



24/3/82

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

EL SISTEMA UNIVERSITARIO FRANCES

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

JANINE OTALORA MALASSIS

México, D. F.

1982



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 esta 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.

INDICE

Introducción

Capítulo I. Gestación de la Ley de Orientación de 1968

1. La Crisis de 1968
 - A. Panorama de la situación anterior a 1968
 - B. La Crisis de mayo de 1968
 - a. Desarrollo de los acontecimientos
 - b. Evolución de las relaciones de fuerza
2. Debates legislativos
 - A. Declaración de Edgar Faure ante la Asamblea Nacional
 - B. Declaración de Edgar Faure ante el Senado
3. Contenido de la Ley de Orientación de la Educación Superior
 - A. Antecedentes Legislativos (Proyectos de ley)
 - B. Principios de la Ley de Orientación
 - C. Contenido de la Ley de Orientación

Capítulo II. Estructura de las instituciones de educación superior

1. Administración general de la educación superior
 - A. Administración central
 - B. Organos consultivos a nivel nacional
 - C. Organos consultivos a nivel regional
2. Organización de las universidades
 - A. Organización estructural
 - B. Autoridades universitarias
 - C. Organización académica
 - a. Ciclos de la educación superior

- b. Autonomía académica
- 3. Grandes escuelas

Capítulo III. Régimen administrativo-financiero de las universidades

- 1. Régimen administrativo
 - A. Autonomía administrativa
 - B. Regulación del régimen administrativo
- 2. Régimen financiero
 - A. Autonomía financiera
 - B. Regulación del régimen financiero

Capítulo IV. El sistema de educación superior en México

- 1. Estructura de las instituciones de educación superior
 - A. Generalidades
 - B. Instituciones de educación superior
- 2. Organos de consulta
- 3. Régimen administrativo-financiero

Capítulo V. Estudio comparativo de los sistemas de educación superior en México y en Francia

- 1. Instituciones de educación superior
- 2. Administración de la educación superior
- 3. Autonomía universitaria
 - A. Autonomía financiera
 - B. Autonomía académica
- 4. Función de la educación superior

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo consiste en presentar la organización del sistema de educación superior en Francia, conforme a su marco jurídico. Es de aclararse que la autora no plantea, en el mismo, la posibilidad de instituir en México algunas de las estructuras de ese sistema; a mi entender, no es viable aplicar, aunque fuera con ciertas modificaciones, elementos estructurales de las instituciones educativas de un país desarrollado a uno, como el nuestro, en vías de desarrollo. El fin social de la educación en Francia difiere del de México; si bien ambos responden de manera genérica a un mismo sistema, divergen en sumo grado en cuanto a su evolución y formas de manifestación.

Principio este estudio con una síntesis de la crisis habida en Francia, en mayo de 1968, en el ámbito universitario, a raíz de la cual fue modificada radicalmente su organización universi-

taria mediante la Ley de Orientación de la Educación Superior. Luego, principalmente, con base en esta ley, analizo las actuales estructuras del sistema universitario francés. En el cuarto capítulo describo el sistema universitario mexicano acorde con el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las leyes más importantes que lo estructuran: la Ley Federal de Educación y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Finalmente, realizo un estudio comparativo entre ambos sistemas educativos y analizo el rol social de la educación tanto en México como en Francia.

El método seguido en la elaboración del trabajo consistió principalmente en el estudio de diversos documentos legislativos. Así, el punto de partida del mismo para la parte relativa a Francia fue la Ley de Orientación de la Educación Superior de 1968, la cual analicé en su totalidad. Para ello y, para dar una información lo más completa posible, estudié los principales decretos que fueron expedidos con posterioridad a dicha ley, con el fin de normar su aplicación. Para la parte referente a México, me basé en el análisis de las leyes arriba mencionadas así como de otros documentos jurídicos que tienen alguna referencia con la educación.

En la medida en que la mayoría del material existente sobre el tema de este trabajo está escrito en francés, se hace necesario precisar que las citas de los autores así como los textos de los artículos de leyes y decretos, incluidos en el presente, fueron traducidos por mí misma. Por esto, respecto a ciertos tér

minos "técnicos" puse entre paréntesis la palabra correspondiente en francés.

Es menester mencionar, finalmente, que dentro del Programa del Partido Socialista francés, aplicado desde la toma de posesión del presidente François Mitterrand, están contempladas ciertas modificaciones al sistema de educación superior, pero el análisis de las mismas no es objeto del presente trabajo.

CAPITULO I

GESTACION DE LA LEY DE ORIENTACION DE 1968

La Ley de Orientación de la Educación Superior de 1968¹ fue, en cierta forma, producto del movimiento estudiantil de mayo del mismo año en Francia. Lo fue sólo "en cierta forma" debido, como lo veremos más adelante, a que esta ley no dio respuesta a las peticiones hechas por los universitarios, tanto profesores como estudiantes, en 1968. Sirvió, y esto en gran parte era su finalidad, para tranquilizar la situación reinante en aquellos entonces.

1. La crisis de 1968A. Panorama de la situación anterior a 1968

Uno de los grandes problemas que vivía Francia en las vísperas de 1968 era de índole demográfica. La población había aumentado en proporciones considerables, situación ésta que repercutió obviamente en la educación. Así, la pirámide de la población estaba integrada en su casi mayoría por jóvenes. Esto explica

¹Ley No. 68-978 de 12 de noviembre de 1968, publicada en el Journal Officiel del 13 de noviembre de 1968, conocida bajo el nombre de Ley de Orientación de la Educación Superior; fue modificada por la Ley No. 71-557 y la Ley No. 75-373, publicadas respectivamente, en el Journal Officiel del 13 de junio de 1971 y 4 de julio de 1975.

en parte el por qué de las reivindicaciones de 1968 que consistían en consideraciones llamadas de "edad", mas no de índole económica y política.

Anteriormente a 1968 reinaba, en el sistema francés de educación nacional, una gran inercia debida principalmente a la inconciencia y a la apatía de los profesores. Por lo tanto las instituciones podían cambiar, pero si los hombres se mantenían estáticos, ningún cambio producía frutos. Y estos mismos hombres en 1968, eran reacios a los cambios. Además, el personal académico carecía totalmente de solidaridad en su seno.

Hasta ese entonces la educación superior había crecido sólo desde el punto de vista material y cuantitativo. Las universidades francesas podían ser definidas como:

"...gigantescas sociedades anónimas en las cuales el estudiante, en su soledad, vaga indefinidamente"²

Por otra parte, no existía diálogo alguno entre estudiantes y profesores, razón por la cual aquéllos decidieron llamar la atención a través de las manifestaciones de 1968.

Una de las críticas hechas al sistema universitario francés,

²Gusdorf, Georges, La Pentecôte sans l'Esprit Saint, Université 1968, Editions M. th. Génin, Paris, 1969. p. 111.

se centró en las formas de acceso al mismo, calificándolas de negativas, debido a la ausencia de orientación vocacional y de planeación educacional. Por otra parte, uno de los puntos centrales por resolver consistía en reestablecer el equilibrio entre la oferta, en masa, de trabajo por parte de los egresados universitarios y la demanda del mercado de trabajo.

Era pues necesario planificar la organización de la educación en concordancia con los cambios cualitativos y cuantitativos, vividos por la sociedad, de manera tal de permitir una movilidad social. En esa situación sólo se tomaba una serie de medidas aisladas y sin coordinación entre ellas, lo que daba lugar a una gran incertidumbre entre los ciudadanos.

El decenio que abarcó de 1960 a 1970 fue el periodo otorgado a los responsables de la educación para que la estructuraran conforme a las evoluciones habidas a partir de 1945. Desde esta última fecha la natalidad aumentó de manera notoria debido, según Alfred Savigny, a las políticas natalicias contempladas por el Código de la Familia de 29 de julio de 1939.³ Con este auge de la población, la educación empezó a ser vista como un factor de promoción material y social. Pero esta viabilidad de promoción del individuo era muy relativa por la desigualdad de posibilidades ante la educación, explicada ésta a su vez por la estratificación social. La educación, pues, ya no respondía a las

³Capelle, Jean, L'école de demain reste à faire, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, p. 22

necesidades y ambiciones tanto culturales como laborales de las diversas clases sociales urbanas y rurales. A título de ejemplo, a finales de la década de los 60s. el ingreso a la educación superior se dividía como sigue: del 1 al 2% era hijos de obreros o de campesinos y el 86% era hijos de cuadros superiores o de profesiones liberales.⁴

Las vías de acceso a la educación superior eran, y lo son aún, de tres tipos: el llamado ingreso "libre", al cual tenían derecho todos los estudiantes titulares del bachillerato, diploma que se obtiene mediante exámenes al final de la preparatoria; el ingreso por examen especial, ya sea con base en el expediente escolar del alumno o mediante entrevistas o por exámenes y, finalmente, el ingreso por concurso.

Respecto a la organización académica en Francia, la educación superior siempre ha estado dividida en dos categorías: una denominada "enseñanza superior larga", la cual es impartida en las universidades y la segunda conocida como "enseñanza superior corta" impartida por los institutos técnicos.

Estos últimos fueron creados por la presión de las necesidades sociales. Están regidos por estatutos privados y, como su nombre lo indica, sólo imparten educación de carácter técnico la cual prepara para las siguientes profesiones:

⁴Estas cifras provienen de Raymond Aron en Capelle, Jean, op.cit., p. 28.

1. De profesores: maestros de las escuelas normales, de los colegios de educación general o técnica y de educación especial;
2. De técnicos superiores;
3. De índole comercial (escuelas superiores de comercio y escuelas de enseñanza superior comercial);
4. De índole administrativa y social;
5. Paramedicales: escuelas de enfermeras, escuelas de educadores, etcétera;
6. Artísticas y literarias, y
7. Agrícolas y agrícolas-industriales.

Los institutos técnicos debían ser absolutamente independientes de la administración de las universidades.

Por otra parte, el sistema universitario estaba integrado por las "grandes escuelas" las cuales eran también objeto de críticas. Inicialmente éstas constituían:

"... grupos de establecimientos parisinos, altamente selectivos, que tenían como objetivo formar los cuadros superiores de los grandes cuerpos del Estado, de la universidad y de los principales sectores de la economía"⁵

Una de las críticas de que eran objeto recaía sobre su sis-

⁵ Op.cit., p. 213.

tema de numerus clausus que se realizaba a través de concursos; se les reprochaba también su excesivo elitismo que se manifestaba como una solidaridad de castas, así como la exclusividad que gozaban sus egresados al tener asegurados altos cargos dentro del gobierno.

Respecto a la universidad misma, los problemas que tenía antes de la crisis de 1968 pueden ser resumidos en los siguientes: excesiva demanda de educación, aumento de los egresados de la educación media superior, acceso casi ilimitado a las facultades, enseñanza técnica subuniversitaria y limitaciones a la libertad de las instituciones universitarias.

Era ya necesario conciliar la libertad académica con las necesidades de la economía nacional y permitir una adaptación fácil de la universidad a la evolución social evitando, a la vez, profundas modificaciones.

El aumento de la población estudiantil implicó la saturación de las universidades y con ello la carencia de presupuesto.

Al democratizar a la enseñanza se abrieron las puertas de la universidad a todas las clases sociales, lo que llevó a un incremento de la sindicalización a nivel universitario y de las organizaciones estudiantiles debido a que aumentó el número de universitarios provenientes de las clases medias y bajas de la sociedad que se identifican por estar muy politizados.

Además, el sistema educativo se caracterizaba por su exceso de burocratización: era unificador y centralista, lo que representaba un obstáculo para el desarrollo regional del país y para la adaptación de las universidades al mundo exterior. Las decisiones eran, a menudo, tomadas con demasiada tardanza. Los rectores y decanos para poder negociar con los sindicatos universitarios requerían de la autorización del Ministerio de Educación Nacional, hecho éste que retrasaba la toma de decisiones.

Los estudiantes se encontraban ante el problema de la selección, dentro de las propias facultades, a través de los exámenes, lo que producía un número cada vez mayor de reprobados, quienes protestaban por dicha situación.

La educación tendía a volverse "abstracta", razón por la cual aumentaban las carreras literarias y sociales extendiéndose así la politización de los estudiantes. No obstante, éstos vivían en una ignorancia casi absoluta respecto de sus derechos y deberes universitarios, aunando a esto su indiferencia ante los problemas universitarios. Constitufan una masa aislada y desorganizada.

El Ministerio de Educación Nacional le atribuía a la situación imperante un origen de caracteres presupuestario y organizativo; reconocía en la excesiva centralización uno de los principales problemas. Nanterre fue el mejor ejemplo de lo anterior.

Los estudiantes por su parte, le adjudicaban la raíz del problema a las organizaciones estudiantiles; consideraban a éstas impotentes para transmitir los intereses estudiantiles a la administración. Además mantenían a los estudiantes lo menos informados que podían.

En vísperas del mes de mayo de 1968 eran pocas las personas, tanto en la universidad como dentro de la administración pública, que veían llegar la crisis; y aquellas que sí se percataban de lo que estaba sucediendo le restaban importancia. Probablemente si los profesores conscientes de la situación se hubiesen mostrado menos apáticos y hubiesen reaccionado, la explosión de la crisis se habría podido evitar o cuando menos atenuar en sus dimensiones y consecuencias.

B. La crisis de mayo de 1968

a. Desarrollo de los acontecimientos

Fue el 3 de mayo de 1968 cuando se iniciaron las manifestaciones estudiantiles. Ese día la policía francesa hizo evacuar la Sorbona, que había sido ocupada por los universitarios. Luego, el viernes 10 de mayo en la noche, fueron instaladas las primeras barricadas en la ciudad de París.

El día siguiente regresó de Afganistán Georges Pompidou, entonces primer ministro. Los sindicatos convocaron a una huelga general de 24 horas. A partir de entonces se constituyeron, tanto en París como en provincia, comités de estudiantes y pro-

fesores en las diversas facultades. Dichos comités tenían como finalidad la discusión de los problemas actuales y la proposición de soluciones; en la práctica su funcionamiento dejó mucho que desear, aunque alguno que otro comité propuso alternativas serias.

El 13 de mayo se realizaron en todo el país reuniones y mítines de estudiantes y obreros. En la noche, la Sorbona volvió a ser abierta y de nuevo fue ocupada por los estudiantes. Del 16 al 20 de mayo el movimiento huelguístico se generalizó en toda Francia. Unos días después, el 24, el general De Gaulle hizo un llamado al orden a través de la televisión, mas se quedó sin respuesta. Esa misma noche, por segunda vez, fueron instaladas barricadas en París.

A finales del mes fue expedido un decreto por el cual se le otorgaban a los decanos todos los poderes necesarios para poder llevar a cabo los exámenes universitarios aun derogando los reglamentos ya establecidos. En esta función algunos decanos se vieron secundados por estudiantes deseosos de continuar con las actividades académicas.

A mediados de junio la policía evacuó de nuevo la Sorbona y todas las facultades fueron cerradas. El 23 y 30 de junio se llevaron a cabo las elecciones en la Asamblea Nacional.

El gobierno le empezó a dar prioridad a las cuestiones procedimentales, razón por la cual fueron enviados a las diversas

facultades los llamados "informadores" quienes debían garantizar un vínculo personal entre el ministro y su gabinete y los rectores, profesores y estudiantes. Sus funciones consistían en escuchar a estos últimos, dialogar con ellos y luego entregar un informe. Excepción hecha de dos o tres rectores que no aceptaron a dichos informadores, el resto de los universitarios sí los recibieron.

Desde el mes de mayo y durante todo junio las instancias de base realizaron proyectos de estatutos o de constituciones, pero éstos sólo se referían a sectores muy particulares, tales como una facultad, un departamento, etc. De entre estos proyectos, podemos mencionar el Informe de la Comisión Nacional de Interdisciplinas, el Proyecto "Vedel" de la Federación de los Sindicatos Autónomos y las cuatro notas del "Club d' Orsay". Luego, el 10 de julio, renunció todo el gobierno de Georges Pompidou y dos días después fue constituido el gobierno de Couve de Murville.

En agosto se reunió un grupo oficial integrado por representantes de los departamentos ministeriales, por colaboradores del presidente de la República y por el primer ministro. Este grupo elaboró el proyecto de la Ley de Orientación de la Educación Superior, basándose en que debía ignorar las instancias de hecho, otorgar la autonomía a los establecimientos que tuviesen de 5000 a 15000 estudiantes y que la ley debía ser considerada como un documento de índole procedimental. Los sindicatos se dirigieron de nuevo al ministerio y los rectores llegaron al mismo para dialogar.

Es menester mencionar aquí, antes de continuar con el tema, que durante la crisis universitaria el gobierno francés tuvo cuatro ministros de educación. En el gobierno de Georges Pompidou hubieron dos ministros; hasta el 30 de mayo de 1968 estuvo al cargo el señor Peyrefette quien fue sustituido por Ortali hasta el 12 de julio. Luego, bajo el nuevo gabinete de Couve de Murville, que inició sus labores el mismo 12 de julio, fue ministro Edgar Faure. Finalmente Guichard ocupó el ministerio a partir del 22 de junio de 1969 siendo entonces primer ministro el señor Chaban-Delmas.

b. Evolución de las relaciones de fuerza.

En las manifestaciones de 1968 los estudiantes representaban una fuerza de revuelta, pero no realmente revolucionaria debido esto a dos razones: por una parte, la crisis del movimiento era sólo una situación transitoria y, por otra parte, las condiciones de vida del estudiantado eran totalmente distintas a las de la clase obrera. La mayoría de los estudiantes que participaron en las revueltas provenía de la burguesía.

Uno de los principales motivos de las manifestaciones universitarias fue la violación, por parte del gobierno, de las libertades de asociación a nivel universitario.

Los estudiantes pugnaban por la restauración de una política democrática en la universidad, por la cogestión y por una mayor participación suya en la enseñanza. Al pedir la cogestión argu-

mentaban que, en la medida en que la universidad les pertenecía, eran ellos quienes debían administrarla.

La universidad francesa se pretendía liberal y estaba en contra del monopolio del Estado. Pero tener el concepto de que el Estado era responsable de la educación hacia la juventud implicaba que éste tenía que tener cierta injerencia en lo relativo a la enseñanza por lo que, la universidad no debía tomar partido político. Por otra parte, conforme a la naturaleza y a los objetivos de toda universidad, ésta no puede mantenerse neutra. Por lo tanto, la demanda de una neutralidad en la educación estatal era totalmente ilusoria.

Los temas de descentralización, democratización y planeación de la educación eran los más recurrentes en el periodo de la crisis. La descentralización era vista como una solución a las presiones administrativas y pedagógicas ejercidas por el mismo sistema; se proponía como alternativa la creación de departamentos, no sólo a nivel administrativo. Pero esto no iba a resolver la situación. Mediante la descentralización se quería que el Estado reconociese las libertades de los individuos y de los cuerpos intermediarios a nivel de sus respectivas competencias; estas libertades no debían basarse en una delegación del Estado sino en la naturaleza del cuerpo considerado.

En cuanto a la planeación, era considerada indispensable para que el Estado, que tiene todos los poderes, pudiese dirigir la universidad como un todo. Pero el problema aquí consistía en es

establecer una planificación totalitaria a nivel universitario, en el marco del sistema político francés en el cual el Estado no tiene un monopolio sobre la totalidad de la vida del país como sucede en la URSS. La dificultad para el Estado consistía en controlar todo lo relativo a la previsión y adaptación de los estudios, resolver el problema de la oferta de trabajo en el mercado, etc. Se proponía entonces dejar que los profesores se encargasen de las modificaciones de los programas de estudio en lugar de que fuese una ley la que realizara dicha función.

Respecto a la democratización, lo que se deseaba era eliminar el carácter burgués de la universidad, ya que del total de sus estudiantes sólo el 5% estaba integrado por hijos de obreros; pero éste no era un problema de índole universitaria sino de tipo político y social.

Los estudiantes le reprochaban al sistema universitario su divorcio con la vida activa. Pedían, por una parte, ser ellos quienes determinasen el contenido de sus estudios y, por otra, que hubiese una apertura de la universidad hacia los demás factores educativos y las necesidades a largo plazo de la sociedad.

En la elaboración y en la realización de todas estas peticiones, los estudiantes estuvieron dirigidos principalmente por tres personas, quienes eran sus líderes: Geismar, Cohn Bendit y Sauvageot, quienes actuaban de manera relativamente independiente de los partidos políticos de izquierda. De éstos el que casi siempre se abstuvo de intervenir fue el Partido Comunista Fran-

cés. Los criterios utilizados por los representantes de los estudiantes para dirigir los movimientos eran algo anárquicos. Si bien tanto el personal universitario sindicalizado como los dirigentes de las organizaciones estudiantiles, supieron muy bien movilizar a los estudiantes, los argumentos que usaban para controlarlos y llevarlos a la acción tenían como finalidad realizar un movimiento totalmente anarquista.

En los meses de mayo y junio principalmente, los manifestantes se caracterizaron por estar anormalmente politizados. El simple desarrollo normal de las actividades universitarias se transformaba en un acto de provocación. Esto era consecuencia de la acción "subversiva"⁶ ejercida sobre los estudiantes, mediante el terror, la provocación y la mentira.

Por el terror lo que los dirigentes buscaban era la eliminación de todo oponente al movimiento, fuese éste universitario o no. La provocación consistía en llevar a cabo peticiones excesivas de manera de obtener respuestas negativas por parte de la administración. Lo que sucedió el 2 de mayo en Nanterre ejemplificaba esto: los estudiantes querían, a como diera lugar, realizar un mitin en un anfiteatro en el cual se estaba impartiendo una cátedra. La mentira, el engaño hacia el estudiante era uno de los métodos más recurridos por parte del Sindicato Nacional de Educación Superior y de la Unión Nacional de Estudiantes en

⁶ Comité Etudiant pour les Libertés Universitaires, Pour rebâtir l'université, La table ronde, Paris, 1969, p. 31.

Francia. La finalidad consistía en llevar el conflicto a sus límites de manera que éste fuese insoluble en el seno de la legislatura.

