. Esto no significa desconocer la necesidad de un sistema fiscalizador eficiente y responsable. La rigidez de los sistemas ha hecho que en muchos países el elemento predominante en la ejecución presupuestaria sea, en último término, la excesiva fiscalización contable, al extremo de que la política de realización de los presupuestos queda prácticamente subordinada a ella" 170

Nosotros nos permitimos resaltar aquí que no se deben anteponer a los fines últimos de la programación, las normas de control o vigilancia de su presupuesto, que obliguen a los involucrados en ella a esforzarse por cumplir puntualmente con información, contabilidad, archivo y comunicaciones, sin tener oportunidad entonces de avanzar en las tareas del programa. El control debe servir al programa - no el programa al control -.

Lo anterior nos lleva a considerar que el control - supervisión y evaluación- es una importante herramienta de la planificación, que sin duda, siempre insistiendo en su justa medida, permite arribar en forma eficiente a los fines perseguidos.

El mismo autor señala como característica de un sistema de contabilidad fiscal adaptado a las necesidades modernas, las siguientes:

- 1.- Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen, o no se cumplen, las disposiciones legales sobre ingresos y egresos.
- 2.- Debe ser compatible, en materia de cuentas ítem, con el sistema presupuestario; en verdad, el presupuesto y la contabilidad debieron ser partes de un mismo

<sup>170</sup> Citado por De la Garza Sergio Francisco Op. cit. p. 178

sistema de fiscalización.

- 3.- Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes.
- 4.- Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.
- 5.- Debe permitir conocer los resultados financieros; medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y organizaciones.
- 6.- Debe facilitar la administración, mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección, incluyendo informes sobre costos.
- 7.- Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.
- 8.- Las cuentas fiscales deben llevarse de tal manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas.

En particular, el presupuesto de la educación superior que imparten instituciones autónomas se constituye, como ya hemos señalado, de los derechos y cuotas que por sus servicios recauden y del subsidio anual que el propio gobierno les otorgue y, su administración y supervisión corresponde a un órgano de gobierno interno.

En el caso de la UNAM, esta administración está a cargo del Patronato, autoridad universitaria, el que designará al contador y auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta

anual y rendir mensualmente al mismo Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad.<sup>171</sup>

Hablabamos en el párrafo anterior de la instancia del control en la administración del presupuesto que es la supervisión, la que es una acción actual que orienta o, en su caso, dispone los rumbos que se deben rectificar en un momento dado. Esto es, esta supervisión tendrá como consecuencia el modificar la forma y cuantía del ejercicio del presupuesto respecto a un programa.

La otra instancia de control es la evaluación, que es un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de la política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficazmente. Es así que por disposición legal todas las entidades que efectúen gasto público federal cuentan con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades.

Con lo anterior se propicia la medición de la eficacia y eficiencia del gasto público federal.

La técnica del presupuesto por programas da suma importancia a los resultados obtenidos; basa su operación en el cálculo de costos; el trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos se elaboran en función de metas claramente señaladas en forma cuantitativa; el gasto que se emplea en la ejecución del presupuesto debe alcanzar la meta que se señaló para el programa; de la ejecución de los programas se encarga a unidades ejecutoras, cuyos titulares son responsables de que las metas del programa se cumplan y los recursos afectados en el presupuesto se empleen óptimamente.

La actividad de la evaluación, entonces se realiza en tres

<sup>171</sup> Artículos 3 y 10 de la Ley Orgánica de la UNAM.

momentos. Primeramente, cuando llegan a la Secretaría de Programación y Presupuesto los programas que envían las diversas entidades presupuestarias. Es necesario hacer su evaluación, viendo si se integran a los objetivos sectoriales y nacionales, así como a los planes nacionales de programación.

El segundo momento es cuando los planes se están desarrollando, con objeto de corregir las desviaciones que puedan estar sufriendo.

Y, por último, después de que han quedado cumplidos, con objeto de comprobar si se alcanzaron las metas señaladas, los objetivos propuestos, si los costos fueron los correctos y para obtener la experiencia que retroalimente la formulación de los programas que se hagan para el futuro.