Por otra parte las acciones de los estudiantes se caracterizaban por su inconciencia política. Esto explica en parte el por qué los estudiantes asumieron una posición negativa rechazando toda alternativa de solución al problema. Fue así, por ejemplo, cuando se negaron a que fuesen designados delegados encargados de establecer un nuevo orden universitario. Además, para algunos de ellos en 1968, el término "oposición" (contestación) implicaba el uso de la violencia sin límite alguno.

Un cierto número de profesores se unió a los estudiantes, en parte por iniciativa de sus sindicatos, pero jamás lograron constituir realmente un bloque homogéneo debido a que ambos se temían.

Las principales demandas de los manifestantes consistían en que la educación fuese permanente, popular, autónoma e internacional. Pugnaban por una educación que fuese permanente, gratuita y obligatoria a toda edad, que todo ex-estudiante fuese a la vez profesor y alumno. El carácter popular de la educación consistía en combinar el trabajo intelectual con el productivo, mediante la realización de prácticas en las fábricas. Se debía también otorgar el libre acceso del pueblo a las universidades. A fin de internacionalizar a la universidad fue creada en 1968 la Federación de Estudiantes Revolucionarios.

La participación era otro de los temas motivo de polémica. Esta era una de las fervientes demandas de los estudiantes pero no podía darse en un sistema tan centralizado como lo era el sistema universitario francés. De ahí también la urgencia de una descentralización en la universidad. La participación abarcaba también el ámbito financiero, en la medida en que debía permitir la participación económica a otros entes distintos del Estado.

2. Debates legislativos⁷

A. Declaración de Edgar Faure ante la Asamblea Nacional

Edgar Faure, entonces ministro de educación nacional, se presentó ante la Asamblea Nacional el 8 de octubre de 1968 a fin de exponer su opinión respecto a la Ley de Orientación de la Educación Superior cuya elaboración estuvo a su cargo.

Para Georges Pompidou, quien era primer ministro al iniciarse la crisis de mayo de 1968, ésta más que un conflicto universitario era un replanteo de la misma civilización. En tanto el general Charles de Gaulle, presidente de Francia en 1968, consideraba que para la reconstrucción de la universidad la participación de los universitarios era indispensable.

La reforma de la educación superior no era más que la primera

⁷ En este inciso hice una síntesis de lo dicho por el ministro Edgar Faure en sus declaraciones ante la Asamblea Nacional y el Senado.

etapa de una reforma educativa. Si se le dio prioridad a esta rama de la educación fue debido a la urgencia particular de resolver el conflicto universitario por una parte y, por otra, al hecho de que la autonomía y la participación eran susceptibles de serle aplicables de manera inmediata.

En la elaboración de la Ley de Orientación las consultas realizadas fueron numerosas; se llevó a cabo un diálogo sin discriminación alguna. Estas consultas respondían a las exigencias de la misma participación, principio éste que fue aplicado a todos los niveles incluido el de la oposición y en todo el país. Las consultas con los rectores y decanos fueron hechas con la mayor participación posible. Los decanos asistían acompañados de profesores y estudiantes, aunque escogidos por ellos mismos, debido a que era el único medio viable en el contexto del momento. Sistema éste criticado por algunos universitarios.

La revisión del proyecto de ley estuvo a cargo, por una parte, del Consejo de Ministros y, por otra, del Consejo de Enseñanza Superior, del Consejo Superior de Educación y del Consejo de Estado. Los tres últimos consejos, cuya existencia era anterior a 1968, estaban integrados por una minoría de estudiantes y una mayoría de profesores. Fueron pocas las opiniones de estos consejos tomadas en consideración en el curso de esta revisión.

En el seno de la Asamblea las reacciones a dicho proyecto fueron principalmente dos: el grupo principal de la mayoría lo

criticó de manera amplia en tanto la oposición lo aprobó parcialmente. La mayoría, que aceptó sólo el tema general del proyecto relativo a la autonomía y a la participación, ponía en tela de juicio la seguridad a largo plazo de la reforma. La respuesta que le dio el ministro fue que ningún diputado de la mayoría pensó en presentar un contra-proyecto, derecho que posee todo diputado. En cuanto a la oposición se le criticó por el hecho de que algunos de sus miembros se unieron a la mayoría parlamentaria. La Asamblea se encontraba en plena división.

Los principales instrumentos de la reforma fueron la autonomía y la participación, temas éstos que constituyeron también el aspecto técnico del debate. Las críticas generales versaban sobre la falta de autonomía y el exceso de participación. La autonomía era una antigua reivindicación. Ya en 1875, Renau la mencionaba e hizo lo mismo Jules Ferry en 1885.

En 1968 un profesor describía a la universidad francesa como: "Cabeza enorme, cuerpo exánime, desierto de provincias, sobrepoblación en el centro, tutela de París, de la administración de las finanzas sobre los maestros que se ven privados de responsabilidades naturales y que son desanimados para tener iniciativas".⁸

El señor Charbonnel, relator de las Comisiones de Asuntos

⁸Déclaration de M. Edgar Faure devant le Parlement, p. 18.

Culturales y de la de Finanzas hizo ciertas modificaciones al proyecto, en lo relativo a la autonomía. En síntesis se llegó a lo siguiente:

- 1.- Autonomía administrativa y financiera. Fueron tres los puntos que aportó en este rubro. La creación del control a-posteriori de los egresos, eliminando así los controles burocráticos anteriores. El establecimiento del crédito global de funcionamiento, que permitiría que las universidades se concentrasen más en ciertos aspectos, antes algo ignorados y posibilitaría concentrar equipos materiales y recursos humanos en algunas especialidades, sin perjudicar las enseñanzas básicas de los primeros años. La especialización de las universidades que permitiría una competencia útil entre ellas.

- 2.- Autonomía académica. A este respecto Edgar Faure consideraba que: "... cada universidad tendrá el derecho de organizar, como lo desee y bajo su responsabilidad, diplomas científicos de su propia creación, siempre y cuando no se trate de diplomas nacionales que den acceso a ciertas carreras o condicionen los concursos".⁹

Los diplomas nacionales no tendrían como finalidad ajustar a las universidades a las reglamentaciones ministeriales. En este

⁹ Op. cit., p. 19. Por concurso se entiende aquí a los concursos de ingreso a las grandes escuelas.

rubro las funciones del ministro y del Consejo Nacional consistirían en controlar, regular, garantizar y evitar la devaluación nacional e internacional de los diplomas franceses, así como sus diferencias regionales.

A su vez, la participación sería el principio complementario de la autonomía. Si la autonomía no existía antes era debido a la ausencia de participación. El principio de participación se aplicaría tanto a las personas ajenas a la universidad, como a los estudiantes. Las primeras participarían en los consejos nacional y regionales que reunirían los delegados de las universidades y los dirigentes de los sectores socio-económicos regionales. Las universidades mismas podrían también invitarlos a unirse a sus organismos de dirección.

En cuanto a la participación de los estudiantes, ésta fue solicitada por los mismos debido a varias razones: transformación de las relaciones alumno-profesor, introducción del espíritu de equipo en la elaboración y transmisión de los conocimientos, madurez más rápida de los estudiantes y aumento constante del número de jóvenes.

Mas, a su vez, la reforma requeriría de la confianza de los estudiantes lo que impide que se les imponga la obligación de votar y se les otorgue un rol minoritario. Si se dan estos dos elementos, la participación sería ineficaz.

La filosofía general del proyecto partió de un análisis de

las relaciones que deben existir entre la universidad y la sociedad. Tiende a una modernización y democratización de la cultura.

Para Edgar Faure el problema del número de estudiantes era una falacia, no un problema en sí mismo:

"...las cifras son considerables; el crecimiento satisfactorio; no hay algo ni extravagante ni catastrófico, tanto en relación con las previsiones del plan en las cuales nos mantenemos, como en relación con los demás países del mundo, y el conjunto es motivo de orgullo"¹⁰

Ahora bien lo que el aumento de los estudiantes implicaba era un paralelo en el crecimiento demográfico, una necesidad de democratizar la enseñanza y un mayor esfuerzo financiero por parte del Estado.

Pero tratar de resolver esa situación mediante la "selección" sería un error, porque implicaría obstaculizar el desarrollo normal de la universidad. Lo único que se lograría con la selección sería sumar al bachillerato un examen más; dividir la enseñanza aún más, lo que afectaría ante todo a los menos favorecidos económicamente y finalmente, impedir la realización

¹⁰Op.cit., p. 24.

del compromiso que el Estado tomó, luego de la liberación, en relación con la política demográfica.

Lo que sí sería una solución es la orientación vocacional y, más aún, es una necesidad actual. Esta debería darse principalmente entre la educación media superior y la educación superior.

El problema real radicaba en una inequitativa distribución entre las disciplinas. Debido a la "crisis de una cultura estática en un mundo en constante transformación" los estudiantes se encontraban concentrados más en las carreras humanísticas, que en las científicas, hecho éste, contrario a las necesidades de la sociedad. Se debía por lo tanto reconsiderar el concepto de la educación a fin de adaptar a ésta al ritmo de la sociedad y que de esta manera se mantuviese al mismo nivel que el progreso y la innovación.

Se hacía cada vez más patente también la necesidad de valorizar la investigación, la ciencia y la técnica aunándolas con la docencia. Para esto era menester desarrollar los institutos universitarios tecnológicos y eliminar de manera definitiva la elección de carreras técnicas acorde con la clase social del estudiante. Se debía establecer un vínculo entre la técnica y la cultura.

Por otra parte, la educación superior debía tender, en términos generales, a adaptar al hombre a la sociedad:

"El hombre moderno debe aprender para comprender y comprender para progresar".¹¹

La universidad debía ayudarlo para realizar esto. La respuesta a ello se encuentra en el primer artículo de la Ley de Orientación. Para lograrlo había también que desarrollar e intensificar la educación permanente. Si bien se le había criticado al proyecto por ser utópico y riesgoso, estas críticas carecían de fundamentación sólida.

B. Declaración de Edgar Faure ante el Senado.

Edgar Faure, el 24 de octubre de 1968, fecha en que se presentó ante el Senado, habló ante éste sobre los fundamentos, los objetivos y los instrumentos de la reforma de la educación superior.

La crisis vivida a mediados de 1968 no había terminado aún; sus manifestaciones seguían siendo resentidas. Fue y es una crisis de la juventud, de la sociedad y de la universidad.

La crisis de la juventud, conforme a un informe de la UNESCO, se debió principalmente a tres causas: transformación de las estructuras familiares, religiosas y comunitarias, lo que implicó una disminución del formalismo y del autoritarismo en di-

¹¹Op.cit., p. 30.

chas relaciones; ingreso más tardío a la vida activa y madurez precoz en los jóvenes y tendencia idealista en las exigencias de éstos. La juventud criticaba a la sociedad en general, fuese ésta capitalista o socialista.

La sociedad a su vez tuvo una crisis de civilización y espiritual, cuyo origen se encontraba en parte en el constante progreso tecnológico. Surgió una revolución ya no industrial, sino ideotecnológica.

En términos socio-económicos, la sociedad se convierte cada vez más en una sociedad de promoción en la que el Estado es el constante deudor. Ante esto se dio la necesidad de transformar la noción de educación, de manera que la sociedad recibiese una cultura de promoción y no de seguridad. Acorde con las constantes transformaciones vividas por la sociedad, la cultura debía ser dinámica. El progreso material económico debía ser acompañado de un progreso intelectual.

A la vez, esta sociedad de promoción llevaba, cada vez más, al hombre a un estado de casi alienación, perdiendo toda libertad de decisión, pero aquella le exigía también una mayor responsabilidad y toma de decisión.

Existía pues una relación entre las crisis de la sociedad y de la educación debida por una parte, al temor de que la sociedad de consumo disminuyese la libertad del hombre y, por otra, al hecho de que el progreso exigía cada vez más, decisión y au

tonomía. Era necesario por lo tanto educar al hombre de manera de ponerlo en posibilidad de defenderse en la sociedad.

En la universidad los problemas fundamentales abarcaban el número de alumnos, los métodos empleados y los objetivos de la educación superior. En cuanto al primero, el ministro de educación nacional, sostuvo ante el Senado la misma opinión que había sustentado en la Asamblea Nacional: el problema no radicaba tanto en una cuestión cuantitativa y la solución no se encontraba, en una selección más restrictiva. Lo que se debía resolver era la desigualdad de posibilidades basada en las diversas clases sociales. Un sistema de selección eliminatoria no sería operante ni en una sociedad de promoción, ni en un sistema político democrático.

Lo que se requería era suprimir el término de "selección". La universidad debía ayudar al hombre a ser competitivo y a obtener, según su capacidad, una cultura general. Esto implicaba el replanteo de los métodos pedagógicos. El sistema de control de los conocimientos mediante un examen anual era ya caduco. Además, los métodos empleados hacían que el estudiante se convirtiese en un ser pasivo, lo que perjudicaba más a aquel que provenía de una clase social baja en la medida en que tenía pocas posibilidades de diálogo intelectual fuera del ámbito universitario. La educación debía por lo tanto tornarse más dinámica y uno de los medios para lograrlo consistía en la pedagogía de grupo, es decir, que había que darle mayor énfasis al sistema de trabajo en grupo que al individual.

Finalmente la cultura debía ser concebida de nuevo, de manera que fuese polivalente, generalizada y accesible a todos. A través del vínculo universidad-cultura se podría luchar contra la alienación producida por la sociedad de consumo. La universidad debía tener como objetivos la creación, renovación y difusión de la cultura. Los instrumentos para lograr la reforma de la educación superior, ya mencionados anteriormente, fueron la autonomía y la participación.

El proyecto de ley no tendía a imitar el sistema educativo americano ni en lo relativo a la contratación de los profesores, ni en lo referente al financiamiento de las instituciones de educación superior.

En Francia el profesor tiene rango de funcionario público y está sujeto por lo tanto a la legislación sobre éste. En lo que respecta a la participación, Edgar Faure hizo énfasis en la de los profesores. Se les debía dar nuevas atribuciones de manera que pudiesen innovar los cursos tanto en el nivel de licenciatura, como en el de doctorado, a fin de evitar la devaluación de los diplomas nacionales.

Este proyecto de la Ley de Orientación se encontró en el Senado ante una doble oposición: por parte de los conservadores y por parte de los revolucionarios, quienes preferían continuar la "revolución".

A manera de síntesis de los debates legislativos, tanto en

la Asamblea Nacional como en el Senado, puede decirse que a lo largo de éstos los temas a los que hace referencia la Ley de Orientación suscitaron diversos intereses entre los participantes.

Los temas relativos a la misión de la educación superior, a la recepción y orientación de los estudiantes, a la educación permanente y a las responsabilidades del personal docente suscitaron poco interés.

En cambio los temas en torno a las libertades políticas y sindicales y a la autonomía financiera y académica despertaron un gran interés en los legisladores. Respecto a la autonomía financiera, la discusión se centró primordialmente sobre la eliminación o no del control financiero a-priori; en cuanto a la autonomía académica se hizo énfasis sobre la conservación o no del monopolio de colación (cotejo) de grados universitarios.

El tema sobre la participación abarcó más de la tercera parte de los debates sobre el conjunto de la ley, debido a la familiarización de los legisladores con dicho tema.

En términos generales puede decirse que los legisladores en su totalidad tuvieron una gran participación. Muchos se caracterizaron por olvidar su pertenencia a un partido político, al expresar sus ideas personales.

En este ambiente de colaboración fue aprobada la Ley de Orientación, primero en la Asamblea Nacional -el 11 de octubre de 1968 en la madrugada-, conforme al siguiente escrutinio: de un total de 480 votantes, de los cuales sólo 441 expresaron su sufragio, todos lo hicieron a favor de la ley, sin ninguno en contra. Luego, ésta fue aprobada por el Senado el 25 de octubre de la siguiente manera: 278 senadores de quorum, de los cuales 260 votaron y lo hicieron a favor.

Los diversos grupos parlamentarios sostuvieron sus tesis como sigue.

1. Grupo comunista: el proyecto de ley contemplaba las peticiones hechas por ellos. Aunque este grupo no se asoció con la mayoría, tampoco votó en contra.
2. Federación de la Izquierda: participó en la Asamblea, pero en el Senado guardó cierto silencio. Presentó un proyecto muy similar al del gobierno.
3. Grupo Progreso y Democracia: se caracterizó por su total apoyo al ministro y su confianza en los estudiantes, en la autonomía y en la participación.
4. Republicanos independientes: apoyaron al ministro e hicieron una interpretación liberal del proyecto.
5. Grupo de la Unión Democrática Republicana (U.D.R.): aunque

este Partido representaba a la mayoría parlamentaria, no estuvo en general conforme con el proyecto pero, a fin de evitar serias escisiones en su seno, se abstuvo de manifestar tal opinión. Sólo seis diputados se abstuvieron de votar.

3. Contenido de la Ley de Orientación de la Educación Superior.

A. Antecedentes legislativos (proyectos de ley)

Con el señor Couve de Murville, primer ministro a partir de 1968, surgen nuevas ideas respecto a la crisis francesa en materia educativa, como se desprende del discurso que dio ante la Asamblea Nacional al asumir su cargo:

"La reforma misma será una obra a largo plazo. Parece ser que ya va surgiendo un cierto consenso general sobre algunos de los grandes principios... Le corresponde al gobierno establecer un proyecto de ley que defina tales principios y orientaciones... el cual será sometido al Parlamento a partir de la sesión extraordinaria de septiembre. Luego, sobre estas bases, podrán ser llevados a cabo, en el seno de los establecimientos transformados en autónomos, los trabajos y las discusiones en los cuales participarán los poderes públicos ya que tienen la responsabilidad nacional y la responsa

bilidad financiera; trabajos y discusiones éstos que llevarán a la edificación de la nueva universidad...".¹²

A su vez Edgar Faure, entonces ministro de la educación nacional, respaldaba la posición del primer ministro:

"Estoy dispuesto a recibir a todos aquellos que tengan algo que decir para explicar sus proyectos, con la única condición de que estén dispuestos por su parte, a aceptarme como interlocutor válido...".¹³

Esta postura de negociación por parte del gobierno no se quedó sin respuesta; los universitarios tanto profesores y alumnos como autoridades y sindicatos se dirigieron hacia el ministerio.

El primer paso consistió en organizar una reunión paritaria nacional de profesores y estudiantes en el sector de la medicina. De ésta surgió la sectorización de la Facultad de Medicina de París; después la constitución de las nuevas facultades y la aplicación real de las prácticas en hospitales para los estudiantes de tercer año. Luego, se llevó a cabo el mismo procedimiento en las facultades de farmacia y de odontología.

¹² Chalendar, Jacques de, Une loi pour l'université, Desclée de Brouwer, Paris, 1970, pp. 17-18.

¹³ Idem.

Posteriormente el país fue dividido en cinco zonas y se realizaron cinco reuniones a nivel regional para las restantes facultades. Estas reuniones fueron también paritarias y fueron los rectores y decanos quienes invitaron a los participantes. El ministro incluyó algunas de las proposiciones hechas en estas reuniones en el proyecto de ley.

El primer proyecto legislativo fue elaborado personal y exclusivamente por el ministro, pero nunca fue dado a conocer de manera oficial. No obstante, quienes tuvieron acceso a él consideraban que las soluciones planteadas por el ministro en dicho proyecto, hubiesen permitido que las nuevas instituciones fuesen instaladas con mayor rapidez y agilidad.

Más tarde fue elaborado un nuevo proyecto conocido como la "versión del 2 de septiembre". Fue redactado por el director del gabinete y por dos miembros del equipo del ministro. Se caracterizó principalmente por una mayor precisión jurídica que el anterior. En él se propuso la creación de establecimientos públicos de carácter científico y cultural, los que permitirían darle cierta forma a la autonomía. Previó la posibilidad de extender su aplicación en el futuro a otras instituciones de educación superior distintas a las facultades. En el procedimiento dispuesto para la aplicación de la reforma se previó la posibilidad de consultar a las instancias de hecho, pero sin confiarles la elaboración de los proyectos de estatutos.

El 4 de septiembre el Consejo de Ministros inició el proceso de revisión del proyecto, al cabo del cual el mismo fue aumentado considerablemente.

El día 10 del mismo mes, se elaboró una nueva versión del proyecto, la cual fue de nuevo modificada por el mismo Consejo de Ministros. Esta versión fue conocida como la "versión del 15 de septiembre". El día 16 se reunió el Consejo de Enseñanza Superior a fin de revisar dicho proyecto. Consideró que se le otorgaban demasiadas libertades a los estudiantes las que podrían implicar una disminución de la calidad académica y un desorden generalizado. Pero el Consejo sólo aportó algunas modificaciones, siendo aceptadas casi todas.

Por su parte, el Consejo Superior de Educación Nacional se reunió, con la misma finalidad que el anterior, los días 17 y 18 de septiembre. El proyecto en su conjunto fue aprobado por el Consejo sin oposición; sólo hubieron cuatro abstenciones.

Finalmente el proyecto fue revisado por el Consejo de Estado, primero en su sección interna y después en asamblea general. Este hizo pocas críticas en cuanto al fondo del proyecto, pero en lo relativo a la forma le reprochó el interferir en el campo reservado por la Constitución al poder reglamentario. Luego, el 21 de septiembre, el proyecto fue depositado en la Asamblea Nacional.

Otros documentos oficiales que antecedieron a la Ley de Orien

tación fueron el documento aprobado por la Asamblea General del Consejo de Estado, las proposiciones hechas por la Comisión de Asuntos Culturales del Senado, el documento aprobado por la Comisión Mixta Paritaria y los informes presentados por los señores Cappellet y Caivallet ante el Senado.

B. Principios de la Ley de Orientación.

El sistema universitario existente con anterioridad a 1968 se caracterizaba por su elitismo, debido a la selección llevada a cabo con el bachillerato; por su enclaustramiento, debido a la existencia de aproximadamente 100 facultades de derecho, letras, medicina, ciencias y farmacia, encuadradas geográficamente en 23 universidades, pero carentes de un vínculo entre ellas y por su centralismo, al uniformar la reglamentación aplicable a las facultades, a los programas de estudio y a los diplomas.

Posteriormente, con la ley, se logró una organización menos compleja que une los niveles de decisión y favorece los intercambios y la cooperación interdisciplinaria e interuniversitaria.

Son tres los principios fundamentales de la Ley de Orientación de la Educación Superior: la autonomía, la participación y la multidisciplinaria. Los dos primeros, debido a que son complementarios el uno del otro, serán tratados detalladamente en el capítulo III de este trabajo.

Las relaciones de índole académica constituyeron uno de los principales objetivos de la reforma, lo que se explica por el hecho de que la principal reivindicación, y la más generalizada, recayó sobre este tema.

Al respecto el ministro Edgar Faure sostenía la tesis de que debido al desarrollo de los medios de comunicación la juventud se volvía cada vez más crítica y no podría ya permanecer en una posición subalterna, de perpetua pasividad.

Los conocimientos, al cambiar y renovarse de manera constante, llevan implícito el replanteo constante de las ideas, lo que implica una modificación en el concepto de la enseñanza. Esta debe tender a una mayor pluridisciplinariedad y el alumno debe tener una mayor participación intelectual. Esta necesidad fue manifestada en la exposición de motivos de la Ley:

"Una de las funciones esenciales de la universidad moderna consistirá en pensar de nuevo las relaciones entre educandos y educados. La enseñanza jamás deberá aparecer como la manifestación de un soberanía que se ejerce o de un liberalismo que se desnaturaliza".¹⁴

¹⁴ Op. cit., p. 42.

La educación superior debe tener esencialmente la finalidad de formar tanto cuadros profesionales como "conciencias", es decir, que el estudiante debe estar en posibilidades de adaptarse a los empleos actuales. Esto explica la necesidad y el por qué del carácter pluridisciplinario de este tipo de educación. Debe seguir el desarrollo de la sociedad a la vez que actúa sobre la misma. No debe incluso, responder a las demandas profesionales actuales, sino que debe superarlas. Debe asociarse mediante la participación, a la vida de la nación en lugar de encerrarse en ella. Por esto el principio de la participación debe ser también aplicado a personas ajenas a la universidad tanto en el ámbito de la administración de la misma como en el de la propia enseñanza.

Es necesario que dentro de una misma carrera el estudiante reciba todo tipo de conocimientos, evitando así la excesiva especialización de los profesionistas de toda índole. Para ello hay que suprimir el sistema de profesores por facultad y sustituirlo por el de profesores de universidad.

La ley abarca también el tema de la orientación, conforme a lo dicho en la exposición de motivos:

"...ninguna posibilidad de acceso al saber
deber ser perdida... porque en ello la socie-
dad perdería una élite a la cual le negaría

el medio de desarrollarse y superarse...".¹⁵

Esto hace necesaria una serie de transformaciones administrativas en el seno de la universidad y en el personal docente, necesidad que se ve satisfecha por la ley.

A nivel académico se requería, pues, el surgimiento de nuevas formaciones lo que implicaba la creación de nuevos diplomas; éstos fueron los diplomas nacionales y los diplomas de universidad.

En 1966, académicamente hablando, la educación superior se encontraba dividida en 3 ciclos: el primero con duración de 2 años en el que se impartían conocimientos fundamentales y se orientaba vocacionalmente al estudiante, el segundo ciclo de igual duración que el anterior concluía con la licenciatura y la maestría y el tercero estaba íntegramente destinado a la investigación.

Mas este sistema, como ya fue dicho, no se ajustaba al mercado laboral del momento debido a su excesiva especialización en una sola disciplina y al exceso de conocimientos meramente teóricos que impartía. Por esto el legislador quiso, a través de la reforma, introducir el concepto de estudios terminados con miras a la inserción del futuro diplomado en la vida acti-

¹⁵ Op.cit., p. 79.

va. Fueron por lo tanto reformados los ciclos más arriba mencionados.¹⁶

No obstante los objetivos inmediatos de la Ley de Orientación, existían otros a largo plazo que consistían en: reforzar la autonomía universitaria, impulsar las iniciativas educativas y estructurar la orientación vocacional. Para lograr estos objetivos fue menester, ante todo, reestablecer el equilibrio entre la demanda existente de graduados y su propia producción; equilibrio que fue perdido por el aumento de los poseedores de diplomas universitarios, su nula distribución en el territorio nacional y el consecuente desempleo.

C. Contenido de la Ley de Orientación.

La Ley de Orientación de la Educación Superior define en el Título I su visión de dicha educación, consistente en la elaboración y la transmisión de los conocimientos, el desarrollo de la investigación y la formación del hombre. Las universidades deben elevar constantemente las formas superiores de la cultura y de la investigación y permitir a todos, con base en su vocación y capacidad, el acceso a ellas. Deben participar en el desarrollo socio-económico del país conformándose a la evolución democrática exigida por la revolución industrial y tecnológica. El personal académico debe poder ejercer sus funciones en un

¹⁶ Respecto a la reforma de los ciclos de la educación superior, véase el Capítulo II, 2, C, a. pp. 81-83

marco de libertad y de tranquilidad. La universidad debe orientar al estudiante y proporcionarle los conocimientos y los elementos necesarios a su formación, así como facilitarle el desarrollo de actividades culturales, deportivas y sociales. Debe también formar a los profesores de la educación nacional, mejorando constantemente los métodos pedagógicos y renovando los conocimientos. Todo miembro activo de la sociedad debe tener acceso a la educación superior de manera de superarse por ella. La universidad debe participar en el sistema de educación permanente. La educación superior, en su conjunto, participará en la promoción cultural de la sociedad y así en la evolución de ésta hacia una responsabilidad mayor.

El título II de la ley establece las diversas categorías de instituciones de educación superior que están sujetas a la misma, por una parte, y dispone la creación de las instancias nacionales, por la otra.

Luego en los tres siguientes títulos contempla la autonomía universitaria, en sus niveles: administrativo, académico y financiero, así como el principio de la participación.

El título VI contiene diversas disposiciones relativas al personal docente de las instituciones de educación superior.

En su título siguiente, la ley regula las llamadas franquicias universitarias. El artículo 35 contempla lo siguiente:

"La enseñanza y la investigación implican la objetividad del saber y la tolerancia de opiniones. Son incompatibles con toda forma de propaganda y deben mantenerse ajenas a toda influencia política o económica".

Los estudiantes tienen la libertad de información sobre los problemas políticos, económicos y sociales siempre y cuando ésta no afecte las actividades académicas, no se realice propaganda alguna y no se causen disturbios en el orden público. Estas limitaciones, aunadas a lo dispuesto por el artículo 35 de la ley, parecen tender a la constitución de una universidad meramente "científica", alejada de toda realidad e incumplidora de su rol social consistente en la concientización y politización del estudiante.

El poder disciplinario está a cargo de los presidentes de los establecimientos y de los directores de las unidades de enseñanza y de investigación (U.E.R.: Unités d'enseignement et de recherche), poder que ejercen a través de los consejos de dichas instituciones.

El Título VIII regula la realización de la reforma educativa estableciendo las formas y etapas de creación de las nuevas instituciones de educación superior.

Finalmente el Título IX denominado "Disposiciones finales" se refiere a la educación médica, odontológica y farmacéutica.

En todas las decisiones que se tomen respecto a esta educación el ministro de asuntos sociales debe ser consultado.

En los dos capítulos siguientes de este trabajo analizaré el contenido de la ley de Orientación relacionándolo con los diversos decretos expedidos para su aplicación.

CAPITULO II

ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

1. Administración general de la educación superior.

A partir de la Ley de Orientación de la Educación Superior fueron creados en algunos casos, y en otros solamente modificados, diversos órganos de consulta tanto a nivel nacional como a nivel regional. A continuación analizaré cada uno de estos órganos, conforme a lo dispuesto por la Ley de Orientación y por los diversos documentos legislativos que los estructuran.

Pero antes de iniciar este análisis es pertinente hacer un esbozo de la administración central universitaria, en la medida en que ésta es el punto de partida de toda la organización de la educación superior en Francia.

A. Administración central

La educación nacional está a cargo de la administración central y de los llamados "servicios exteriores" (services extérieurs) los cuales están organizados en torno a las circunscripciones territoriales. La administración central realiza las funciones relativas a la elaboración de la legislación, a la aplicación de leyes y decisiones, a la preparación de decisiones complementarias e instrucciones de aplicación, a las modificaciones y difusión necesarias y a la coordinación de las actividades del

personal docente, administrativo y del que integra los servicios exteriores.

Dicha administración central está integrada por el Ministerio de Educación Nacional y el Secretariado de Estado de las Universidades.

Respecto a la educación superior, la autoridad de mayor jerarquía es evidentemente el Ministerio de Educación Nacional (MEN). El ministro de educación nacional es nombrado por decreto del presidente de la República con base en la propuesta hecha por el primer ministro. Ejerce sus funciones bajo el control del parlamento y, en algunos casos, por medio de sus delegados quienes tienen el carácter de funcionarios nombrados por el mismo ministro, previa consulta, a veces, a las comisiones paritarias. Los delegados dependen de manera absoluta del ministro. Esta delegación de funciones se realiza de la siguiente manera: en cada región o academia la delegación recae en la persona del rector, en los departamentos, en la de los inspectores de academia y en las localidades, en las de los inspectores de educación nacional y en los jefes de establecimientos.

Las principales atribuciones del ministro consisten en dirigir y controlar todos los servicios públicos de educación y de formación de la juventud, excepción hecha de aquellos que están sujetos a otros ministerios¹⁷, y vigilar los establecimientos

¹⁷Ver a este respecto el inciso 3 de este capítulo, pp. 88-91

educativos privados. Estas atribuciones llevan implícito el ejercicio de diversos poderes por parte del mismo ministro. Por una parte, el poder reglamentario el cual es ejercido en ciertas ocasiones con la opinión de dos órganos consultivos, como se verá más adelante. Por otra parte, el poder jerárquico que consiste en dirigir el trabajo realizado por los agentes de la administración central y de los servicios exteriores. Con este poder el ministro puede modificar o anular los actos de sus subalternos. Finalmente, el poder disciplinario y de nombramiento por el cual el ministro nombra a ciertas autoridades ya sea directamente o por delegación, pero siempre tomando en consideración la opinión de los órganos de consulta. Además, el ministro tiene a su cargo la administración del patrimonio nacional, así como la tutela administrativa, sobre los establecimientos públicos nacionales, funciones éstas que abarcan lo relativo a los presupuestos de las instituciones de educación superior, los cuales son presentados por los titulares de los ministerios de educación nacional y de economía y finanzas y, posteriormente, son comunicados a los cancilleres de las universidades quienes pueden solicitar su modificación.

En 1976¹⁸ fue creado el Secretariado de Estado de las Universidades, con carácter autónomo¹⁹, que sustituye, en materia

¹⁸Decreto No. 76-720 de 30 de julio de 1976, relativo a la organización de la administración central y resolución secretarial de 16 de septiembre de 1976, que modificó una resolución anterior, de 3 de octubre de 1975.

¹⁹En el curso de una deliberación del Consejo de Estado, en ju-

de educación superior, al Ministerio de Educación Nacional. Su finalidad consiste en obtener una mejor coordinación de todos los actos relativos a la educación superior y a la investigación.

A partir de su creación, el Secretariado asumió todas las atribuciones relativas a los establecimientos y organismos de educación superior y de investigación científica, que le correspondían anteriormente al Ministerio de Educación Nacional. Esto incluye la presidencia de los organismos deliberativos o consultivos así como la facultad de firmar todos los actos y decisiones, dentro de la esfera de su competencia, y de contrafirmar²⁰ los decretos, sujetándose obviamente al ámbito de su competencia.

Dicho Secretariado instituyó para su organización, diversos órganos administrativos²¹: un servicio de información, la delegación para las relaciones universitarias internacionales, una oficina (mission) para la investigación, la dirección de las enseñanzas superiores, la dirección de asuntos generales y fi-

nio de 1974, se dispuso que los secretarios de Estado autónomos debían ser considerados como "ministros", conforme al significado dado por la Constitución francesa de 1958.

²⁰ La contrafirma es la segunda firma destinada a autentificar la principal o a confirmar un compromiso solidario. En el caso de los decretos se da la primera acepción.

²¹ No obstante, el secretario de Estado de las universidades, puede acudir a diversos entes del Ministerio de Educación Nacional para el cumplimiento de sus funciones.

nancieros, el servicio de bibliotecas y el servicio del personal docente y técnico.

A continuación haré un breve estudio de cada uno de estos órganos administrativos, excluyendo únicamente al servicio de información.

La Delegación de las Relaciones Universitarias Internacionales fue creada debido a las necesidades, cada vez mayores, de la cooperación universitaria a nivel internacional, las cuales requieren para su satisfacción de una amplia estructura administrativa. Está encargada de llevar a cabo los acuerdos y convenios celebrados por las universidades francesas con establecimientos extranjeros, de recibir y orientar a los estudiantes extranjeros, de facilitar y promover la movilidad del personal docente y de los estudiantes, así como de fomentar la cooperación interuniversitaria de índole técnica. La Delegación está integrada por las oficinas de Acuerdos Internacionales y de Asuntos Generales.

La Oficina (mission) para la Investigación es el órgano que asegura una unión entre los trabajos del Centro Nacional de Investigación Científica, los de las universidades y los de los centros de investigación dependientes del Secretariado de Estado de las Universidades.

La Dirección de las Enseñanzas Superiores está integrada por la Oficina de Empleos, la Subdirección de Asuntos Generales, la

División del Servicio Social de los Estudiantes, la Subdirección de las Enseñanzas Universitarias y la Subdivisión de las Enseñanzas Tecnológicas Superiores. Tiene a su cargo, en términos generales, todos los asuntos relativos a la impartición de la educación superior.

A su vez, la Dirección de Asuntos Generales y Financieros comprende las siguientes dependencias: la Oficina del Plan; la División de Asuntos Generales, que está integrada por la Oficina de Programación y por la Oficina de Nuevos Métodos de Enseñanza; el Servicio Financiero y el Servicio de Equipos. Dicha Dirección debe por una parte reunir todo el material relativo a la educación superior para los efectos de la planeación a corto y a largo plazo de la misma y, por otra parte, encargarse de los asuntos presupuestarios y de la administración del conjunto de los créditos en lo que respecta al Secretariado y a los establecimientos de educación superior.

El Servicio de Bibliotecas es el organismo que tiene bajo su tutela a la Biblioteca Nacional, a las bibliotecas universitarias y a las bibliotecas de los grandes establecimientos científicos. Administra al conjunto del personal del Estado que trabaja en las bibliotecas públicas, de manera de conservar la unidad del cuerpo de bibliotecarios.

Finalmente, el Servicio del Personal Docente y Técnico es el encargado de la reglamentación y de los estatutos de dicho personal y del Secretariado del Comité Consultivo de las Universida-

des. Administra, además, al personal docente y técnico que la hora en los establecimientos de educación superior y de inves tigación.

B. Organos consultivos a nivel nacional

En razón de la historia de las universidades y de la adquisición progresiva de su autonomía, se quiso reservar un lugar especial dentro de la Nación, tanto a la educación superior como al personal encargado de impartirla y con este objetivo se fueron creando, poco a poco, órganos de consulta nacionales.

Así la Ley de Orientación creó el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación (CNESR) y, por otros conductos legislativos, fueron creados los siguientes organismos de consulta: la Conferencia de los Presidentes de Universidad, la Asamblea General de los Responsables de Establecimientos y de Escuelas Públicas que otorgan el diploma de ingeniero, la Conferencia de las Asociaciones Estudiantiles y el Comité Consultivo de las Universidades.

Quizás el más importante de entre éstos es el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación²², debido al

²²La estructura y el funcionamiento del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación están regulados por el decreto No. 71-140 de 19 de febrero de 1971, publicado en el Journal Officiel del 21 de febrero del mismo año; el cual fue modificado por los decretos Nos. 75-1346 y 76-224 publicados respectivamente en el Journal Officiel, los días 3 de enero y 9 de marzo de 1976.

importante papel que desempeña en la vida universitaria. Como ya lo mencioné, fue la Ley de Orientación, en su artículo 9o, que dispuso su creación:

"Queda constituido, bajo la presidencia del secretario de Estado de las universidades²³, un Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación que estará integrado por representantes electos de las universidades, por representantes electos de los establecimientos de educación superior y de investigación independientes de las universidades y, en una tercera parte, por personalidades exteriores que representen los grandes intereses nacionales".

Como este mismo concepto lo señala, el Consejo es presidido por el titular del Secretariado de Estado de las Universidades. El total de sus miembros no puede exceder de 90, ateniéndose a las siguientes reglas de representatividad: 54 representantes de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural, 6 representantes de los establecimientos de educación supe

²³La ley menciona aquí como presidente del consejo al ministro de educación nacional, mas como esta ley fue redactada con anterioridad a la creación del Secretariado de Estado de las Universidades y como su titular vino a subrogar al ministro en todas sus funciones, modifiqué el término de ministro de educación nacional por el de secretario de Estado de las universidades.

rior y de investigación, dependientes del Secretariado de Estado de las Universidades y 30 personalidades ajenas a la universidad.

Al crear este órgano se quiso tener una gran representación por parte de todos los establecimientos y organismos de educación superior y de investigación, pero debido a la importancia de sus funciones, éste debía constituir un instrumento sumamente eficaz por lo que se decidió disminuir el número de sus miembros, estableciendo una fórmula de compromiso con un máximo de 90 miembros.

El decreto No. 71-140 regula en sus artículos 2o. a 7o. el procedimiento para la elección de los miembros del Consejo el cual, de manera esquemática, queda estructurado como sigue. Los representantes de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural, son elegidos por los consejos de sus respectivos establecimientos y su número varía conforme a las categorías (18 entre los profesores o maestros de conferencias, los directores o maestros de investigación; 13 entre las restantes categorías de profesores e investigadores, 1 entre el personal del cuerpo científico de las bibliotecas, 17 estudiantes y 5 representantes del personal administrativo, técnico, obrero y de servicio). Las elecciones son realizadas sin posibilidad de elegir candidatos de diversas listas, con voto preferencial²⁴ y mediante distribución propor

²⁴El voto preferencial es el voto en el cual un signo distintivo respecto a algunos candidatos determina su ubicación en cada lista.

cional.²⁵ El escrutinio es por lista. Las listas de los candidatos son establecidas a nivel nacional y el secretario puede, hasta el último momento, eliminar de una lista los candidatos no elegibles. La regularidad de las elecciones puede ser impugnada por el secretario correspondiente o por algún elector, ante el Tribunal Administrativo de la ciudad de París. Tanto la organización como la fecha de las elecciones son establecidas mediante una orden (arrêté) secretarial.

Respecto a los representantes de los establecimientos públicos de educación superior y de investigación dependientes del Secretariado de Estado de las Universidades, éstos son electos, en términos generales, por los miembros de los órganos deliberantes de dichos establecimientos. Las elecciones aquí son realizadas por escrutinio mayoritario con dos vueltas.²⁶

A su vez las personalidades ajenas a la universidad son nombradas por orden (arrêté) del secretario de Estado de las universidades. De estas 30 personalidades, dos son escogidas entre los miembros de la Asamblea Nacional, otras dos entre los miembros

²⁵ La distribución proporcional es el sistema electoral en el cual el número de los electos de cada partido es proporcional al de los votos obtenidos por su partido.

²⁶ El sistema electoral de dos vueltas consiste en lo siguiente: si a la primera vuelta de las elecciones ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, se realiza entonces una segunda vuelta, en la que intervienen los 2 candidatos que obtuvieron mayor votación en la primera vuelta, siendo electo el candidato que obtenga el mayor número de sufragios.

bros del Senado y las 26 restantes entre las personas cuyos intereses sean conformes a los de índole económica, social y cultural de la Nación.

La mayoría de los miembros del Consejo es elegida por un período de 3 años.

Las funciones desarrolladas por el Consejo son tanto de índole general como de índole particular. Las primeras están comprendidas en el ya citado artículo 9 de la Ley de Orientación y consisten, de manera resumida en: preparar la planeación de la educación superior y de la investigación; dar su opinión sobre los programas y solicitudes de crédito de las instituciones de educación superior dependientes del Secretariado y asesorar obligatoriamente sobre la distribución de las dotaciones presupuestarias entre dichas instituciones; emitir su opinión respecto a las oposiciones hechas por los rectores a las deliberaciones de los consejos de los establecimientos educativos; hacer proposiciones y dar su opinión respecto a la uniformidad de los diversos estatutos de los establecimientos educativos y coordinar a las universidades y a otras instituciones de educación y proponer y opinar sobre las medidas relativas a la condición de obtención de los diplomas nacionales. El Consejo asume además todas las funciones que le correspondían al Consejo de Educación Superior.²⁷

²⁷ El decreto No. 65-1053 de 19 de noviembre de 1965, relativo al Consejo de Educación Superior define en el artículo 17

En lo que toca a las atribuciones de índole particular, en la medida en que éstas son muy numerosas, sólo mencionaré algunas relativas a su función consultiva respecto a las instituciones universitarias y su funcionamiento; ésta abarca los siguientes rubros: creación de servicios y órganos comunes interuniversitarios, instituciones de los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación, integración de los consejos de la universidad y designación de un presidente de universidad que no tenga la calidad de profesor titular.

El decreto arriba mencionado integra al Consejo con las siguientes instancias: una sección permanente, varias secciones especializadas y comisiones de consulta y una comisión científica permanente.

La sección permanente comprende 30 miembros, a saber: 18 representantes de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de las universidades, dos representantes de los otros establecimientos que dependen del Secretariado de Estado de las Universidades y diez personalidades que representen a los grandes intereses nacionales. Los miembros son electos en escrutinio secreto uninominal con dos vueltas. El Consejo, con base en una

las atribuciones de éste: "...emitir su opinión sobre los programas, los reglamentos administrativos o disciplinarios, los reglamentos relativos a los exámenes de la enseñanza superior, a la escolaridad y al otorgamiento de los diplomas; y sobre la creación de los establecimientos de educación superior públicos".

proposición del secretario, decide los temas sobre los cuales va a deliberar dicha sección.

Las secciones especializadas y las comisiones de consulta se encargan de estudiar problemas particulares.

Por su parte la comisión científica permanente examina los programas de investigación de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de estas universidades. Está integrada por 20 miembros de los cuales 12 son elegidos dentro de la misma y los ocho restantes son nombrados por el secretario de Estado de las universidades.