Las instancias vigilantes que hemos referido -supervisión y evaluación-, con relación a la Autonomía Universitaria, presentan las siguientes variantes.

La supervisión de la administración del presupuesto de las instituciones de educación superior autónomas por ley, se efectúa única y exclusivamente por organismos internos de éstas, ya que en su ejercicio son los únicos que deben tener conocimiento e intervención, toda vez que así les está reconocido al otorgárseles constitucionalmente la administración de su patrimonio. Esta administración, en general, contiene la instancia de supervisión del gasto y obtención de resultados programáticos.

Por lo que se refiere a la evaluación, acción permanente en todas las instancias presupuestales, en los momentos que hemos señalado; resulta obvio que efectivamente las instancias federales de evaluación deben contar con los elementos necesarios para llevarla a cabo, pero particularmente: en el primer momento,

evaluación de programas para ver si se integran al objetivo nacional, de ninguna manera podrán de mutuo propio modificarlos para adecuarlos, ya que ésta es facultad exclusiva de las instituciones, a lo que se puede llegar es a una recomendación en el sentido de la reforma, pero nunca será ésta de observancia obligatoria -consecuencia, no asignación de recursos o escasez de subsidio para ese programa-.

En el segundo estadio de la evaluación, cuando los programas se están desarrollando, definitivamente no tendrá intervención alguna la unidad evaluadora externa, ya que como dijimos, ésta se encuentra a cargo exclusivo de la institución. Aquí debemos resaltar que no precisamente se adoptarán los criterios que al respecto tenga el gobierno federal. Lo anterior implica una laguna en el proceso general de evaluación. En el mejor de los casos una adecuada evaluación interna no siempre será conteste con la evaluación del sistema nacional de programación.

Nuevamente intervienen las instancias evaluadoras externas después de que se ha cumplido el ejercicio del presupuesto anual, con objeto de comprobar si se cumplieron los objetivos asignados a los programas y con esa experiencia asignar los recursos para el ejercicio siguiente. En este caso las instituciones autónomas si deberán otorgar la información necesaria, ya que de lo contrario tendrán problemas para la asignación del presupuesto siguiente.

Es claro que en la forma que estamos comentando nos encontramos con una evaluación deficiente, que pierde uno de sus principales aspectos, los que se presentarían en el segundo estadio mencionado, consistente en la orientación de las actividades cotidianas para corregir las desviaciones que puedan estar sufriendo las tareas que persiguen un objetivo, recordando siempre que cada institución aúna sus esfuerzos para obtener el objetivo general del sistema nacional de la educación.

Lo manifestado es consecuencia también de la falta de determinaciones generales respecto de este importante aspecto con relación a la Autonomía Universitaria.

Hemos notado también que el mecanismo práctico de control y vigilancia que tiene el Gobierno Federal respecto del ejercicio del presupuesto de las instituciones autónomas es la asignación del subsidio, lo que le otorga además el "control" sobre las tareas de las mismas ya que el presupuesto sin duda es estrictamente necesario para su desarrollo.

Encontramos así que en la asignación del subsidio anual que, repetimos, no es una actitud graciosa del gobierno federal sino una obligación, que debe ser respetuosa de la autonomía consagrada en la Constitución, se ha encontrado un catalizador idóneo para lograr que las instituciones autónomas dirijan sus esfuerzos hacia los destinos fijados por la planeación nacional, so pena, de actuar en contrario, de no contar con los recursos para llevar a cabo el gobierno de sí mismas y de realizar sus fines con el principio de libertad de cátedra e investigación.

Lo que ha restado a estas instituciones es adecuarse a los fines "recomendados" por el gobierno central para asegurar su presupuesto para el ejercicio siguiente y ejercer sus facultades autónomas siempre dentro de este marco, permitiéndonos ahora recordar que como lo establece la exposición de motivos del Decreto de adición al Artículo 3 Constitucional "Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La Universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país."