Tanto el Consejo como sus respectivas instancias son presididos y convocados por el secretario, quien fija además la orden del día. El Consejo sesiona por lo menos dos veces al año. El secretario puede invitar a cualquier persona a asistir a las sesiones con voz consultiva. Es menester mencionar que las sesiones no son públicas.

El siguiente organismo consultivo a nivel nacional en ser creado, fue la Conferencia de los Presidentes de Universidad, en el mes de febrero de 1971, a través del decreto No. 71-147.²⁸

²⁸ Este decreto de fecha de 24 de febrero de 1971, fue publicado en el Journal Officiel del 25 de febrero de 1971.

Este define a la Conferencia en su artículo 1o:

"Es creada una conferencia que reúne a todos los presidentes de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de las universidades y que dependen del secretario de Estado de las universidades."²⁹

El presidente de la Conferencia es el secretario de Estado de las universidades y los vicepresidentes son elegidos anualmente por la misma.

Las funciones principales de esta Conferencia son las relativas a la gestión y al funcionamiento de los establecimientos educativos en general.

Este órgano consultivo es un poco más autónomo que el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación en la medida en que él establece sus métodos de trabajo y las condiciones bajo las cuales son establecidas tanto las órdenes del día como las fechas de sus reuniones. Mas esto admite una excepción cuando la Conferencia es convocada por el propio secretario siendo él, entonces, quien fija la orden del día y preside por sí mismo o por un representante la sesión. Sus sesiones no son

²⁹ Hago la misma observación que hice en la nota 23, respecto al decreto estudiado.

públicas. Está facultada para crear en su seno comisiones encargadas de preparar sus debates.

Posteriormente a esta Conferencia, en 1972, fue instituido el Comité de Consulta de las Universidades³⁰, para asesorar al secretario de Estado de las universidades sobre las cuestiones individuales relativas a la contratación y a la carrera del personal docente universitario. Es este órgano el que establece los escalafones de ascenso de dicho personal.

El Comité es presidido por el secretario correspondiente. Está organizado en secciones y subsecciones las cuales no son presididas por el secretario. Los miembros de estas secciones y subsecciones son, por una parte, representantes de profesores, maestros de conferencia y maestros de conferencia agregados elegidos por escrutinio uninominal mayoritario con dos vueltas en un colegio único y, por otra, representantes de maestros-asistentes y jefes de trabajos prácticos.

Unos años más tarde, en 1975, se creó la Conferencia de las Asociaciones Estudiantiles³¹, la cual también es presidida por el secretario de Estado de las universidades. Los miembros de la Conferencia son nombrados por el secretario con base en las

³⁰El decreto No. 72-1016 de 6 de noviembre de 1972, regula a dicho Comité.

³¹La orden (arrêté) de 4 de junio de 1975, no publicada en el Journal Officiel, creó la Conferencia de las Asociaciones Estudiantiles.

proposiciones de diversas asociaciones nacionales (artículo 2o).

Todos los miembros son en su totalidad estudiantes y duran en su cargo dos años.

La Conferencia debe responder todas las consultas que le hace el secretario respecto al funcionamiento de los establecimientos de educación superior, a las carreras universitarias y a las condiciones de vida de los estudiantes. Se reúne únicamente a petición del secretario y en caso de que éste o su representante no asistan, la reunión no puede ser realizada. No hay votación alguna en los debates y las declaraciones emanadas de los mismos son escritas.

El último órgano consultivo en ser creado fue la Asociación General de los Responsables de los Establecimientos y de las Escuelas Públicas que otorgan el diploma de ingeniero³², en el año de 1976. Este es un organismo paralelo a la Conferencia de los Presidentes de Universidad. Es presidido por el mismo secretario de Estado de las universidades quien puede consultarlo sobre todas las cuestiones relativas a las escuelas de ingeniería.

Uno de los grandes aportes de estos organismos nacionales de consulta ha sido su contribución al ejercicio de la participa-

³²El decreto No. 76-93 de 15 de enero de 1976, publicado en el Journal Officiel del 30 de enero de 1976, regula a esta Asociación.

ción y por lo tanto a la realización de uno de los principales objetivos de la Ley de Orientación. No obstante, la toma de decisiones en el seno de éstos no ha sido siempre eficaz debido a los conflictos internos habidos entre los integrantes de los mismos.

C. Organos consultivos a nivel regional

Los órganos consultivos a nivel regional son los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación, los cuales fueron creados por la Ley de Orientación, en su artículo 8o:

"Los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación son instituidos por decreto, previo aviso del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación. Su competencia puede abarcar una o varias regiones".³³

Los mismos están regidos tanto por el citado artículo de la Ley de Orientación, como por el decreto No. 72-313³⁴ expedido

³³ Este primer párrafo del artículo 8 de la Ley de Orientación, fue adicionado a la misma por la Ley No. 71-557 de 12 de julio de 1971 (artículo 3).

³⁴ Decreto No. 72-313 de 21 de abril de 1972, publicado en el Journal Officiel del 25 de abril de 1972.

en abril de 1972.

El principal objetivo del legislador al crear sendos consejos consistió en evitar, dentro de lo posible, la presión centralizadora ejercida por París en lo relativo al establecimiento de las listas de capacidad de los maestros-asistentes y de los asistentes a la coordinación de la investigación con las universidades, a la realización tanto de las solicitudes de subsidios como de los programas presupuestarios y a la intervención de la administración central en la distribución del presupuesto. Por otra parte se buscaba una mayor colaboración entre las universidades y los universitarios, con la vida de la región en la que éstos se encontraban.

El decreto arriba mencionado, además de crear a cada uno de estos consejos, establece la composición de los mismos, las formas de designación o elección de sus miembros así como sus respectivas funciones.

Conforme a los artículos 60, 80, y 90 de dicho ordenamiento legislativo los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación están integrados por los miembros electos de la universidad o establecimientos públicos de carácter científico y cultural, independientes de las universidades que a continuación se enumeran: un presidente, dos representantes de los profesores e investigadores miembros del consejo de la universidad o del establecimiento respectivo; dos estudiantes, quienes son elegidos por aquellos que son miembros del consejo

de la universidad o del establecimiento respectivo y un representante del personal administrativo técnico, obrero y de servicio. Una tercera parte de la totalidad de los integrantes de los consejos está constituida por personalidades exteriores representantes de las colectividades locales y de las actividades económicas, sociales y culturales de la región, quienes son designados por una orden (arrêté) del secretario de Estado de las universidades por un período de tres años.

Las elecciones de los miembros de los consejos se realizan cada tres años. La elección de los representantes estudiantiles es hecha por escrutinio de lista, sin mezcla de listas diferentes, ni voto preferencial y con distribución proporcional. Respecto a los demás miembros electos, éstos son elegidos mediante escrutinio uninominal con dos vueltas.

Ahora bien, los demás establecimientos públicos de educación superior y de investigación, dependientes del Secretariado de Estado de las Universidades, designan a un miembro del personal académico y a un estudiante para que ellos los representen en el consejo regional respectivo. A su vez el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios y los institutos nacionales de ciencias aplicadas designan a sus cuatro representantes.

Las funciones realizadas por los consejos regionales consisten, por una parte, en estudiar las previsiones de desarrollo de las enseñanzas superiores y de la investigación, en participar en la elaboración de la Carta Universitaria y en reunir

toda la información relativa al desarrollo económico y social de la región respecto al mercado laboral, principalmente. Por otra parte, dichos consejos deben hacer recomendaciones tendientes a lograr cierta coherencia entre las solicitudes de equipo presentadas por las diversas instituciones de educación superior así como opinar sobre los programas y solicitudes de crédito de dichas instituciones. Finalmente son, estos consejos, los entes encargados de establecer relaciones entre las instituciones u organismos que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo regional y, las universidades y establecimientos de educación superior, a fin de promover el desarrollo económico de la región.

Cada consejo regional puede organizarse en torno a varias secciones especializadas o designar, dentro del mismo, una formación restringida. Todo consejo dispone, además, de un grupo permanente de estudios técnicos.

Los consejos se reúnen una vez al año previa convocatoria del rector de la academia o a petición de las dos terceras partes de sus miembros. Las sesiones son presididas por el o los rectores de las academias respectivas, según el consejo abarque una o varias academias. El presidente del consejo puede invitar a las reuniones del mismo a representantes de otros consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación.

El ámbito espacial de competencia de cada consejo es establecido por el decreto aquí analizado (decreto No. 72-313).

2. Organización de las universidades

La ya multicitada Ley de Orientación de 1968 modificó toda la organización de las instituciones de educación superior francesa, a partir de su aplicación. Esta fue hecha de manera lenta y progresiva conforme a los grados y etapas previstos por la misma ley.

El primer hecho consistió en reunir a las facultades, que se encontraban en aquel entonces dispersas, en unidades de enseñanza y de investigación (U.E.R: Unités d'enseignement et de recherche). Estas fueron legalmente creadas mediante una orden (arrêté) ministerial de 31 de diciembre de 1968 y después se agruparon, dando así lugar a las nuevas universidades. Luego cada una de estas unidades, a través de elecciones, constituyó su consejo provisional el cual estaba integrado por los siguientes representantes: de profesores, en sus diversas categorías; de investigadores; de estudiantes y del personal administrativo, técnico, obrero y de servicios. Después, estos consejos, designaron a sus representantes ante la asamblea constitutiva provisional de las universidades, de los centros universitarios y de los institutos nacionales politécnicos, a fin de elaborar los estatutos respectivos. Los proyectos de éstos fueron revisados por una comisión, constituida para este efecto e integrada por altos funcionarios gubernamentales, por magistrados y por miembros de la comunidad universitaria y, luego, los estatutos fueron sometidos al ministro de educación nacional.

para su aprobación.

Una vez aprobados los estatutos se llevaron a cabo las elecciones definitivas tanto en las unidades de enseñanza y de investigación como en las universidades. Posteriormente, en los años de 1970 y 1971, las universidades fueron erigidas en establecimientos públicos de carácter científico y cultural (E.P.C.S.C.: Etablissements publics à caractère scientifique et culturel.)

En total fueron creadas 80 universidades bajo la denominación de establecimientos públicos de carácter científico y cultural; 13 en París y las restantes en provincia ; siete centros universitarios; tres institutos nacionales politécnicos- en Grenoble, Nancy y Tolosa- y tres establecimientos públicos de carácter científico y cultural, independientes de las universidades.

A. Organización estructural

En Francia existen cuatro tipos de instituciones de educación superior: las universidades o establecimientos públicos de carácter científico y cultural, los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de las universidades, los establecimientos públicos de carácter administrativo entre los cuales se encuentran las llamadas "grandes escuelas" y los establecimientos privados.

Los establecimientos públicos de carácter científico y cultural comprenden a las siguientes instituciones: universidades, centros universitarios e institutos universitarios de tecnología.

Las universidades francesas se caracterizan por ser autónomas, pluridisciplinarias y coadministradas. Hoy en día existen en total 80 universidades, las cuales reúnen aproximadamente 600 unidades de enseñanza y de investigación, y están repartidas en todo el país.

De las disposiciones contenidas en la Ley de Orientación se desprende la preeminencia que el legislador quiso darle a las universidades y, de hecho, fueron, en el ámbito jurídico, las primeras instituciones creadas, aún antes que los organismos consultivos.

Dicha ley las define, en su artículo 30. como sigue:

"Las universidades son establecimientos públicos de carácter científico y cultural, que gozan de personalidad moral y de autonomía financiera. Reúnen, de manera orgánica, a unidades de enseñanza y de investigación -las cuales, eventualmente, pueden obtener el estatuto de establecimientos públicos de carácter científico y cultural- y a los servicios comunes de estas unidades".

A partir de la aplicación de la ley estas nuevas universidades asumieron el conjunto de las actividades que antes le era encomendado tanto a las universidades como a las facultades existentes.

El ámbito material de aplicación de esta ley fue establecido por un decreto, expedido previa consulta del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, el cual fijó una lista de los establecimientos públicos de educación superior dependientes del secretario de Estado de las universidades y que son, por lo tanto, regulados por dicha ley.³⁵

Los establecimientos públicos de carácter científico y cultural -o universidades- son creados mediante decretos una vez que el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación emitió su opinión. En tanto, las unidades de enseñanza y de investigación que no tienen el estatuto de establecimientos públicos de carácter científico y cultural son creadas por una orden (arrêté) del rector de la academia correspondiente. En estos ordenamientos constitutivos pueden ser previstas, por el tiempo requerido para la creación de los establecimientos o de la unidad, ciertas derogaciones a las disposiciones de la Ley de Orientación, siempre y cuando éstas no impliquen la eliminación de la participación de la comunidad universitaria en los órganos deliberantes o consultivos encargados de

³⁵ Ley de Orientación, op.cit., artículo 30. párrafo segundo.

la administración o del funcionamiento de dicho establecimiento o unidad.

Pueden ser creadas una o varias universidades por academia. Las academias son los servicios exteriores distribuidos en las diversas circunscripciones administrativas. En 1972 existían 25 academias. La Academia de París, debido a su importancia tiene una organización especial; está dividida, a su vez, en tres academias: la Academia de Versalles que reúne al Val d'Oise, las Yvelines, los Hauts-de-Seine y la Essonne; la Academia de Créteil que reúne el Val-de-Marne, la Seine Saint-Denis y la Seine y Marne y la Academia de París exclusiva de la ciudad de París.

Respecto al número de universidades que pueden ser establecidas en cada academia, se ha seguido un criterio acorde al número de estudiantes que hay en cada ciudad o región y fueron así fijados un límite inferior y un límite superior. Se encuentran dentro del límite inferior aquellas circunscripciones territoriales que cuentan aproximadamente con 6000 estudiantes. En ellas sólo puede ser creada una universidad. A su vez quedan incluidas dentro del límite superior, todas las circunscripciones cuya población estudiantil excede el número de 6000 individuos. Dentro de este límite no se llegó a un criterio homogéneo respecto a la cantidad de universidades que pueden ser establecidas, sino que éste varía conforme a la población estudiantil que integra a la circunscripción.

Como ya lo mencioné, las universidades se caracterizan por su autonomía y su pluridisciplinariedad. Son autónomas a los niveles administrativo, financiero³⁶ y académico; ahondaré en este último aspecto más adelante. Respecto a la segunda característica la Ley de Orientación dispone lo siguiente:

"Las universidades son pluridisciplinarias y deben asociar, lo más que sea posible, las artes y las letras con las ciencias y las técnicas. Pueden, no obstante, tener una vocación dominante " (artículo 6o.).

Cada universidad se encuentra dividida en varias unidades de enseñanza y de investigación. Debe garantizar la cohesión entre dichas unidades y reunir las en un contexto pluridisciplinario. Las universidades pueden también estar integradas por institutos universitarios.

Las unidades de enseñanza y de investigación fueron creadas con base en una lista provisional de las mismas, la cual fue elaborada por el ministro de educación nacional, previa consulta con las diversas personas interesadas.³⁷

³⁶ Los temas relativos a la autonomía administrativa y a la autonomía financiera son analizados en el Capítulo III pp. 99-105 y pp. 114-118 respectivamente.

³⁷ Ley de Orientación, op.cit., artículo 39.

Los criterios utilizados para la constitución de las unidades fueron de dos tipos. A nivel cuantitativo se decidió que cada unidad de enseñanza y de investigación debía tener de 500 a 2500 estudiantes y que, aquellas cuya actividad predominante fuese la investigación, debían disponer aproximadamente de 15 profesores e investigadores. A nivel cualitativo debía regir el principio de la pluridisciplinariedad.

Así, con base en estos dos criterios, fueron creadas 600 unidades de enseñanza y de investigación distribuidas de la siguiente manera: 368 unidades normales, cada una de las cuales se dedica a una disciplina en concreto; 114 unidades con predominancia de la investigación y 102 unidades con derogación legal, es decir que sólo se les aplican algunas de las disposiciones de la Ley de Orientación.

Cada unidad, sea cual sea su género, está integrada por un departamento, un instituto y un grupo de laboratorios. Es administrada por un consejo propio a cada unidad y que es elegido. Por disposición legal el número de estudiantes miembros de dicho consejo debe ser inferior o igual al número de profesores, maestros de conferencias, maestros-asistentes y representantes de otras categorías del personal docente integrantes del consejo. A su vez, los profesores y maestros de conferencia deben constituir el 60% del conjunto de los delegados del personal docente dentro de cada consejo.

Las funciones de los consejos de unidad son de dos tipos:

por una parte, deben elaborar los estatutos de sus respectivas unidades, los cuales comprenden la reglamentación y la organización internas, las relaciones con otras unidades, la definición de las actividades académicas y los procedimientos a seguir para el control de los conocimientos de los estudiantes y, por otra parte, asumen funciones de índole académica que engloban la elección de los representantes del personal docente, la distribución de las funciones docentes y de las actividades de investigación, la organización del control de los conocimientos y la designación de los jurados.

La dirección de cada unidad está a cargo de un director quien es electo por el consejo y dura en su cargo tres años. Para ser elegible debe ser miembro del consejo y además tener la categoría de profesor titular o de maestro de conferencias o de maestro-asistente; si no satisface este segundo requisito puede ser no obstante elegido si la mayoría de las dos terceras partes del consejo apoya su candidatura, debiendo en este caso, su nombramiento ser aprobado por el secretario de Estado de las universidades³⁸, previa consulta con el consejo de la universidad correspondiente.

Las funciones del director de unidad son las siguientes: realizar la gestión administrativa y financiera de la unidad, organizar las sesiones del consejo, preparar y ejecutar las

³⁸Vid. nota 23.

decisiones del mismo y asumir la responsabilidad del orden y control de la utilización de los locales puestos a la disposición de los establecimientos.

Es menester mencionar aquí a los centros universitarios³⁹ los cuales, aunque su número sea muy reducido, revisten cierta importancia dentro de las instituciones universitarias francesas. Estos centros pueden ser definidos como una institución que reúne orgánicamente a unidades de enseñanza y de investigación, provenientes de la transformación de antiguos institutos de universidad o facultad. Los centros universitarios son establecimientos públicos de carácter científico y cultural y están, por lo tanto, sujetos al régimen jurídico aplicable a las universidades con algunas reservas que mencionaré a continuación.

En materia académica los centros no son autónomos. Así, en lo que respecta a la elaboración de los programas académicos, al control de los conocimientos, al otorgamiento de títulos y diplomas y a la selección del personal docente, deben ser asegurados por la universidad que ellos mismos elijan. Los jurados existentes en ellos pueden estar integrados por miembros del personal docente de dicha universidad.

Para poder ampliar las actividades de alguno de los centros

³⁹ El decreto No. 70-923 de 6 de octubre de 1970, publicado en el Journal Officiel del 9 de octubre de 1970, regula a los centros universitarios.

se requiere que el consejo regional de la enseñanza superior y de la investigación correspondiente, emita su opinión.

Conforme al artículo 60. del decreto relativo a los centros universitarios cada uno de éstos:

"... será erigido en establecimiento público de carácter científico y cultural cuando sus estatutos hayan sido aprobados por el secretario de Estado de las universidades".⁴⁰

En 1969 fueron creados los institutos universitarios de tecnología⁴¹ (I.U.T.: Instituts universitaires de technologie) que son en sí unidades de enseñanza y de investigación, conforme a lo dispuesto por el ya citado artículo 30. de la Ley de Orientación, cuya actividad única es la docencia. Están por lo tanto sujetos a las disposiciones de esta ley con las siguientes modificaciones. Son creados por decreto, una vez consultado el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación. Las carreras académicas que imparten y sus correspondientes estructuras internas, son establecidas mediante un orden (arrêté) del secretario de Estado de las universidades.

⁴⁰ Vid. nota 23.

⁴¹ El decreto No. 69-63 de 20 de enero de 1969, publicado en el Journal Officiel del 21 de enero de 1969, modificado en partes por el decreto No. 77-35 publicado en el Journal Officiel del 15 de enero de 1977, dispone la creación de los institutos universitarios de tecnología.

Los institutos son administrados cada uno por un consejo integrado por un máximo de 39 miembros, de los cuales una tercera parte la constituyen personalidades exteriores al instituto. Los miembros son designados por el rector respectivo y su mandato dura tres años. La representación de las diversas categorías del personal docente, dentro del consejo, es proporcional. El número de los estudiantes miembros de un consejo no puede ser superior al de los profesores. El consejo elige él mismo a su presidente y vicepresidente, quienes no pueden formar parte del personal del establecimiento.

Cada instituto tiene un director nombrado por el secretario de Estado de las universidades, oyendo la opinión del consejo del instituto respectivo. Su mandato dura cuatro años y puede ser renovado una vez.

Los institutos están organizados en departamentos pedagógicos que corresponden a las grandes especializaciones que son impartidas en los mismos. Cada departamento es dirigido, bajo la autoridad del director del instituto, por un jefe de departamento quien a su vez debe ser miembro del personal docente.

Respecto a la elección del personal docente, ésta está a cargo del director del instituto. Para este efecto el consejo del mismo designa una comisión, que debe dar su opinión, la cual es integrada por representantes del cuerpo docente y por personalidades exteriores.

Los institutos universitarios de tecnología pueden tener el estatuto de establecimientos públicos de carácter científico y cultural.

Los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de las universidades no son, en términos generales, regidos por la Ley de Orientación sino que tienen sus propios ordenamientos jurídicos. De éstos solamente existen tres⁴²: el Instituto de Estudios Políticos de París (I.E.P.: Institut d'Etudes Politiques de Paris) y sus correlativos en provincia; el Observatorio de París (Observatoire de Paris) y la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales).

Respecto a los establecimientos privados de educación superior, no los integro en este trabajo debido a dos razones. Por una parte, el número de éstos es muy reducido y su importancia dentro del sistema universitario francés es de poca relevancia y, por la otra, la información que se puede obtener sobre los mismos es irrelevante.

B. Autoridades universitarias

Como ya lo mencioné al iniciar este capítulo, en Francia la

⁴² Los decretos No. 69-55 de 18 de enero de 1969, No. 70-1060 de 19 de noviembre de 1970 y No. 75-43 de 23 de enero de 1975, regulan respectivamente a estos establecimientos.

administración central es la autoridad que ejerce casi la totalidad del control sobre el conjunto de las instituciones de educación superior. Prueba determinante de ello fue la creación del Secretariado de Estado de las Universidades. De esto se desprende que el rol de las autoridades universitarias, propiamente hablando, se encuentra restringido de una manera considerable, por la administración central. Por este motivo, no haré un estudio exhaustivo sobre dichas autoridades.