## CONCLUSIONES

I.- La educación superior es un servicio público que ha probado históricamente ser un instrumento eficaz para propiciar el desarrollo económico y social del país. La capacidad de la comunidad para absorber y producir innovaciones tecnológicas y elevar la productividad del trabajo se encuentra en proporción directa con su nivel educativo, esto permite a los individuos evolucionar en lo social dentro del conglomerado. Es así que la educación superior se constituye en un vigoroso medio de cambio socioeconómico.

II.- La educación superior no es un fin en sí misma, debe ser entendida como un indispensable herramental de desenvolvimiento social y económico, para que este nivel de enseñanza pueda seguir desempeñando la noble tarea que tiene asignada en el esfuerzo de cumplir con las aspiraciones nacionales. El saber por el saber no responde a las necesidades que se han encomendado atender a las instituciones de educación superior.

III.- La diversidad de aspectos del conocimiento humano que enmarca la educación superior y, en consecuencia, su imprescindible jerarquización nos sitúa ante el concepto de eficiencia del sistema, lo que sin duda es auspiciado por la planeación, que permite determinar la alternativa más eficiente para lograr el fin deseado y los medios indicados para conseguirlo, con la participación indispensable de los interesados y de los directamente involucrados en las acciones a planear, de lo contrario se propicia la toma de decisiones con falta de visión, desconocimiento del objeto y ausencia del método.

IV.- Para que exista una verdadera planeación de la educación superior, será necesaria la presencia de un procedimiento

permanente en revisión constante, que contenga las siguientes fases: estudio de antecedentes y de la realidad actual de este nivel educativo; evaluación; emisión de un diagnóstico; precisión del futuro deseado para la educación superior; concepción de un modelo ideal de crecimiento y, la determinación de los medios para arribar al modelo ideal final. Es de destacarse la calidad de continuidad de la evaluación para adecuar en todo momento las acciones educativas a los requerimientos sociales por naturaleza cambiantes.

V.- Cada uno de los cuerpos normativos que regulan la planificación de la educación superior en México, resulta insuficiente por sí mismo para cumplir con su objeto. Al emitirse los que se consideró necesarios para complementarlos no se atendió al principio de homogeneidad y complementariedad, lo que provoca el que al estudiar un asunto de planificación de educación superior se deba recurrir a aproximadamente diez textos legales -no todos homogéneos, y algunos en franca contradicción literal- además de los que rigen las acciones de las instituciones involucradas, con la consecuente confusión y obstaculización de la tarea. Es conveniente entonces revisar la legislación para que subsista solo la normativa necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema nacional de planeación, evitando repeticiones y contradicciones.

VI.- El Plan Nacional de Desarrollo, elaborado en el marco de una tremenda crisis económica, reconoce la existencia de un importante acervo de profesionistas y técnicos de alto nivel y de una importante y diversificada base académica de investigación en universidades e instituciones de educación superior que pueden aportar nuevas opciones de solución a los problemas del desarrollo; pero pasando por una serie de contradicciones se dedica posteriormente a fijar metas ideales con estrategias poco concretas y, eso sí, dentro de una austeridad en el gasto público y

reordenación de inversión pública. Lo anterior de ninguna manera convierte a este Plan en el que, consideramos nosotros, debe ser el primer instrumento rector de los destinos de la educación superior nacional.

VII.- El Programa Nacional de Educación Superior 1984-1988 elaborado por ANUIES, pretende ser el punto de partida programático de un proceso educativo y coordinado para vigorizar y reorientar las tareas nacionales de este nivel de enseñanza al mediano plazo, estableciendo las prioridades y directrices específicas para lograr este propósito -huelga decir que este documento contiene el producto de la experiencia de los directamente responsabilizados de la educación superior en México- pero, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, instrumento oficial de planeación, continúa con el planteamiento de "metas sustantivas" y "objetivos de la revolución educativa"- ¿como lograrlos?, ya veremos. Es obvio que no atendió al documento de ANUIES, no se plantearon las soluciones que hagan homogéneo el esfuerzo de cada una de las instituciones de educación superior para llevar a este sistema a las metas perseguidas; si no es en este documento, entonces ¿en dónde encontraremos estos lineamientos, indispensables guías del trabajo cotidiano de los involucrados en estas responsabilidades?. En dónde está entonces la planeación democrática que conceptúa, reitera y machaca el Plan Nacional de Desarrollo y la misma Ley de Planeación.