La autoridad de mayor jerarquía dentro de cada academia es el rector, quien, conforme al artículo 10 de la Ley de Orientación:

"... garantiza la coordinación de la enseñanza superior y de las otras enseñanzas, sobre todo en lo que respecta a la formación de los maestros."

Es nombrado por el presidente de la República con base en un decreto emitido por el Consejo de Ministros. Los candidatos deben tener el grado académico de doctor de Estado y son escogidos, generalmente, entre los decanos de las facultades o de los profesores de la educación superior.

A nivel de la universidad el rector de la academia es también el canciller de la misma. Como tal, representa al secretario de Estado de las universidades ante los consejos nacional y regionales de la enseñanza superior y de la investigación,

los cuales además, presiden los órganos estatutarios de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural que dependen del Secretariado. Está facultado para suspender los efectos de las deliberaciones de estos organismos por motivos graves, hasta que el secretario emita su decisión, previa consulta del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, en un término de tres meses.

El rector es el representante del secretario tanto en la Academia respectiva como en el extranjero. Es asesorado en sus funciones por los llamados "inspectores de academia" cuyo número varía conforme al de los departamentos existentes en cada circunscripción-academia.

Sus atribuciones pueden ser clasificadas en dos tipos: las tradicionales y las de reciente asignación.⁴³ Las tradicionales de índole general son las siguientes: representar al poder central y controlar así la vida universitaria en su conjunto; recibir las órdenes del secretario, transmitir las y garantizar su ejecución; garantizar la debida aplicación de los programas y de los métodos fijados por el secretario, aprobar las plazas universitarias; organizar las prácticas del personal docente; velar por los exámenes y los concursos y escoger, con el comité de los inspectores de academia, los temas de los mismos;

⁴³ Gillemoteau, R.; P. Mayeur y M. Lorg, Traité de législation scolaire et universitaire. Organisation générale de l'enseignement, Tome I, Armand Colin-Bourelletier, Paris, 1972, pp. 166-173.

controlar la vida material y moral de las instituciones educativas; participar en todas las negociaciones relativas a las becas; inspeccionar a todos los funcionarios⁴⁴ que dependen del Ministerio de Educación Nacional, debiendo rendir anualmente un informe sobre ellos; proponer los candidatos para las plazas académicas vacantes cuyo nombramiento le corresponde al ministro y nombrar a cierto personal; presidir el comité técnico paritario académico y las comisiones administrativas paritarias académicas y, finalmente, establecer un estrecho vínculo entre las diversas disciplinas enseñadas y los diversos organismos internacionales correspondientes. En materia de educación superior, además de las funciones mencionadas en los párrafos anteriores, el rector tiene a su cargo la vigilancia de los establecimientos de educación superior libres y recibe las declaraciones de apertura de instituciones educativas, expide la constancia respectiva e informa de ello al procurador de la República, quien es la única autoridad que puede oponerse a dicha apertura.

A partir del año de 1970 fueron desconcentradas algunas de las responsabilidades del rector, en los inspectores de academia. Esta desconcentración se lleva a cabo bajo la forma de delegación de firma y no de poderes.⁴⁵

⁴⁴ En Francia la mayoría de los profesores de la educación superior tiene el rango de funcionarios del Estado.

⁴⁵ Se entiende por delegación de firma el acto por el cual una autoridad administrativa, que dispone de ciertos poderes y por lo tanto de cierta competencia, autoriza a un funcionario subalterno a firmar en su nombre algunas decisiones, aunque bajo su control y responsabilidad.

Por su parte las propias universidades están dirigidas por un presidente electo por un período de cinco años, sin reelección inmediata. Debe tener la categoría de profesor titular del establecimiento público de carácter científico y cultural y ser miembro del consejo de la universidad. En caso de que no cumpla con el primer requisito, su nombramiento debe ser aprobado por el secretario de Estado de las universidades, previa consulta con el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación. Sus funciones principales consisten en dirigir el establecimiento y representarlo ante terceros, tanto en el mundo científico y universitario, como en el ámbito externo. Dispone de servicios administrativos sujetos a su autoridad y que lo auxilian para llevar a cabo sus funciones. Está facultado para realizar contratos y convenciones de interés universitario, así como actos relativos a la gestión de los bienes de la universidad.

En materia académica y disciplinaria, sus atribuciones son diversas e importantes. Debe preparar las deliberaciones del consejo y exigir la ejecución de las decisiones emanadas del mismo. Su responsabilidad en cuanto al orden interno, es de suma importancia. En caso de graves perturbaciones al orden debe convocar al consejo, así como, de estimarlo conveniente, al personal especializado para hacer cumplir los reglamentos. Cuando se realicen actos en contra del orden, puede prohibir el acceso al recinto universitario tanto a los miembros del personal como a los estudiantes, así como suspender los cursos y las labores universitarias. Es él quien ejerce acciones disciplina-

rias contra miembros del personal o estudiantes, que hayan violado alguna norma universitaria.

Su responsabilidad es también amplia. Por una parte es responsable ante el consejo, al que debe dar informe anual sobre el funcionamiento de la universidad, el cual será leído y discutido en el mismo; asimismo, debe rendirle cuentas de los resultados de ciertos actos que él mismo realice. Se le autoriza a tener un equipo de consejeros y se le puede exigir que dé a conocer su composición. Con relación a las delegaciones que realice, es de hacerse notar que puede delegar funciones, sin embargo, es responsable de las decisiones que sean tomadas en su nombre. Finalmente, en lo que respecta a sus actividades docentes, tiene la obligación de conservar parte de éstas, simultáneamente a su mandato, de manera que al terminarlo no se encuentre completamente desligado de la docencia.

Por disposición de la Ley de Orientación son incompatibles las funciones de rector de universidad con las de presidente de un establecimiento público de carácter científico y cultural y con las de director de una unidad de enseñanza y de investigación.

Respecto a las autoridades de las demás instituciones de educación superior, no las mencionaré aquí debido a su importancia menor y a que ya aludí a ellas en el inciso anterior.

C. Organización académica

a. Ciclos de la educación superior.

En Francia la organización académica se encuentra completamente uniformada y reglamentada por el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, aunque ha habido una tendencia a la descentralización.

Los diplomas correspondientes al nivel superior de la educación son de carácter nacional y sólo el Estado tiene el derecho de colación sobre éstos.

El sistema universitario francés, en términos académicos está dividido en tres ciclos. El primer ciclo se caracteriza por ser de índole pluridisciplinaria, de formación general y de orientación. Las disciplinas impartidas en este ciclo tienden a desarrollar en el alumno ciertas aptitudes para el estudio y a profundizar sus conocimientos generales. Esta primera etapa tiene una duración de dos años al cabo de la cual se obtiene el Diploma de Estudios Universitarios Generales (D.E.U.G.: Diplôme d'Etudes Universitaires Générales). Una vez concluido este ciclo los estudiantes pueden ingresar ya sea al segundo ciclo de estudios superiores o bien a otro tipo de formación universitaria o, en su caso, ingresar a la vida activa. El título del diploma indica la formación dominante que adquirió su titular a lo largo del ciclo.

Cabe mencionar que en este ciclo existen dos regímenes particulares de diplomas: el relativo a los institutos universitarios de tecnología y el de las profesiones médicas, farmacéuticas y odontológicas.

Las materias impartidas en este primer ciclo son de tres tipos: las principales, que abarcan del 45 al 70% del total; las optativas, que son establecidas de manera fija para cada especialidad y que deben representar del 5 al 35% del conjunto y las libres, que pueden ser elegidas entre las que integran la propia especialidad o alguna otra. El estudio de algún idioma es obligatorio.

El segundo ciclo tiene como finalidad el ahondamiento de la formación científica y técnica de los estudiantes. El contenido de cada especialización es definido en función de las necesidades del mercado de trabajo. Debe ser también respetado el principio de la pluridisciplinariedad. Al término de los estudios correspondientes a este ciclo son otorgados dos diplomas: el de licenciatura y el de maestría. El primero se obtiene al final del primer año del segundo ciclo pero, en ciertos casos particulares, se puede conceder una prórroga. En tanto el diploma de maestría se obtiene en el segundo año de estudios; la formación que se da en ella es de carácter más profesional que en las anteriores. Es difícil que este ciclo sea cursado por personas que son a la vez estudiantes y trabajadores.

Finalmente, el tercer y último ciclo del nivel educativo su

perior constituye una formación de índole exclusivamente profesional pero contempla a la vez, un gran énfasis en la investigación. Este ciclo ofrece diversos grados académicos. En primer término se puede obtener a lo largo del primer año ya sea el Diploma de Estudios Profundizados (D.E.A.: Diplôme d'Etudes Approfondies) o bien el Diploma de Estudios Superiores Especializados (D.E.S.S.: Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées). Una vez obtenido alguno de estos diplomas su titular puede realizar un doctorado del tercer ciclo o un doctorado de Estado, siendo éste último el grado académico de mayor jerarquía. El primer tipo de doctorado tiene una duración de dos o tres años, en tanto que el segundo abarca, en términos generales, de seis a diez años. Paralelamente a ellos existen los diplomas de estudios superiores y de doctorado de universidad, ambos propios a cada universidad y que se caracterizan por su poco valor académico y carecen de validez en el ámbito nacional.

Excepción hecha de estos dos últimos diplomas, todos los restantes son reconocidos en todo el país y por todas las instituciones de educación superior. Es menester mencionar que cada uno de estos diplomas está regulado por sus propios ordenamientos jurídicos (decretos, órdenes, circulares, etcétera).

b. Autonomía académica

Con la institucionalización de la autonomía académica y del principio de pluridisciplinariedad, el legislador quiso atacar la saturación de las carreras universitarias, la mala orienta-

ción vocacional y el enclaustramiento del sistema educativo francés.

La autonomía académica fue instituida legalmente por la Ley de Orientación y se encuentra regulada por el Título IV de la misma denominado "Autonomía académica y participación".

En el artículo 19 de este título el legislador introduce el concepto de autonomía académica tal como sigue:

"Los establecimientos públicos de carácter científico y cultural y las unidades de enseñanza y de investigación de esos establecimientos, determinan sus actividades docentes, sus programas de investigación, -- sus métodos pedagógicos y, los procedimientos de control y verificación de los conocimientos y de las aptitudes dentro de los límites de las disposiciones de la presente ley, de los estatutos del personal llamado a desempeñar las funciones de enseñanza e investigación y de los reglamentos establecidos, previa consulta con el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación".

Los establecimientos públicos de carácter científico y cultu

ral y las unidades de enseñanza y de investigación gozan de una autonomía absoluta en cuanto al contenido de la enseñanza que imparten. Cada facultad o unidad autónoma determina por sí sola sus programas de enseñanza, a través de su personal docente.

Ahora bien, en relación a la facultad de establecer los procedimientos de control y de verificación de los conocimientos y de las aptitudes de los estudiantes, es necesario aludir al artículo 20, que dispone que las aptitudes y la adquisición de conocimientos, son controlados por los profesores de manera regular y constante y que los exámenes finales permiten un control más exhaustivo. Por otra parte, es el secretario de Estado de las universidades quien determina para cada materia, categoría de establecimientos o de estudiantes, una vez que el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación haya dado su opinión, las condiciones bajo las cuales los exámenes parciales o finales, así como el control regular y constante de los conocimientos, serán considerados para la evaluación académica definitiva. Es decir que, en este campo, el secretario (o sea el Estado) interviene en la vida universitaria, limitando la autonomía académica, al establecer las condiciones de realización del procedimiento arriba mencionado.

Respecto a los diplomas universitarios es necesario mencionar que con anterioridad a la Ley de 1968, existían por una parte, grados universitarios (bachillerato, licenciatura...) y por otra, títulos. Ambos tenían el carácter de diplomas y eran otorgados

por el ministro de educación nacional.

En la actualidad, con la aplicación de la Ley de Orientación, hay dos categorías de diplomas: los de universidad, cuya regulación es determinada por el establecimiento respectivo con plena libertad y los nacionales, instituidos por la citada ley, cuyo sistema inició su vigencia a partir del mes de febrero de 1973.

Los diplomas nacionales otorgan a su titular uno de los grados o títulos universitarios, cuya lista es establecida mediante decretos que son promulgados una vez que el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, haya emitido su opinión. Estos son concedidos en vista de los resultados del control de los conocimientos y aptitudes así como de los exámenes finales; ambos son realizados por los establecimientos públicos de educación superior que están habilitados para hacerlo, por el secretario de Estado de las universidades y con base en la proposición del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación. De esto se desprende, la intervención y el control que tiene el Estado francés en estos diplomas y, por lo tanto, la limitación que traen aparejados, en relación con la autonomía académica. Además, las universidades se ven cada vez más limitadas en virtud de que, con el tiempo, se ha ido disminuyendo el alcance de los diplomas de las universidades. Por otra parte los estudiantes prefieren los de carácter nacional que tienen a la vez una mejor acogida en el mercado.

En lo que respecta a los estudios y requisitos que permiten la obtención de estos diplomas y a las modalidades de la protección de los títulos que confieren es, una vez más, el secretario correspondiente, en colaboración con el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación quien determina las reglas comunes:

Es sólo en relación con la organización de los cursos de preparación para ingresar a las grandes escuelas que las universidades intervienen, a condición de que estén habilitadas, requisito que debe ser renovado quinquenalmente.

El establecimiento de los diplomas de Estado, pretende asegurar mayores posibilidades de trabajo a los universitarios egresados que posean tales diplomas. Esto se explica, con la creación de grupos de estudios técnicos, integrados por universitarios y por representantes de los principales sectores económicos, sociales y culturales del país,⁴⁶ que tienen a su cargo las habilitaciones mencionadas en el párrafo anterior. Además su función consiste en elaborar estudios acerca de las necesidades del mercado laboral y consecuentemente, determinar el cupo para el ingreso a las diversas carreras.

⁴⁶ Guédon, Marie-José y Didier Wolf. "L'évolution des institutions universitaires. Les innovations pédagogiques", en Les institutions universitaires françaises. Situation actuelle. Notes et études documentaires, La Documentation Française, Nox 4424-4425-4426-4427, 28 octobre 1977, Paris, pp. 14 y 15

El último aspecto por mencionar, dentro de la autonomía académica, es el relativo a la autonomía de los estudiantes. Esta consiste en la libertad y el derecho de información respecto de los problemas políticos, económicos y sociales del país, Pero ésta, como el resto de la autonomía académica, se encuentra seriamente limitada por tres razones: debe realizarse en condiciones que no afecten a las actividades docentes y de investigación, no debe dar lugar a propaganda alguna, no ha de perturbar el orden público y, finalmente, se debe llevar a cabo en locales externos y diversos a los destinados a las actividades de docencia y de investigación.

3. Grandes escuelas

El tema relativo a las grandes escuelas no fue tocado por la Ley de Orientación debido, en parte, a una razón de facto. En la medida en que las manifestaciones de mayo de 1968 surgieron de las facultades y no de estas grandes escuelas, el legislador argumentó que no era necesario intervenir jurídicamente en aquellas instituciones de educación superior cuyo funcionamiento era satisfactorio.

Otro elemento que motivó al legislador en pro de su abstención y, quizás éste tuvo mayor relevancia que el anterior, consistió en la tradición que tienen estas escuelas dentro del sistema de educación superior francés. Por otra parte influyó también el hecho de que tanto el gobierno como las grandes empresas privadas contratan, generalmente, a sus cuadros superiores,

de entre los egresados de dichas instituciones.

Por lo tanto, en términos generales, la Ley de Orientación no es aplicable a estas grandes escuelas. No obstante, a aquellas que dependen del Ministerio de Educación Nacional pueden quedar sujetas a la misma, una vez realizadas las adaptaciones requeridas conforme a su misión.⁴⁷

La mayoría de estas grandes escuelas dependen del Ministerio de Educación Nacional, tal es el caso de las escuelas normales superiores, las escuelas centrales, la Escuela Superior de Electricidad (École Supérieure d'Électricité), las escuelas nacionales de artes y oficios y los institutos nacionales de ciencias aplicadas.

Pero casi todos los ministerios "poseen" sus respectivas grandes escuelas las cuales les proporcionan sus cuadros superiores. A título de ejemplo citaré algunos de estos ministerios:

1. Ministerio de Asuntos Culturales, del cual dependen las escuelas nacionales, regionales o municipales que imparten una formación artística y profesional en las ramas de: arquitectura, bellas artes y artes aplicadas, música, danza artística y arte dramático.

⁴⁷ Ley de Orientación ..., op. cit., artículo 3, párrafo tercero.

Así quedan sujetas a este Ministerio, las siguientes escuelas: l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts, l'Ecole Nationale Supérieure des Arts Décoratifs, las escuelas regionales de Arquitectura, las escuelas regionales y municipales de arte, el Conservatorio Nacional de Música de París (Conservatoire National de Musique de Paris), el Conservatorio Nacional de Arte Dramático de París (Conservatoire National d'Art Dramatique de Paris), las escuelas de música de provincia y la Academia de Francia en Roma.

2. Ministerio de Juventud y de los Deportes.
3. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, del cual dependen, entre otros, los establecimientos franceses localizados fuera de Francia.
4. Ministerio de la Defensa Nacional; de éste dependen, por ejemplo, la Escuela de Saint-Cyr y la Escuela Superior de Guerra (Ecole Supérieure de Guerre).

El ingreso a estas escuelas se realiza, exclusivamente mediante un concurso posterior al bachillerato, cuya preparación dura de un año a dos años, excepcionalmente tres, y cuyo grado de selectividad es sumamente elevado.

La duración de los estudios tiene un promedio de tres años, al término de los cuales se obtiene un diploma de la propia escuela pero con validez en todo el territorio francés. En la mayoría de estas escuelas no existen los grados y por lo tanto sus respectivos títulos, de licenciatura, maestría y doctorado. Los diplomas son relativos a las siguientes disciplinas: ingeniería, actividades comerciales o administrativas, administra-

ión pública y ciencia política, arte y aquellas relativas a la función pública.

En algunas de las grandes escuelas, en cuanto el estudiante es admitido firma un contrato con el Estado por el cual se compromete a prestarle sus servicios durante los diez años, aproximadamente, posteriores a su egreso de la escuela. Asimismo, durante su estancia en ésta, el gobierno le paga sus estudios y le otorga una forma de "beca" cuyo monto suele ser decoroso. Cada una de estas escuelas tiene su propia legislación.

Por último, existen los grandes establecimientos científicos y literarios que son organismos de investigación y de estudios y que se caracterizan, por una parte, por tener sus propios programas de estudios y, por otra, por estar exentos, de manera absoluta, de la aplicación de la Ley de Orientación. Estos son: el Collège de France, el Museo de Historia Natural (Museum d'Histoire Naturelle), la Fundación Nacional de Ciencias Políticas (Fondation Nationale des Sciences Politiques), el Observatorio de París (Observatoire de Paris) y la Escuela Práctica de Altos Estudios (Ecole Pratique de Hautes Etudes).

En la misma situación que estos establecimientos se encuentran las grandes escuelas especializadas, que preparan a las profesiones liberales y relativas a la función pública, así como los establecimientos de carácter predominantemente técnico.

Si bien con la Ley de Orientación de la Educación Superior el gobierno francés quiso luchar contra la centralización a que estaba sujeta la educación superior, hoy en día el sistema educativo francés se encuentra sumamente centralizado. La prueba más significativa de ello es la existencia del Secretariado de Estado de las Universidades, cuyo titular tiene rango de ministro. Con anterioridad a su creación era el Ministerio de Educación Nacional el que se encargaba de todos los tipos de educación impartida por el Estado. A partir de 1976, fecha de creación del Secretariado, todas las funciones del ministro de educación nacional relativas a la educación superior fueron asumidas por el secretario de Estado de las universidades.

La creación del Secretariado puede haber sido motivada por el crecimiento cuantitativo de la educación superior, por una parte, y por la importancia, cada vez mayor, que tiene este tipo de educación en el desarrollo de un país, por la otra. La validez de estos dos motivos es indiscutible, pero es obvio que la existencia del Secretariado demuestra la intención del Estado francés de ampliar, aún más, su control sobre el sistema de educación superior. Esto se explica tanto por la existencia de este Secretariado, como tal, como por la injerencia que tiene en la vida de las universidades y otros establecimientos de educación superior; injerencia ésta que viene a limitar en sumo grado la autonomía universitaria en todos sus aspectos.

Los diversos órganos consultivos que existen en Francia son

uno de los mejores ejemplos de la injerencia del secretario de Estado de las universidades en la educación superior. Todos estos órganos, a nivel nacional, están presididos por dicho secretario; la única excepción a esto son los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación, cuya presidencia está a cargo del rector de la academia correspondiente. Esto se explica por la finalidad de estos consejos: evitar la presión ejercida por la administración central de París.

Además de presidir los órganos consultivos nacionales, el secretario interviene de diversas maneras en su vida interna. Así las reuniones del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, de la Conferencia de los Presidentes de Universidad y de la Conferencia de Asociaciones Estudiantiles, son realizadas exclusivamente por convocatoria del secretario, quien fija la orden del día. Es interesante observar que por disposición de la ley, en las reuniones de la Conferencia de Asociaciones Estudiantiles si el secretario o su representante no asisten, éstas deben ser pospuestas. El hecho de que la ley disponga esto sólo para esta Conferencia, pone en tela de juicio su eficacia real. En este rubro se diferencian los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación, ya que éstos se reúnen a petición del rector de la academia respectiva o de las dos terceras partes de sus miembros. Son, pues, estos consejos los que más cumplen con el principio de participación, en la medida en que ningún otro órgano consultivo se puede reunir a petición de sus miembros.

Respecto al nombramiento de los integrantes de estos órganos la intervención del secretario es casi absoluta. Las personalidades ajenas a la universidad, que participan en los consejos nacionales y regional de la enseñanza superior y de la investigación son nombradas por el secretario, mediante una orden (arrêté) suya. Si bien la propia ley establece algunas de las características que deben tener estas personas, a mi entender el secretario dispone en la realidad de una gran libertad para realizar los nombramientos. Hubiese sido mejor que la ley reglamentara de manera más detallada esta función secretarial o bien que dispusiera un sistema de elección con base en listas establecidas a nivel nacional, de manera que sean los propios establecimientos los que elijan a estas personalidades; el dejar en manos del secretario su nombramiento es aún más sorprendente, por el hecho de que aquéllas representan una tercera parte de los miembros de dichos consejos.

En cuanto a los restantes miembros del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, si bien son electos, es menester mencionar que es el secretario quien fija la fecha de las elecciones mediante una orden (arrêté). Asimismo está facultado para eliminar de las listas de candidatos a aquéllos que no sean elegibles. Esta facultad, al no estar lo suficientemente reglamentada, puede dar lugar a una serie de arbitrariedades por parte del secretario, las cuales podría menar el principio de participación.

En relación con este mismo Consejo llama la atención la baja participación de los estudiantes, en comparación con la del personal académico: este último tiene en total 32 representantes, en tanto que los estudiantes sólo tienen 17. Por el importante papel que tiene este Consejo dentro del sistema francés de educación superior y por el principio democrático que anima al mismo Estado, esta escasa representación estudiantil, tanto en términos absolutos como relativos, resulta sorprendente; entiendo que debería de ser al menos igual que la representación del personal académico. Asimismo, el número de ambas representaciones debería ser mayor, en la medida en que dicho consejo funciona a nivel nacional y asume por lo tanto mayores responsabilidades que los consejos regionales. Si el principio de paridad entre académicos y estudiantes es respetado dentro de los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación, este principio, a mi entender, debería también ser aplicado al Consejo Nacional. La misma observación puede hacerse respecto a la representación estudiantil dentro de los consejos de las unidades de enseñanza y de investigación, la cual por ley debe ser inferior o igual a la del personal docente. Me parece criticable el que se admita una representación inferior, en detrimento del principio de paridad.

Otro hecho, en relación con el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, que denota por una parte el régimen centralizador y, por otra, la limitación de la autonomía universitaria, es el que hace a la posibilidad de impugnar la regularidad del procedimiento de las elecciones ante el

Tribunal Administrativo de la ciudad de París. Esta impugnación debería ser hecha ante un órgano que sea más propio a la educación superior que al Estado en sí, como es el caso de este tribunal administrativo.

Como ya fue visto a lo largo de este capítulo, el Consejo Nacional tiene una gran injerencia en la vida interna de las instituciones de educación superior lo que, aunado a la serie de facultades y atribuciones que el secretario de Estado de las universidades tiene dentro del mismo Consejo, pone de manifiesto el control que el Estado tiene sobre la educación superior y la consiguiente merma de la autonomía universitaria. Esto lleva a cuestionarse sobre la efectividad real de la principal finalidad de la Ley de Orientación: descentralizar el sistema de educación superior.

Otro de los grandes principios de la Ley de Orientación fue el relativo a la pluridisciplinariedad. Se le dió gran importancia a este tema con la finalidad de diversificar el contenido de las carreras universitarias a fin de que los futuros profesionistas no estuviesen excesivamente especializados en su rama. Esta relevancia otorgada a la pluridisciplinariedad dentro de la educación superior puede responder también a la necesidad de reactivar a ésta.

El hecho de que el rector de la academia sea nombrado directamente por el presidente de la República es, probablemente, lo que más hace resaltar el control del Estado sobre la educa-

ción superior. Si a esto aunamos la gran injerencia del secretario de Estado de las universidades dentro de las instituciones educativas, se concluye que en Francia existe hoy en día un monopolio estatal sobre la educación superior. Además, funciones del rector, como su facultad para suspender los efectos de las deliberaciones de los órganos estatutarios de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural, así como el control al que el mismo está sujeto por parte del Ministerio de Educación Nacional y del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación confirman este monopolio estatal. 97

Es en los institutos universitarios de tecnología en donde la autonomía universitaria está limitada por la ley de la manera más notoria en la medida en que, por una parte, todo lo relativo a las carreras que ellos imparten debe ser establecido por una orden (arrêté) del secretario de Estado de las universidades y, por otra parte, en que el director de cada instituto no es elegido por éste sino por el mismo secretario. Así pues, la autonomía parece no ser respetada en estos institutos.

La organización académica de las universidades francesas, es, en sí, bastante compleja. La existencia, por una parte, de dos grandes tipos de doctorados, el de universidad y los nacionales y, por otra, de dos doctorados dentro de los nacionales, de tercer ciclo y de Estado, parece no responder al régimen democrático francés.

El doctorado de universidad se diferencia de los doctorados

de Estado porque su contenido académico así como su régimen jurídico son establecidos directamente por las propias universidades sin intervención del Estado y por el poco interés que se les presta en el ámbito nacional y, de allí, la consecuente estrecha demanda que tienen, en relación con los nacionales. Este doctorado se obtiene con gran facilidad, mas representa para su poseedor grandes desventajas en el mercado laboral, ya que dicho título carece de seriedad académica. Esto ha dado como resultado el que los solicitantes de este doctorado sean en su mayoría extranjeros, que una vez que lo hayan obtenido regresarán a su país de origen, pero no con un bagaje profesional correspondiente al nivel francés, sino con uno notoriamente inferior.

Los doctorados nacionales están reglamentados en todos sus aspectos por el Estado, a través del secretario de Estado de las universidades; por ello están totalmente uniformizados en todo el país. Son dos los doctorados nacionales: el del tercer ciclo y el de Estado. El primero, que se obtiene en un período relativamente corto, otorga a su poseedor buenas posibilidades para obtener trabajo. El doctorado de Estado es el de mayor valor académico y está reservado exclusivamente a los franceses. Generalmente quienes preparan dicho doctorado, se dedican posteriormente a la docencia y a la investigación. La existencia de estos dos doctorados me parece favorable en la medida en que permite que los estudiosos, conforme a sus intereses profesionales y a su vocación por la investigación, realicen los estudios de posgrado que mejor les convengan.

CAPITULO III

REGIMEN ADMINISTRATIVO-FINANCIERO DE LAS UNIVERSIDADES

1. Régimen administrativo.A. Autonomía administrativa.

Antes de ahondar en el tema de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural, y de su régimen administrativo, pareciera pertinente hacer una breve mención sobre los establecimientos públicos en Francia, debido a las similitudes existentes entre éstos y aquéllos. Las características comunes a ambos son la gran autonomía, la cogestión y el régimen financiero, el cual es derogatorio del derecho común que se aplicaba a las universidades y a las facultades, antes de la reforma de 1968.

En lo que concierne a la creación de los establecimientos públicos, la Constitución francesa de 1958⁴⁸ dispone que es la ley la que determina las reglas relativas a la creación de las diversas categorías de establecimientos públicos. Es por lo tanto la ley la que crea un nuevo establecimiento, a menos que éste pueda ser incorporado a una categoría preexistente. En el caso de los establecimientos públicos de carácter científico y

⁴⁸ Constitution, publicada en el Journal Officiel del 5 de octubre de 1958, Título V, artículo 34.

cultural, como no podían ser insertados en una categoría ya establecida, se creó una ad-hoc conforme al procedimiento dispuesto por la Constitución.

Por su parte, la Ley de Orientación, establece que los establecimientos públicos de carácter científico y cultural, como ya fue dicho, serán creados por decreto, una vez que el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación haya emitido su opinión. De estos dos preceptos, se concluye que la creación de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural depende de manera exclusiva del Estado.

El régimen jurídico de los establecimientos públicos está regido por la noción de su personalidad jurídica. De allí, se desprenden las autonomías administrativa y financiera. La autonomía administrativa se ejerce a través de órganos de dirección que son propios del establecimiento; en el caso de los establecimientos multicitados, aquéllos son electos. Poseen además, un patrimonio propio.

Por último, el régimen jurídico del funcionamiento de los establecimientos públicos está fundado en el principio de la especialización, en virtud del cual el establecimiento, así como su patrimonio, deben sujetarse a su fin.

En lo que toca a la organización de los establecimientos públicos, es poca la legislación existente. La estructura de

los establecimientos públicos administrativos ⁴⁹ está constituida por el consejo de administración, el director y el presidente. Sus estatutos están basados en los principios de autonomía y de participación.

Los institutos nacionales de ciencias aplicadas, creados en 1973, tienen una organización muy similar a la de los establecimientos públicos administrativos; esto se explica por la misión tan especial que tienen, que no da cabida a la interdisciplinariedad, razón por la cual no se les puede aplicar la Ley de Orientación.

La autonomía administrativa de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural se encuentra regulada por la Ley de Orientación, bajo el título de "Autonomía administrativa y participación". En este rubro la participación sí tiene, por lo menos teóricamente, un papel de suma importancia.

La universidad tiene competencia estatutaria para establecer sus reglas y formas de organización y funcionamiento. El artículo 11 de la Ley de Orientación dispone, que dichos establecimientos y las unidades de enseñanza y de investigación incor-

⁴⁹ Guédon, Marie-José y Didier Wolf, "L'évolution des institutions universitaires. Les établissements et leur régime administratif", en Les institutions universitaires françaises. Situation actuelle, Notes et études documentaires, La Documentation Française, Nos. 4424, 4425, 4426, 4427, 28 octobre 1977, Paris, pp. 38 y 39.

poradas a ellos determinen sus estatutos, sus estructuras internas y sus relaciones con otras unidades universitarias, conforme a las disposiciones de esa ley y a sus decretos de aplicación. Pero, aquí, como en el caso de la autonomía académica existe una limitación, ya que los establecimientos tienen que atenerse a lo establecido por la misma ley.

La autonomía administrativa se ejerce, dentro de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de las universidades, a través de un consejo y de un presidente y dentro de las unidades de enseñanza y de investigación, a través de un consejo y de un director. Ambos consejos son electos.

Los consejos de las universidades y de los establecimientos están integrados por 90 personas, en tanto que los de las unidades están limitados a 40 miembros. Ambos, a fin de respetar el principio de participación, están integrados por representantes de toda la comunidad universitaria: profesores, investigadores, estudiantes y miembros del personal administrativo, técnico, obrero y de servicios. Por su parte, los estatutos deben prever en los consejos la participación de personas ajenas a la universidad, que son elegidas por su capacidad, y, sobre todo, por el papel que desempeñen en la actividad regional o nacional, pero su número no debe exceder de la tercera parte de los miembros del consejo y tampoco puede ser inferior a la sexta parte. Además, las disposiciones relativas a esta participación deben ser homologadas, respecto de las universidades y establecimientos, por

el secretario de Estado de las universidades, una vez oída la opinión del Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación y, respecto a las unidades, por el consejo de la universidad. Esto puede ser una medida positiva en lo que respecta a la planificación de la educación superior en Francia; sin embargo, no cabe duda que es también un elemento negativo para el libre ejercicio de la autonomía universitaria.

Las funciones de los consejos consisten, por una parte, en administrar dichas instituciones y elegir al presidente de las mismas y, por la otra, administrar las unidades y los establecimientos públicos incorporados a una universidad y elegir al director.

Paralelamente a estos consejos existen los llamados consejos científicos, los cuales están integrados por profesores, maestros de conferencias o maestros asistentes, investigadores y personas de fuera de las instituciones educativas, escogidas en función de su competencia en el mundo de la ciencia. Estos consejos tienen a su cargo la elaboración de los programas de investigación y la distribución de los subsidios correspondientes.

Respecto a la administración de los centros y de los laboratorios de investigación, sólo pueden participar en los colegios electorales respectivos los profesores e investigadores autores de obras científicas publicadas y los estudiantes del tercer ciclo que ya hayan iniciado trabajos de investigación.

Los representantes de los diversos sectores universitarios que integran el consejo son elegidos periódicamente (2-3 años), en votación secreta, por los diversos colegios electorales integrados por miembros del personal docente, investigadores y estudiantes. Los candidatos no pueden ser electos en más de un consejo a la vez. Los representantes estudiantiles son los únicos elegidos en escrutinio de lista con una vuelta, sin mezcla de listas ni voto preferencial y con representación proporcional. Las elecciones de los delegados estudiantiles son hechas a través de colegios electorales establecidos conforme a los ciclos de estudios. Para que los estudiantes tengan derecho a voto, es necesario que hayan mantenido un promedio satisfactorio en el año escolar anterior a la votación. La representación de los estudiantes del primer año no puede exceder la quinta parte del total de la representación estudiantil. Por su parte, los estudiantes extranjeros tienen el derecho de voto, pero para ser elegibles deben provenir de un país con el que Francia tenga acuerdos de reciprocidad.

El contenido del artículo 18 de la Ley de Orientación puede constituir una limitación de carácter general a la autonomía administrativa. Este dispone que en caso de surgir alguna dificultad grave en el funcionamiento de los órganos estatutarios o cuando éstos no cumplan con sus responsabilidades, el secretario de Estado de las universidades⁵⁰ puede, a título excepcional, tomar las medidas necesarias consultando al Consejo Nacional de la En-

⁵⁰Vid, nota 23.

señanza Superior y de la Investigación o, en caso de emergencia, informándolo únicamente. El rector está facultado también para intervenir en estos casos. La injerencia del secretario en los asuntos universitarios puede llegar a afectar, de manera seria, a la autonomía administrativa, según haga uso de su facultad de intervención. Si bien el legislador consideró necesario autorizar al secretario a intervenir en este caso, hubiese sido preferible entonces reglamentar dicha intervención.

La figura del presidente, uno de los elementos principales de la autonomía administrativa, ha sido objeto de comentarios sobre la efectividad real de su papel. Su autoridad se fundamenta en la legitimidad, por ser electo, y en la continuidad, en virtud de que su mandato dura 5 años, lo cual puede ser una garantía, ya que se evita la posibilidad de perpetuarse en el poder. Sin embargo, tiene más autoridad moral que poder de dirección. Esta situación ha dado lugar a serias discusiones sobre la utilidad real y la eficacia de la Conferencia de Presidentes; algunos funcionarios universitarios se pronuncian por su conservación y otros por su desaparición, pero parece ser que la mayoría tiene aún esperanzas de que se logren los objetivos propuestos.

B. Regulación del régimen administrativo.

Al iniciarse la aplicación de la Ley de Orientación, la autonomía estatutaria fue la primera en ser ejercida, en virtud de que los estatutos eran el principal requisito para la constitución de los establecimientos públicos de carácter científico y

cultural y eran la base para el ejercicio de la participación. En el primer proyecto que se elaboró de esta ley, se había propuesto una gran autonomía estatutaria, ya que sólo se imponían las reglas elementales de un régimen democrático (el voto secreto y personal)⁵¹ y todas las demás disposiciones, así como las modalidades de la representación de los estudiantes debían ser establecidas por los estatutos. Pero posteriormente, esta autonomía se limitó.

Entre las disposiciones establecidas por los estatutos de las diversas universidades existen grandes diferencias y puede decirse, incluso, que algunos están incompletos.⁵²

En lo que se refiere a los consejos de universidad, las instituciones universitarias tienen libertad para establecer el número de sus miembros, pero deben respetar el límite previsto por la ley; son ellas quienes determinan la duración de sus mandatos. Respecto a la renovación de estos últimos, algunos estatutos la autorizan sin límite alguno, salvo en el caso de los representantes estudiantiles y otros la limitan a una sola renovación consecutiva. Para la composición de los colegios electorales, la fórmula más usada es aquella que admite la existencia de cuatro co-

⁵¹El voto secreto y personal es aquél que emite el votante personalmente por papeletas dobladas, por bolas blancas y negras o de otro modo en que no aparezca el nombre del votante.

⁵²Estos comentarios son hechos con base en los primeros estatutos, sin considerar las eventuales modificaciones que pudieron ser realizadas posteriormente.

legios electorales. En los estatutos deben fijarse también las reglas de elección; en general solamente se incluyen las relativas a la elección y votación de los estudiantes, así como la duración de la campaña electoral. Resulta sorprendente y contrario al principio de participación que sólo se reglamenten las elecciones de los estudiantes y no las del personal universitario; ambas deberían ser reglamentadas con base en los mismos principios.

En la realidad, la autonomía estatutaria está muy limitada debido a una serie de reglas restrictivas, que la han convertido en residual. Estas reglas son establecidas por dos decretos expedidos con posterioridad a la Ley de Orientación; el decreto No. 75-1054 y el decreto No. 75-1055, ambos de 12 de noviembre de 1975.⁵³ El primero es relativo a la composición de los colegios electorales, al voto por procuración, a la regularidad de los escrutinios y a las modalidades de los recursos contra actos particulares de la elección. El segundo es reglamentario del artículo 14 de la Ley de Orientación. A continuación analizaré el contenido de estos dos decretos.

Para las elecciones de los miembros de los consejos de las universidades de enseñanza y de investigación, los electores se organizan en torno a diversos colegios electorales, los cuales son integrados conforme a las siguientes bases.

⁵³ Estos decretos fueron publicados en el Journal Officiel del 14 de noviembre de 1975.

El personal académico dispone de cinco colegios electorales: "el colegio de los profesores que ejercen funciones de profesor o de maestro de conferencias, dentro de la unidad", que comprende cinco categorías de profesores; "el colegio de los médicos que imparten la educación clínica"; "el colegio de los profesores que ejercen funciones de maestro-asistente o asimiladas, dentro de la unidad", integrado por ocho categorías de dicho personal docente; "el colegio del personal que interviene en la educación clínica" y "el colegio de los demás profesores".⁵⁴

Por su parte, los investigadores están repartidos en tres colegios; el primero está integrado por investigadores con rango de directores y de maestros de investigaciones y por miembros del personal científico de las bibliotecas; el segundo comprende a los investigadores adjuntos (chargés de recherche) y a los investigadores agregados (attachés de recherche) de tiempo completo y el tercer colegio está formado por los demás investigadores de tiempo completo. Cuando alguno de estos colegios está integrado con menos de cinco electores, éstos votan en el colegio del personal docente correspondiente.

Para el personal administrativo, técnico, obrero y de servicios existen tres tipos de colegios, según el tipo de personal;

⁵⁴ Respecto a las categorías del personal docente que integran los diversos colegios electorales, véase el artículo 10, inciso 1, del decreto No. 75-1054.

el colegio del personal administrativo, el colegio del personal técnico y el colegio del personal obrero y de servicios. Los tres colegios están integrados por personal de los servicios comunes tanto universitarios como interuniversitarios.

Ahora bien, respecto a los colegios electorales para las elecciones de los miembros de los consejos de universidades o de establecimientos públicos de carácter científico y cultural, independientes de las universidades, su integración se hace conforme a cuatro fórmulas.

La primera fórmula abarca los siguientes colegios: de profesores, de maestros asistentes, de otros profesores, de investigadores, de estudiantes y de personal administrativo, técnico, obrero y de servicios. La segunda fórmula está integrada por los colegios de profesores y directores de investigaciones; de maestros-asistentes y de investigadores adjuntos; de otros profesores e investigadores; de estudiantes; y de personal administrativo, técnico, obrero y de servicios. La tercera fórmula comprende los colegios de profesores y directores de investigaciones; de maestros-asistentes; otros profesores; investigadores adjuntos y otros investigadores; de estudiantes; y de personal administrativo, técnico, obrero y de servicios. Finalmente, la cuarta fórmula incluye cinco colegios: de profesores; de maestros-asistentes y otros profesores; de investigadores; de estudiantes; y de personal administrativo, técnico, obrero y de servicios.

Cada uno de los colegios de estas fórmulas puede ser ya sea

común al conjunto de las unidades de enseñanza y de investigación o bien propio a cada unidad del establecimiento.

Para participar en las elecciones, como elector, es requisito indispensable estar inscrito en alguno de los padrones electorales; se establece un padrón por cada colegio. Los estudiantes son inscritos de oficio en los padrones, en tanto los demás miembros de la comunidad universitaria son libres de inscribirse o no. Esta medida relativa a los estudiantes pone en duda el ejercicio autónomo del principio de participación, así como la eficacia del mismo e, incluso, resultó ser contradictorio con los principios democráticos. El personal docente que desee inscribirse en algún padrón debe tener un mínimo de 25 horas de clase semanales.

Solamente pueden votar por procuración aquellos electores que no pueden hacerlo personalmente por motivos de salud, por la lejanía de su domicilio o por encontrarse ausentes en el momento de las elecciones con causa justificada. El mandatario deberá estar inscrito en el mismo padrón que el mandante y sólo podrá ser sujeto de dos mandatos a la vez. Debe ser respetado el principio de igualdad de votantes para todos los padrones electorales.

Cada oficina de votación está integrada por un presidente, nombrado por el presidente del establecimiento de entre el personal de base tanto académico como administrativo y por cuatro asesores estudiantiles, cuando menos. En caso de surgir alguna dificultad en el curso de las actividades electorales dicha ofi-

cina puede emitir su fallo con carácter provisional.

Si las elecciones se prolongan por más de 24 horas, las urnas serán selladas por un juez judicial y abiertas por él mismo al día siguiente. El incumplimiento de alguna de las reglas mencionadas, no implica la nulidad del proceso electoral, a menos que éste haya tenido como finalidad o como consecuencia afectar la autenticidad del escrutinio.

El conjunto del proceso electoral está controlado por una o varias comisiones constituidas a este efecto. Toda impugnación relativa al procedimiento debe ser hecha dentro de los cinco días posteriores a las elecciones. Pueden impugnarlas, tanto el rector como cualquier otro elector. La comisión debe resolver en un período de ocho días. Además, estas mismas personas, pueden impugnar la irregularidad o la nulidad del proceso ante el tribunal administrativo competente, dentro de los seis días siguientes a la resolución de la comisión de control. El tribunal, a su vez, deberá resolver el caso en un término no mayor a un mes.

Todas las restantes modalidades del proceso electoral son establecidas por los propios estatutos y reglamentos interiores de las diversas instituciones educativas. En caso de que éstas contengan alguna disposición contraria a las de los decretos aquí estudiados, prevalecerán las de estos últimos.