VIII.- La Autonomía Universitaria no es capricho, no es ir y venir conforme a la voluntad sin razón ni compromiso; es un instrumento indispensable reconocido por la Constitución del país para garantizar que la educación superior, sin ataduras ni coerciones, cumpla con el papel social que tiene asignado. Es necesario conocer sus antecedentes, significado y alcance -lo que es expuesto en este trabajo- para hacer uso de ella siempre atendiendo al fin de su existencia, considerando también que está inmersa y es participante de la integridad normativa del país.

La Autonomía, un término que pareciera tan amplio y por ello de difícil aplicación, a partir de su adecuada concepción nos brinda un invaluable medio para que las instituciones de educación superior cumplan con los importantes fines que persiguen, éstos fines deben ser armónicos, tomar su lugar en el concierto del desarrollo del país, solo así encontrarán su validación.

IX.- ¿Violenta a la Autonomía Universitaria la planeación nacional de la educación superior? definitivamente no; la planeación es un proceso que determina los elementos para conseguir el fin deseado, para lo cual está presta la Autonomía que permite que en las instituciones de educación superior exista una instancia crítica que sin atender ciegamente a los lineamientos de la Administración Central, aporte elementos de juicio diversos que enriquecen al proceso.

X.- El financiamiento de la educación superior debe ser entendido como una obligación del Gobierno y no como una actitud graciosa, la que debidamente establecida en la normativa aplicable no debe ser utilizada para obtener que las instituciones educativas autónomas actúen en contra de sus decisiones, por la sola necesidad de contar con los dineros suficientes para sobrevivir y llevar a cabo sus planes y programas. Por otro lado, se afirma que la información que se solicite, estrictamente necesaria para la asignación del subsidio anual, no violenta la autonomía de las instituciones de educación superior.

XI.- Al encontrarse el servicio público de la educación superior dentro de toda la gama de actividades que tiene encargadas el Gobierno Federal para propiciar el desarrollo económico y social del país, éste tiene la necesidad -la obligación- de imponer medidas de control y supervisión para que el financiamiento de esta tarea sustancial para el fin referido sea aplicado a las acciones para las que ha sido destinado, lo cuál en la práctica

puede desarrollarse con respeto y, podríamos agregar, en apoyo a la Autonomía Universitaria, logrando así el apego de todas las actividades a las finalidades señaladas en el proceso de planificación educativa.

## BIBLIOGRAFIA

### MONOGRAFIAS

- ARNAIZ AMIGO AURORA. Etica y Estado. Ed. UNAM. México 1975.
- CASTREJON DIEZ, JAIME Y OTROS. Planeación y Modelos Universitarios, Tomos I y II. Ed. ANUIES. México 1975 y 1977.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa. México 1978.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México 1982.
- GONZALEZ BLACKALLER CIRO E. Y GUEVARA RAMIREZ LUIS. Síntesis de Historia Universal.
- GONZALEZ OROPEZA MANUEL. El Régimen Patrimonial de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. UNAM. México 1977.
- KELSEN, HANS. La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Problemática Científica del Derecho. Ed. Editora Nacional. México 1976.
- LATAPI PABLO. Política Educativa y Valores Nacionales. Ed. Nueva Imagen. México 1979.
- M. I. FINLEY. Los Griegos de la Antigüedad.
- MEDELLIN CARLOS. La Universidad Conflictiva Entre Otras Cosas. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 1976.
- PINTO MAZAL, JORGE. La Autonomía Universitaria. Antología. Ed. UNAM. México 1974.
- RANGEL COUTO, HUGO. El Derecho Económico. Ed. Porrúa, S.A. México 1982.
- SEP. La Universidad de Justo Sierra. Ed. SEP. México 1981.
- SEP. Normas Fundamentales. Ed. SEP. México 1980.
- UNAM. Colección Cincuentenario de la Autonomía de la Universidad Nacional de México. Volumen I. La Autonomía Universitaria en México. Ed. UNAM. México 1979.
- UNAM. La Planeación Universitaria en México| Ensayos. Ed. UNAM. México 1970.