En el mes de junio de 1968, en el transcurso de los debates sobre la Ley de Orientación, el entonces presidente de Francia, Charles de Gaulle, declaró que la participación podría ser una tercera solución posible, después del comunismo y del capitalismo, y quizá la única que pudiera cambiar la condición del hombre en la civilización moderna; luego, dijo el presidente: "si una revolución consiste en cambiar profundamente lo establecido, la institución de la participación, es una revolución".⁵⁵

Así, una de las novedades de la ley, fue la participación estudiantil en la gestión universitaria. En este rubro, la participación de los estudiantes extranjeros es casi nula en cuanto a la facultad de ser electos, en la medida en que tienen que provenir de países con los que el gobierno francés tenga acuerdos de reciprocidad.

Es de destacar que se ha observado, desde 1968, una menor asistencia del personal universitario a las sesiones de los consejos y, consecuentemente, se ha dado una disminución en la frecuencia de las mismas. La mayor participación que se ha observado, ha sido por parte del personal técnico y administrativo. Los investigadores, por su parte, han demostrado una participación casi nula.⁵⁶

⁵⁵ Declaración hecha por el General de Gaulle el 7 de junio de 1968, en el curso de una entrevista con Michel Droit.

⁵⁶ Boussard, Isabel, "Les difficultés de la participation", en Les institutions universitaires françaises. Situation actuelle, Notes et études documentaires, La Documentation Française, Nos. 4424, 4425, 4426, 4427, 28 octobre 1977, Paris, pp. 59 (Cuadro VIII).

En cuanto a los estudiantes, su participación es débil, debido a dos razones principales: por una parte, el tamaño de las instituciones universitarias ejerce cierta influencia, en la medida en que los estudiantes votan más si la institución es pequeña y su participación es menor a medida que el tamaño de éstas va en aumento y, por la otra, por el carácter de las materias impartidas, siendo mayor la participación de los estudiantes de carreras técnicas que la de los de carácter humanístico, debido a que en las primeras los estudiantes están más politizados.

En vista de estos elementos, no es sorprendente que la mayoría de las intervenciones en los debates esté constituida por los profesores titulares. Incluso, la participación de las personas ajenas a la universidad es también baja. Sin embargo, a pesar de la poca participación que hay en la vida universitaria francesa, ésta es suficiente para obtener el quorum y las expectativas, al respecto, son que la participación aumente con el tiempo.

No obstante esta escasa participación, sobre todo en lo relativo al personal académico y a los estudiantes, viene a contradecir, por una parte, uno de los principios fundamentales de la Ley de Orientación, el de la participación y, por otra, el objetivo del legislador de poner fin a la crisis de mayo de 1968 democratizando la educación superior. De esto surge una duda sobre la efectividad real de las reformas universitarias habidas en 1968.

2. Régimen financiero.

A. Autonomía financiera

El artículo 26 del Título V, de la Ley de Orientación, establece que:

"Los establecimientos públicos de carácter científico y cultural disponen, para el cumplimiento de su misión; de equipos, de personal y de subsidios asignados por el Estado. Disponen además de otros recursos, provenientes de legados, donaciones, fundaciones y remuneraciones por servicios prestados, fondo de concursos y subsidios diversos".

En este aspecto, es de hacerse notar, que la propiedad inmobiliaria es del Estado. Las universidades solamente tienen el usufructo de los inmuebles y disponen de subsidios para su conservación y mantenimiento. Existe, sin embargo, una excepción a esta regla: en caso de que las universidades reciban terrenos o inmuebles, mediante donaciones o legados hechos por particulares, su propiedad les corresponde.

Las reglas aplicadas a los subsidios de que dispone la universidad para su funcionamiento son diversas y se encuentran en el artículo 27 de la Ley de Orientación. Uno de los elementos de la autonomía financiera es el de la distribución de los recursos. El monto de los subsidios para el funcionamiento y para el equipamiento de los establecimientos públicos, de carácter científico y cultural dependientes del Secretariado, es establecido por la

115
ley de finanzas⁵⁷ o sea, a través del Estado mismo. La distribución de los subsidios tanto para el personal -según sus categorías- como para aquellos destinados a la investigación científica y técnica, se encuentra regulada por la misma ley de finanzas. Es el secretario de Estado de las universidades quien distribuye entre las universidades y los establecimientos públicos, de carácter científico y cultural independientes de las universidades, las plazas del personal universitario previstas en la ley de finanzas, conforme a los programas y a los criterios nacionales, previa consulta al Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación. Distribuye también los subsidios de equipamiento entre las distintas actividades, dentro del marco de las orientaciones de la planeación. Respecto a las actividades cuya realización dure dos años o más, el secretario debe comunicar los programas de éstas y las fechas de vencimiento de sus respectivos pagos.

El hecho de que tanto la asignación cuantitativa de los recursos financieros como su propia distribución esté de manera exclusiva en manos del Estado demuestra la inexistencia, en la práctica, de la autonomía financiera, ya que las universidades no son autónomas en lo relativo a sus presupuestos.

⁵⁷ "Ley de finanzas" es el término genérico que designa a las leyes que determinan la naturaleza, el monto y la asignación de los recursos y de las cargas del Estado. Su votación es realizada a través de un procedimiento especial. Guillen, Raymond, et. al. Lexique des termes juridiques, 40. ed. Dalloz, París, 1978.

Cada establecimiento reparte entre sus unidades de enseñanza y de investigación, los establecimientos que dependan de él y sus propios servicios, las plazas y los subsidios de funcionamiento y de equipamiento que le son otorgados por la ley de finanzas.

Los fines a que deben ser destinados los subsidios se encuentran regulados por el artículo 29 de la Ley de Orientación, como sigue:

1. Subsidios globales de funcionamiento: deben cubrir los gastos del funcionamiento material y académico de la institución.
2. Subsidios de funcionamiento material y académico: destinados a los gastos de los establecimientos y de sus respectivas unidades de enseñanza y de investigación. Pueden ser también destinados, mediante una disposición legislativa, a pagar las horas extras del personal administrativo y técnico.
3. Subsidios para las remuneraciones del personal activo y para aquel que imparte cursos complementarios.
4. Subsidios de equipamiento: utilizados para los gastos de capital.

En materia presupuestaria, la aprobación de los presupuestos de los establecimientos le corresponde a los mismos. Por su parte las unidades de enseñanza y de investigación sin personalidad jurídica, disponen de un presupuesto propio el cual está integrado al del establecimiento del que dependen. Dicho presupuesto es aprobado por el consejo del establecimiento.

El presidente de cada establecimiento público de carácter

científico y cultural está facultado para autorizar la recaudación de los ingresos y para ordenar los egresos conforme a los créditos disponibles.

Anteriormente a 1968, cada universidad tenía un contador que dependía del Ministerio de Economía y de Finanzas, por lo que no formaba parte del equipo administrativo de las instituciones universitarias. Su función era la de ejercer un control sobre la regularidad de los gastos con un enfoque jurídico y financiero. Esta estructura daba origen a conflictos entre el contador y los universitarios.

A partir de 1968, son las mismas universidades, a través de su consejo, las que nombran al contador, con base en una lista denominada de "capacidad", la cual es aprobada por los ministros de educación nacional y de economía y de finanzas. El contador asume el título de jefe de los servicios financieros.

En lo que toca al control financiero ejercido sobre las universidades francesas, puede decirse que éste es riguroso (artículo 29); es un control ejercido a-posteriori, es decir, que los establecimientos están sometidos a verificaciones realizadas por la inspección general de finanzas y sus cuentas están sujetas al control jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.⁵⁸

⁵⁸ Es notoria, en lo que se refiere al control financiero, la semejanza que existe entre los establecimientos públicos de carácter científico y cultural y aquéllos de carácter industrial o comercial, ya que sobre ambos se ejerce un control a-posteriori.

Este sistema de control pone en evidencia las limitaciones de la autonomía financiera de las instituciones de educación superior francesa.

B. Regulación del régimen financiero.

La Ley de Orientación dispone que será un decreto del Consejo de Estado el que fijará el régimen financiero de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural.⁵⁹ Para estos efectos, dicho decreto se basó en el régimen financiero de los establecimientos públicos, modificándolo en ciertos aspectos.

En ciertos casos, se suele analizar el régimen financiero de estos establecimientos conforme a sus procedimientos presupuestarios, los cuales se dividen en dos etapas: la primera, relativa a la distribución de los recursos - a la que ya aludí - y, la segunda, referente a la elaboración y votación del presupuesto, tema éste que abordaré a continuación.

El decreto No. 69-612 dispone, en su artículo 2º, que las universidades, los establecimientos incorporados a éstas y las

Rivero, Jean, "Les entreprises publiques en France", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública, celebrado en la ciudad de México, en noviembre de 1979, pp. 26-29.

⁵⁹ El decreto No. 69-612 de 14 de junio de 1969, publicado en el Journal Officiel del 17 de junio de 1969, se refiere al presupuesto y al régimen financiero de las instituciones educativas francesas regidas por la Ley de Orientación.

unidades de enseñanza y de investigación disponen individualmente de un presupuesto, que es votado por los consejos respectivos, con base en las proposiciones hechas por un sistema de computación. Sin embargo, existe una diferencia entre las instituciones arriba mencionadas, ya que el presupuesto de los establecimientos incorporados a las universidades y el de las unidades están sujetos a la aprobación del consejo de la universidad, y el de las universidades que no requiere ningún tipo de aprobación. En este caso, el presidente de la universidad es el que prepara y ejerce el presupuesto, que es votado por el consejo. La función del presidente del establecimiento, en el ámbito financiero, consiste en proponer al consejo la distribución del presupuesto, así como la de los ingresos y los egresos de los servicios comunes. Además, es él quien somete, cuando es necesario, el presupuesto a una segunda discusión y presenta al consejo las proposiciones de la comisión especial constituida para su examen.⁶⁰ De esto se deduce que el presidente tiene un papel decisivo en la elaboración del presupuesto universitario, pudiendo, sin embargo, delegar la función de ejercerlo en otro órgano secundario.⁶¹

⁶⁰ Esto se realiza cuando la ejecución del presupuesto del último ejercicio arroja una deducción sobre los fondos de reserva de la universidad, igual o superior al 10% del presupuesto.

⁶¹ El órgano secundario puede ser el director de una unidad de enseñanza y de investigación que no tenga personalidad jurídica.

El presupuesto de la universidad contiene estados recapitulables en los que figuran, por una parte, las plazas registradas en su presupuesto y aquellas que están a su disposición y, por otra, la evaluación de los egresos no contemplados en el presupuesto de la universidad.

El artículo 5 del decreto objeto de estudio dispone que:

"Todas las deliberaciones relativas a la distribución de los recursos o al presupuesto, son tomadas por los consejos de las universidades o de los establecimientos públicos incorporados a éstas, por la mayoría absoluta de sus miembros".

Los presupuestos de estos dos tipos de instituciones deben ser publicados, conforme a lo dispuesto por los respectivos estatutos, dentro del mes siguiente a su aprobación. Estos presupuestos pueden ser ejercidos sin autorización previa.

Toda modificación a la distribución de los subsidios por parte del consejo de la universidad puede ser ordenada por dicho consejo en "formación restringida".⁶² Igual disposición es aplicable a las modificaciones de los presupuestos propios a las universidades de enseñanza y de investigación sin personalidad jurídica

⁶²El consejo de la universidad se reúne en formación restringida cuando asiste a sus sesiones un número de miembros inferior al requerido por el quorum.

ca; además, en este caso, el consejo de la universidad puede delegar sus poderes en el presidente. Si el presupuesto a modificar es el de un establecimiento público de carácter científico y cultural, integrado a una universidad, dicha modificación puede ser ordenada por el consejo respectivo, en formación restringida, o por el presidente, con base en una delegación del consejo del establecimiento. Ahora bien, todas estas medidas, a fin de poder ser realizadas, deben estar previstas en los respectivos estatutos de las instituciones.

Quando el presupuesto de una universidad o alguna modificación al mismo no respeta la distribución de los créditos, operada por el Estado, el canciller pide al consejo de la universidad que se pronuncie una segunda vez. En caso de que no se llegue a una solución, el canciller será quien tomará la decisión final.

Si el presidente de una universidad o de un establecimiento público de carácter científico y cultural hace caso omiso de las recomendaciones hechas por el secretario de Estado de las universidades respecto a los subsidios, el canciller puede pedirle al consejo respectivo que emita una resolución por segunda vez.

En caso de que el ejercicio del presupuesto anterior arroje una deducción igual o superior al 10% de los fondos de reserva de la universidad el presupuesto es votado por el consejo y sometido a una comisión integrada por las siguientes personas: el canciller, el presidente de la universidad, dos delegados del consejo de la universidad, dos funcionarios designados por el secretario de Estado de las universidades, un miembro del consejo re-

gional de enseñanza superior y de investigación elegido por el mismo y un contador superior del Tesoro designado por el ministro de economía y de finanzas. Cuando la comisión considera que el consejo del establecimiento no tomó las medidas requeridas, el canciller notifica al presidente las proposiciones hechas al respecto por la comisión. El presidente, a su vez, las somete al consejo, el cual debe deliberar sobre las mismas en el término de un mes. Si el consejo no resuelve en este período, es el canciller quien establece el presupuesto. Este procedimiento es aplicable a los presupuestos tanto de las universidades como de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural incorporados a éstas. La intervención de un contador superior del Tesoro, designado por el ministro arriba mencionado, en la comisión demuestra una vez más la injerencia del Estado dentro de la vida universitaria.

Si el consejo de una universidad o de un establecimiento no concede, en forma total o parcial, los fondos requeridos para un gasto obligatorio, el crédito necesario será inscrito de oficio por orden (arrêté) del canciller, previa convocatoria del consejo respectivo. Ahora bien, si los recursos son insuficientes para cubrir dicho gasto, el consejo reducirá los otros gastos o, en caso contrario, el canciller lo hará de oficio.

Son gastos obligatorios los siguientes:

1. El mantenimiento de los inmuebles del Estado.
2. Las remuneraciones y prestaciones sociales del personal

propio⁶³ de la universidad o del establecimiento y de su contador.

3. El pago de los impuestos.
4. El pago de los créditos exigibles.
5. Otros gastos establecidos con tal carácter por alguna ley.

Cuando algún presupuesto no sea aprobado a tiempo, las operaciones financieras pueden ser efectuadas temporalmente con base en el ejercicio presupuestario anterior.

El régimen financiero de las universidades y de las unidades o establecimientos de aquéllos está a cargo de ordenadores⁶⁴ y contadores.

Fungen como ordenadores las siguientes autoridades:

1. Presidente de la universidad: quien es el ordenador principal para el presupuesto de la universidad. Puede delegar esta función en los jefes de los servicios administrativos.
2. Presidente del establecimiento: es ordenador principal respecto al presupuesto de su establecimiento.
3. Director de unidad, "sin personalidad jurídica", es, por

⁶³ Este tipo de personal universitario es remunerado directamente del presupuesto universitario, en tanto el personal con categoría de funcionario del Estado es remunerado por éste.

⁶⁴ El ordenador es la autoridad competente para expedir decretos relativos a los egresos de la institución.

designación del presidente de la universidad, "ordenador secundario" del presupuesto de la universidad en lo relativo al ejercicio del presupuesto correspondiente a su unidad. Solamente los ordenadores y sus delegados están facultados para autorizar los egresos. 124

Cuando alguno de los ordenadores no cumple con sus funciones, el canciller interviene de oficio. Los ordenadores están facultados para exigir del contador el cumplimiento de una deuda. Los ordenadores tanto principales como secundarios deben llevar la contabilidad de los compromisos financieros de sus respectivas instituciones, conforme al plan de contabilidad, a fin de facilitar la ejecución del presupuesto.

Por su parte el contador, jefe del servicio de contabilidad de la universidad, es quien ejerce las funciones de jefe del servicio financiero de la misma. Realiza también dichas funciones para los establecimientos dependientes de la universidad y, en caso de ser requerido, para dos o más universidades.

El contador es designado por el consejo de la universidad y dura en su cargo cuatro años, con posibilidad de repetir. Puede ser suspendido en sus funciones únicamente por el canciller. Está sujeto a la autoridad del presidente de la universidad y es remunerado con base en el presupuesto de la propia universidad, según lo dispuesto por los ministros de educación nacional y de economía y de finanzas. El contador asiste sin derecho a voto a las sesio-

nes de los consejos de las universidades o de los establecimientos.

Sus funciones consisten en: asegurar el ingreso de todos los recursos de la universidad y de sus establecimientos, informar al ordenador del vencimiento de los contratos de arrendamiento, impedir las prescripciones de las deudas en beneficio de la universidad, así como requerir la inscripción hipotecaria de los títulos que la requieran.

Todas las gestiones del contador están sujetas al control de los contadores superiores del Tesoro y son verificadas por la inspección general de la administración de la educación nacional.

Toda donación o legado hecha a favor de alguna universidad o establecimiento debe ser autorizada por el consejo de la universidad y aprobada por el canciller.

Para que una universidad o establecimiento pueda solicitar un préstamo es necesario que el consejo de la universidad delibere al respecto y que dicha solicitud sea aprobada por los ministros de educación nacional y de economía y de finanzas.

Todas las disposiciones mencionadas en materia financiera son también aplicables a los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de las universidades y regidos por la Ley de Orientación.

Finalmente, cabe mencionar que los principios presupuestarios de anualidad, unidad, universalidad, especialidad y equilibrio, se aplican también a los establecimientos públicos de carácter científico y cultural.⁶⁵

En el año de 1971 fueron creadas por decreto las cancillerías.⁶⁶ Estas son establecimientos públicos nacionales de carácter administrativo dotadas de personalidad propia y autonomía financiera. Existe una cancillería por academia y están bajo la tutela del ministro de educación nacional.⁶⁷

Las cancillerías administran los bienes indivisos de varias instituciones de una misma academia, así como los medios provenientes del Estado y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural que están a disposición del rector-canciller.

Cada cancillería es dirigida por el rector y administrada por un consejo de administración, integrado por: el rector de la aca-

⁶⁵ Decreto No. 71-1105 de 30 de diciembre de 1971, publicado en el Journal Officiel del 31 de diciembre de 1971.

⁶⁶ Ignoro en este rubro, si el secretario de Estado de las universidades subrogó en esta función al ministro de educación nacional.

⁶⁷ La ley No. 68-978 de 12 de noviembre de 1968, en su artículo 29, contiene diversas disposiciones al respecto, el decreto del 14 de junio de 1969, en sus artículos 15 y 16 y la ley No. 75-573 del 4 de julio de 1975, en su artículo 2.

demia, los presidentes de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural, independientes de éstas, el director regional de los impuestos; cuatro personalidades escogidas por el ministro de educación nacional u ocho en el caso de la Academia de París; el contador financiero del establecimiento y el secretario general de la academia.

Corresponde a este consejo deliberar sobre: el presupuesto de la cancillería y sus respectivas modificaciones, las cuentas rendidas por el agente contador y otras materias de su competencia. El presupuesto de cada cancillería es presentado por el rector, discutido por el consejo de administración y aprobado por el ministro. Los ingresos de las cancillerías provienen de los subsidios, de donaciones y legados y de las percepciones de sus propiedades.

Respecto al régimen financiero de estos establecimientos, es menester mencionar que las bibliotecas universitarias están excluidas de la autonomía financiera.⁶⁸ Sus presupuestos están relacionados con el de su universidad, pero sus subsidios les son asignados directamente por el presupuesto estatal, con base en la partida destinada al secretario de Estado de las Universidades. Asimismo, los sueldos del personal provienen de los subsidios.

⁶⁸ Lavigne, Pierre, "Las relaciones entre el Estado y la universidad", en Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria, Vol. 1, No. 1, julio-septiembre 1979, pp. 53-55.

En virtud de los elementos antes expuestos, se llega a la conclusión de que la autonomía de gestión financiera de las universidades francesas, abarca únicamente el funcionamiento cotidiano de las mismas (limpieza, agua, luz, etc.). Por su parte, los ingresos que perciben los establecimientos públicos de carácter científico y cultural, provenientes sobre todo de los pagos de inscripción, derechos de examen, etc.⁶⁹ son sumamente bajos por lo que requieren un financiamiento estatal cada vez mayor, hecho éste que limita en gran medida la autonomía universitaria, ya que el Estado pretende, como contrapartida, una mayor injerencia en las universidades. Finalmente, como las instituciones de educación superior tienen el carácter de establecimientos públicos, el presidente -en su función financiera- en proceso de gestión debe respetar las normas de contabilidad pública.

Como ya se ha podido observar, la autonomía universitaria en Francia no ha sido tan extensa como se desró en un principio. Sin embargo, conforme a encuestas realizadas en Francia los universitarios siguen optimistas al respecto y se piensa que si tratan de resolver, en colaboración, los problemas y limitaciones con los que se ha enfrentado esta situación, se podría lograr, con el tiempo, una autonomía más real. Los principales problemas, a los que se acaba de aludir, serán reseñados en las líneas siguientes.

⁶⁹ Las universidades públicas francesas son casi gratis; las anualidades que pagan los estudiantes son meramente simbólicas.

Una de las dificultades más importantes se origina en el financiamiento de las universidades.⁷⁰ Los medios financieros que posee la universidad, como ya se dijo, son muy bajos, lo que implica que el Estado debe ampliar constantemente el subsidio destinado a la educación superior, dando lugar a una mayor dependencia. Como es de esperarse, el reverso de esta situación es que el Estado trata de tener una injerencia cada vez mayor en la vida universitaria y, así, ejercer un mayor control sobre ella, lo que automáticamente limita la autonomía en gran medida.

Por otra parte, en razón de la dependencia total que existe entre las instituciones de educación superior y el Secretariado de Estado de las Universidades, en lo relativo a la determinación de subsidios y de las plazas, la autonomía se ve, limitada, una vez más.⁷¹

Finalmente, se puede enfocar a la autonomía de las universidades desde dos aspectos: uno teórico y otro práctico. Desde el punto de vista teórico se puede concluir que ésta es absoluta. Sin embargo, en el aspecto práctico es sólo relativa, ya que si bien la ley otorga una serie de libertades, como contrapartida, impone tantas modalidades que da lugar a una autonomía limitada.