- UNAM. La Universidad en el Mundo. Planteamientos varios en torno al marco jurídico laboral en las universidades. Número especial 6. Ed. UNAM. México 1977.
- UNAM. Síntesis Histórica de la Universidad de México. Ed. UNAM. México 1978.
- VALADES DIEGO. La Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. UNAM. México 1974.

#### PUBLICACIONES PERIODICAS

- ANUIES. Revista de la Educación Superior, No. 1. enero-marzo 1972. Ed. ANUIES. México 1972.
- ANUIES. Revista de la Educación Superior, No. 39 julio-septiembre 1981. "Plan Nacional de Educación. Lineamientos Generales para el período 1981-1991". Ed. ANUIES. México 1981.
- UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. Nos. 2,3,4,5,8, 9,11,13,14. Ed. UNAM. México.
- UNAM. Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria. Volúmen I. No.1 julio-septiembre 1979. Ed. UNAM. México 1979.
- UNAM. Deslinde. Nos. 134,153 y 155. Ed. UNAM. México 1981 y 1982.

#### DOCUMENTOS

- ANUIES. Evaluación de la Educación Superior en México. Documento de trabajo que presenta la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES a la consideración de la Asamblea General. Cullacán, Sin. 1984.
- ANUIES. La Planeación de la Educación Superior en México. Ponencia aprobada por la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en la ciudad de Puebla, Pue. 1978.

- ANUIES. Problemas y Propuestas de Solución Respecto del Financiamiento de la Educación Superior en México. Documento de trabajo que presenta la Secretaría General Ejecutiva a la consideración de la Asamblea General. Culiacán, Sin. 1984.
- ARIZMENDI RODRIGUEZ, ROBERTO. Consideraciones sobre la Planeación de la Educación Superior en México. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Investigación Educativa, en México D.F. 1981.
- CARPISO, JORGE. Ponencia sobre la propuesta para adicionar un "Apartado C" al Artículo 123 Constitucional, presentada en el Primer Simposio Nacional de Legislación Educativa, Campeche, Camp. 1976.
- CARRILLO PRIETO, IGNACIO. Conclusiones formuladas en la Comisión de Trabajo de la Segunda Sesión Plenaria; sobre el tema "Legislación Universitaria".
- GUTIERREZ DE VELASCO, MANUEL. El Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros. Distribución Constitucional de Competencias. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Guadalajara, Jal. 1973.
- UNAM. Incremento del Autofinanciamiento a través de los Rubros que forman los Ingresos Propios de la UNAM. Documento preparado para el Proyecto 10 de la Reforma Universitaria. 1984.

#### LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Educación.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Profesiones.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México y disposiciones que específicamente regulan las actividades de



las instituciones autónomas de educación superior.

- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

#### DIARIOS

- El Día. 21 y 24 de marzo de 1984; 14 de febrero de 1984, 23 de enero de 1984.
- El Herald de México. 21 y 28 de marzo de 1984.
- El Nacional. 5 de enero de 1984.
- El Sol de México. 24 de marzo de 1984.
- El Universal. 24 de enero de 1984; 22 de septiembre de 1984.
- Excelsior. 2 y 8 de febrero de 1984; 2 de septiembre de 1984.
- Gaceta UNAM. 22 de octubre de 1979; 5 de junio de 1980 (suplemento especial); 3 de enero de 1985.
- La Prensa. 21 de febrero de 1984.
- Uno Más Uno. 12 de enero de 1984.

#### PLANES Y PROGRAMAS

- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1985.
- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988.

#### OTRAS FUENTES

- CARBANELLAS GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.

- Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 8 de noviembre de 1979.
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de diciembre de 1979.
- Diccionario de la Lengua Española. Ed. Espasa - Calpe S.A. Madrid 1970.
- Diccionario Pequeño Larousse. Ed. Larousse. México 1972.