⁷⁰Comentario de Devèze Michel, Presidente honorario de la Universidad de Reims, en Les institutions universitaires françaises, Situation actuelle, Notes et études documentaires. La Documentation Française, Nos. 4424, 4425, 4426, 4427, Paris, 28 octobre 1977. pp. 68 y 69.

⁷¹Comentario de René Lehmann, Director del Instituto Universitario de Tecnología de Le Mans, op.cit., p. 75.

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

I. Estructura de las instituciones de educación superiorA. Generalidades

En México la educación está regida en primer término por el artículo 3o. de su Constitución Política. Esta disposición establece que conforme al principio de la libertad de creencia, la educación debe ser ajena a cualquier doctrina religiosa y debe luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además, el conjunto de la educación que imparten el Estado y los particulares deberá ser democrático y nacional y deberá contribuir a la mejor convivencia humana. Luego, este mismo artículo regula a la autonomía universitaria como garantía constitucional.

Aparte de la Constitución, la educación en México se encuentra regulada por la Ley Federal de Educación⁷², la que la define en su artículo 2o. como sigue:

"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

⁷² Ley Federal de Educación de 27 de noviembre de 1973, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1973.

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".

La educación en general es, por disposición de la ley, un servicio público, lo cual lleva implícito una serie de obligaciones a cargo del Estado. Además toda la educación impartida por el mismo es gratuita.

La prestación del servicio de educación superior está a cargo de la Federación, de los estados y de los municipios. Deben prestarlo en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones conforme a sus propias necesidades y especialidades. Es el Estado el que debe coordinar la educación superior en todo el país:

"...mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley".⁷³

⁷³ Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 26 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, artículo II.

Para ello, conforme al artículo 12 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la Federación debe llevar a cabo las siguientes funciones: promover, fomentar y coordinar acciones que vinculen la planeación institucional e interinstitucional educativa con el desarrollo integral del país; auspiciar y apoyar la celebración y aplicación de convenios para el fomento de la educación superior, entre la Federación, los estados y los municipios; fomentar la evaluación del desarrollo de la educación superior con las instituciones y apoyar esta educación a través de la asignación de recursos públicos federales.

Las instituciones de educación superior pueden emitir su opinión en materia de coordinación educativa y ésta debe ser tomada en consideración por los entes encargados de la misma.

La educación que es impartida por el Estado en el Distrito Federal está a cargo de la Secretaría de Educación Pública, y el Gobierno Federal deberá destinar a ésta como mínimo el 15% de su propio presupuesto de egresos.⁷⁴

El sistema educativo consta de tres tipos: el elemental, el medio y el superior y de dos modalidades: la escolar y la extracurricular. El tipo superior, es regulado y definido por la Ley para la Coordinación de la Educación Superior como sigue:

⁷⁴Ley Federal de Educación, op. cit., artículo 30.

"El tipo educativo superior es 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".

A su vez, la Ley Federal de Educación dispone que la educación superior está integrada por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado pudiendo ser introducidas en ella "opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura". Además este tipo de educación abarca a la normal en todos sus grados y especialidades.

En la República mexicana existen cuatro formas a través de las cuales es impartida la educación superior: la centralizada, la descentralizada, la autónoma y la privada. A cada una de ellas corresponden diversas instituciones educativas que verá a continuación.

B. Instituciones de educación superior

En materia de los establecimientos propiamente dichos de educación superior, tanto la Ley Federal de Educación como la Ley para la Coordinación de la Educación Superior contiene diversas dis-

posiciones al respecto.

Cuando el Poder Ejecutivo, a través de alguna secretaría o departamento de Estado, establezca instituciones educativas, deberá coordinarse para ello con la Secretaría de Educación Pública.

El establecimiento, extensión, evolución y coordinación de las casas de estudios superiores deben llevarse a cabo teniendo como base las prioridades nacionales, regionales y estatales y los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Ahora bien, cuando el establecimiento, extensión y desarrollo de dichas casas de estudios provengan de la iniciativa de alguna de las dependencias de la administración pública federal centralizada, ésta deberá tener la aprobación de la Secretaría de Educación Pública y coordinarse con ella.

Respecto a la denominación asignada a los diversos establecimientos de educación superior, es la Federación la que vigilará que corresponda a la naturaleza de la institución.

La Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, establece tres tipos de clasificaciones de las instituciones educativas:

1. Instituciones públicas o privadas
-

2. Instituciones autónomas o estatales
3. Universidades o institutos, ya sean tecnológicos o de otra índole.

Así pues, el conjunto de las instituciones públicas de educación superior está integrado por las universidades y los tecnológicos. Estas instituciones públicas existen ya sea a nivel nacional o bien a nivel local.

En el primero de estos niveles se encuentran la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (I.P.N.) cuyas estructuras detallaré a continuación de manera sintetizada.

La UNAM ha evolucionado, a partir de su creación en 1910 por Justo Sierra, de organismo descentralizado no autónomo a organismo descentralizado autónomo en 1929 (la autonomía no fue completa) y, finalmente, a su total autonomía e independencia en 1955. Esta última se manifestó por un sistema en el que había el asambleísmo en la elección de autoridades ya que ésta se hacía por voto de toda la comunidad. En la crisis de 1944, que originó la necesidad de una nueva ley orgánica, el rector Alfonso Caso planteó la diferenciación entre los asuntos políticos y los técnicos, indicando que estos últimos eran los únicos que debían ser considerados en la toma de decisiones de las universidades. Con estas ideas fue elaborada la actual Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945, en la que se define a la universidad como un organismo público descentralizado dota-

do de plena autonomía y capacidad jurídica.

Esta ley instrumentó órganos de decisión que pueden ser clasificados en técnicos y de designación de funcionarios.

Así, indica que son autoridades: la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, los directores y los consejos técnicos. La Junta de Gobierno está integrada por 15 distinguidos universitarios electos a través de dos sistemas: en el primero elige el Consejo Universitario cuando se trata de término de encargo, límite de edad o muerte; en el segundo, cuando hay renuncia, eligen los restantes miembros de la Junta. Tiene como principales facultades la elección del rector y directores así como resolver, en caso de veto del rector, los acuerdos del Consejo Universitario.

El Consejo Universitario está integrado por el rector, directores de escuelas, facultades e institutos y representantes de profesores, alumnos y uno por parte de todos los trabajadores administrativos. Tiene entre sus atribuciones principales, expedir los reglamentos para el funcionamiento de la universidad, aprobar los planes y programas de estudios y conocer de cualquier otro asunto que no sea de competencia de otra autoridad universitaria.

El rector tiene atribuciones que pueden ser calificadas de administrativas (aplicar la ley al caso concreto cuando no haya controversia). Dura en su cargo cuatro años y puede ser elegido una sola vez. Los directores tienen facultades administrativas dentro de la escuela, facultad o instituto respectivo. El Consejo

jo Técnico es un órgano necesario de consulta dentro de la facultad o escuela para los asuntos que se relacionen con ella y, para los institutos, funcionan los consejos técnicos de la investigación científica y el de humanidades.

En la realidad la Ley Orgánica de la UNAM ha funcionado, pues al acabar con el asambleísmo existente ha permitido la mejor realización de los fines universitarios.

La universidad se ha organizado tradicionalmente a través de la creación de escuelas y facultades unidisciplinarias (Derecho, Medicina, Ingeniería, Psicología, Medicina Veterinaria, Zootecnia, Odontología, Economía, Ciencias Políticas y Sociales, Filosofía, Ciencias, Arquitectura, Química, Enfermería y Obstetricia, Artes Plásticas y Contaduría y Administración). A partir de la década pasada han surgido escuelas multidisciplinarias que son las escuelas nacionales de estudios profesionales (ENEP) en Aragón, Zaragoza, Cuautitlán, Acatlán e Iztacala y el Colegio de Ciencias y Humanidades (C.C.H.).

El Instituto Politécnico Nacional⁷⁵ (I.P.N.) depende de la Secretaría de Educación Pública. La dirección del Instituto está asegurada por los siguientes órganos: la Dirección General, la Secretaría General, la Dirección Administrativa, la Dirección de

⁷⁵El I.P.N. está regido por la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1974.

Servicios Escolares, la Dirección de Estudios Profesionales, la Dirección de Graduados y de Investigación Científica y Tecnológica, la Dirección del Servicio Social y Promoción Profesional y la Dirección de Difusión Cultural. ¹³⁸

El director general es designado directamente por el secretario de educación pública, por un período de tres años, con posibilidad de ser reelecto una vez. Es él quien propone a la SEP la organización académica y administrativa del Instituto.

El secretario general y los titulares de todas las direcciones arriba mencionadas, son nombrados y removidos por el secretario de educación pública, a propuesta del director general.

Las autoridades del Instituto son las siguientes: el director general, el secretario general, los subdirectores técnico y administrativo, los jefes de departamento y los directores de escuelas y centros de investigación.⁷⁶

Además el I.P.N. consta, por una parte, de dos órganos consultivos: el Consejo General Consultivo y los Consejos técnicos consultivos de las diversas escuelas y, por la otra, de organismos auxiliares: el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Acadé-

⁷⁶ Esta disposición se encuentra en el Reglamento del Instituto Politécnico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de marzo de 1959.

cas y el Patronato de Obras e Instalaciones.

El Instituto Politécnico está dividido en escuelas, algunas de ellas departamentalizadas, y consta de una división de estudios de posgrado. Es una institución descentralizada sin autonomía, pero con independencia en materia académica; el director general propone a la Secretaría de Educación Pública los planes y programas de estudios.

Cabe mencionar aquí a la Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.), de reciente creación, que se caracteriza por ser la única universidad que está totalmente departamentalizada. Académicamente se diferencia de la UNAM por estar organizada con base en el sistema de tronco común. Se encuentra ubicada únicamente en el Distrito Federal y está dividida geográficamente en tres unidades: Xochimilco, Ixtapalapa y Azcapotzalco. Las tres unidades gozan de libertad para su propia planeación y se caracterizan por haberse desarrollado de distintas maneras.

Ahora bien, a nivel regional las instituciones de educación superior son las universidades estatales y los institutos tecnológicos regionales.

En sus principios, las universidades estatales copiaron en su mayoría el modelo de estructura y organización de la UNAM, aunque con posterioridad se fueron estructurando conforme a modelos propios. Existen en total 34 de ellas, siendo autónomas en su mayor parte.

Los institutos tecnológicos regionales constituyen un sistema planeado centralmente entre los propios institutos y la Dirección General de Educación Superior de la SEP. Son instituciones departamentalizadas en las cuales han sido creados, recientemente, troncos comunes.

En el año de 1975 fue organizado el sistema de enseñanza tecnológica integrado por el Instituto Politécnico Nacional, 34 institutos tecnológicos regionales (ubicados en las siguientes entidades: Orizaba, Veracruz, Celaya, Durango, Saltillo, Chihuahua, Ciudad Madero, Mérida, Zacatepec, Nuevo León, Ciudad Juárez, Morelia, Torreón, Querétaro, Aguascalientes, Oaxaca, Culiacán, San Luis Potosí, Juchitán, Pachuca, Tijuana, Puebla, Minatitlán, León, Tlalnepantla, Matamoros, Tuxtla Gutiérrez, Ciudad Guzmán, Toluca y la Paz) y 96 centros de educación científica y tecnológica (CECYT).

En cuanto al sistema privado o particular de educación superior, éste ha crecido en términos absolutos aun cuando en términos relativos ha disminuido. Así en el año de 1970 las instituciones privadas constaban de 32 164 estudiantes y en 1974 sólo tenían 44 700 inscritos ⁷⁷

Conforme a la Ley Federal de Educación (artículo 31) los particulares pueden impartir cualquier tipo de educación siempre

⁷⁷ Castrejón-Díez, Jaime, La educación superior en México, Edicol, México, 1980, p. 302.

y cuando tengan el reconocimiento o autorización del Estado y se sujeten a lo dispuesto por dicha ley.

Para obtener este reconocimiento o autorización los interesados deben satisfacer los siguientes requisitos: sujetarse a los planes y programas señalados por la Secretaría de Educación Pública, contratar solamente a personal capacitado, cumplir con las condiciones higiénicas y pedagógicas dentro de sus instalaciones, facilitar la vigilancia estatal y proporcionar becas conforme a lo establecido.

Cuando los establecimientos educativos particulares estén ubicados en algún Estado, la autorización mencionada puede ser otorgada o negada por los gobiernos estatales. También las instituciones públicas de educación superior descentralizadas, siempre y cuando la institución pública de educación superior haya dado su reconocimiento, pueden otorgar o negar dicha autorización.

Una vez que los particulares hayan obtenido la autorización o reconocimiento requeridos deberán registrarse en la Secretaría de Educación Pública, so pena de multa y de clausura.

El Estado puede, sin que proceda juicio o recurso alguno, revocar las autorizaciones otorgadas a particulares cuando éstos contravengan ya sea al artículo tercero constitucional o bien alguna de las disposiciones de la Ley Federal de Educación. Para este efecto el particular será citado a una audiencia mediante un

citatorio en el cual se le darán a conocer la infracción que se le imputa y los datos acerca de la audiencia que deberá llevarse a cabo entre los 15 y los 30 días hábiles siguientes a la citación. En esta audiencia el particular podrá ofrecer pruebas y alegar a su favor. Luego, la autoridad respectiva emitirá su resolución, en la cual podrá declarar la infracción inexistente, otorgar un plazo para que el particular cumpla la obligación relativa o declarar la revocación.

Las universidades privadas deben ser incorporadas a la UNAM, a la Secretaría de Educación Pública o a universidades estatales u otras instituciones de educación superior. Únicamente el Instituto Tecnológico y de Educación Superior de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Escuela Libre de Derecho, la Escuela Libre de Homeopatía y la Escuela de Ingeniería Municipal son autónomos para expedir sus propios títulos y diplomas.⁷⁸

Ahora bien, para que las instituciones privadas legalmente establecidas, puedan expedir diplomas, títulos y grados académicos requieran de una autorización de la misma autoridad que les otorgó el reconocimiento o la autorización. Dicha autoridad será también responsable de manera directa, de supervisar, académicamente hablando, los servicios educativos de los establecimientos particulares.

⁷⁸ Op. cit., pp. 302 y 304.

Finalmente, cabe mencionar que el otorgamiento por parte del Estado, de sus organismos descentralizados y de los particulares con reconocimiento de validez oficial de certificados, diplomas, títulos o grados académicos deberá sujetarse a los requisitos establecidos en los respectivos planes de estudio. Todos estos grados académicos tienen validez en todo el país.

Respecto a la educación impartida por los particulares hay dos aspectos que es menester subrayar. El primero es el relativo al requisito que deben satisfacer los particulares consistente en sujetarse a los planes y programas de estudios de la Secretaría de Educación Pública. Si bien este requisito es consagrado por la ley en la práctica parece no ser respetado en general, ya que son raras las universidades privadas cuyos programas de estudios concuerdan, esto resulta perjudicial principalmente para los estudiantes. En mi opinión, en este rubro la aplicación de la ley debería ser mucho más estricta, de manera tal a que en todas las universidades del país los planes de estudios de las diversas carreras estén homogeneizados. Además, esto permitiría atenuar las diferencias en la formación académica de los profesionistas provenientes de universidades públicas o privadas.

El segundo aspecto por destacar es el referente a la facultad que tiene el Estado de revocar las autorizaciones otorgadas a los particulares, sin que proceda juicio o recurso alguno. Esta disposición viene a violar el artículo 14 constitucional que establece

la garantía de audiencia. Esta facultad podría todavía ser aceptada en caso de que el particular viole más el artículo tercero constitucional, pero en caso de violación a la Ley Federal de Educación me parece que debe ser respetada la garantía.

En su conjunto el sistema de educación superior mexicano está integrado por 250 instituciones de educación superior de las cuales 110 son privadas y las demás son públicas.⁷⁹

En cuanto a la organización académica, en México existe una gran diversidad entre las instituciones de educación superior. No es posible establecer un esquema general respecto a sus estructuras académicas, a sus formas de organización y evolución de las actividades académicas, a la duración de las carreras y a los procedimientos de titulación, en la medida en que cada universidad se diferencia, en este ámbito, de las restantes.

En cuanto a los ciclos lectivos de las diversas instituciones no existe aquí tampoco un criterio homogéneo. Estos son de tres tipos: anual, semestral y trimestral. No obstante, la mayoría de las universidades funcionan con base en un sistema de ingreso anual y ciclos lectivos semestrales. La imposición de un sistema homogéneo en todas las instituciones sería beneficiosa tanto para estudiantes como para el personal universitario.

⁷⁹Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, La planeación de la educación superior en México, ANUIES, Puebla, noviembre de 1978, p. 33.

Los planes y programas de estudio que formule el Poder Ejecutivo Federal, a través de alguna Secretaría o Departamento de Estado, deben ser elaborados en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de Educación en los planes y programas de estudio se establecerán los objetivos específicos del aprendizaje, los métodos y actividades para lograr dichos objetivos y los procedimientos para evaluar los educandos.

Los estudiantes del nivel académico superior deben prestar el servicio social como requisito para adquirir el título o grado académico deseado.

2. Organos de consulta

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior creó al Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal y al Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. El primero no será estudiado en este trabajo debido a que el sistema de educación normal no forma parte del mismo.

Además de estos dos órganos existe la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, creada en el año de 1958, a la cual están integrados el Consejo Nacional para la Planeación de la Educación Superior y los consejos regionales y las comisiones estatales para la planeación de la educación superior y las unidades institucionales para la planeación.

El Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica,

fue pues creado por la Ley para la Coordinación en su artículo 15:

"Habrá un Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, que será órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública, de las entidades federativas cuando éstas lo soliciten y de las instituciones públicas de educación tecnológica de tipo superior, para coordinar las actividades de dicho sistema y contribuir a vincularlas con las necesidades y el desarrollo del país".

Este consejo quedó estructurado por su Reglamento, expedido el 4 de enero de 1979,⁸⁰ acorde con el cual está integrado de la siguiente manera:

- a. Secretario de educación pública, quien es el presidente.
- b. Subsecretario de educación e investigación tecnológicas, quien funge como vicepresidente.
- c. Subsecretario de planeación educativa.
- d. Director del Instituto Politécnico Nacional.
- e. Directores generales dependientes de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas.

⁸⁰ Reglamento del Consejo del Sistema de Educación Tecnológica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1979.

- f. Directores de estudios profesionales y de investigación científica y tecnológica del I.P.N.
- g. Director del Centro de Investigación y de Estudios avanzados del I.P.N., y
- h. Hasta cinco consejeros designados por el presidente del Consejo.

Asimismo el Consejo cuenta con un secretario de acuerdos designado por él. Puede también invitar a sus actividades a representantes de instituciones interesadas en el desarrollo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. Para su mejor funcionamiento interno puede formar comisiones de trabajo especializadas, con carácter temporal.

Sus funciones son establecidas en el artículo 2 de su Reglamento y consisten en: auxiliar en la planeación de los mecanismos de evaluación y expansión del Sistema o en la programación y presupuestación de sus actividades; asesorar en la formulación de los planes y programas de estudios, métodos educativos y normas técnico-pedagógicas de la educación tecnológica de tipo superior; proponer programas de capacitación y mejoramiento del personal académico y administrativo de estas instituciones; sugerir políticas y lineamientos para la investigación científica y tecnológica del Sistema; estudiar planes y proyectos tendientes a armonizar las actividades del Sistema conforme a las necesidades del desarrollo del país, fortalecer los vínculos entre las instituciones de enseñanza e investigación nacionales y extranjeras, para el desarrollo de la educación tecnológica; favorecer el in-

tercambio académico entre estas instituciones; contribuir, mediante modelos educativos, a la superación permanente del nivel académico de la educación tecnológica; asesorar en la organización de programas de becas a nivel nacional e internacional para la formación del personal docente; proponer programas de coordinación para la prestación del servicio social y promover la producción editorial referente a la educación tecnológica de tipo superior.

Del conjunto de las atribuciones del Consejo del Sistema de Educación Tecnológica se deduce que éste lleva a cabo principalmente funciones destinadas a la planeación de la educación tecnológica. Si este Consejo tuviese facultades para actuar en este tipo de educación se podría entonces, probablemente, elevar el nivel de la educación tecnológica en la medida en que habría ya un organismo cuyas funciones al tener un carácter más activo fomentarían el desarrollo de dicha educación.

La Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior⁸¹ (A.N.U.I.E.S.) es una asociación cuya finalidad consiste en intercambiar opiniones y tratar de elevar los sistemas académicos de la educación superior en todo el país, así como coordinar a las instituciones de educación superior entre sí y con las autoridades educativas federales y estatales.

⁸¹ Esta Asociación está regida por los Estatutos de la Asociación de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, ANUIES, México, s.f.

Cambia anualmente su sede conforme a la universidad que la preside.

La ANUIES está integrada por los siguientes órganos de gobierno: la Asamblea General, el Consejo Nacional, los consejos regionales y la Secretaría General Ejecutiva. La Asamblea General se integra con los rectores y directores, es el órgano que conoce de la aceptación de nuevos miembros, de la designación del secretario general ejecutivo, de la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos de la Asociación y de otros asuntos. El secretario general ejecutivo es electo por la Asamblea General, funge como secretario del Consejo Nacional y de la Asamblea General y es además el representante legal de la Asociación. Respecto al Consejo Nacional y a los consejos regionales hablaré sobre ellos más adelante.

Los miembros de la Asociación son: un presidente, un vicepresidente y un secretario general ejecutivo. Los dos primeros son elegidos por la Asamblea General de entre los rectores y directores de las instituciones miembros de la A.N.U.I.E.S. Al iniciar sus funciones sólo participaban en la Asociación las diversas universidades mexicanas y el Instituto Politécnico Nacional, posteriormente, en 1971 le fueron integrados los institutos tecnológicos regionales.

Toda institución de educación superior que desee ingresar a la ANUIES debe reunir los requisitos establecidos por el artículo 18 de los estatutos de la misma y que son los siguientes:

impartir, con capacidad legal para ello, enseñanza superior o terciaria y enseñanza media en su ciclo superior; no formar parte de otra institución asociada o asociable, con carácter de dependencia o incorporación; ser recomendada para su ingreso por el Consejo Regional correspondiente y tener la aprobación de la Asamblea General.

Por su parte las instituciones ya asociadas gozan de los siguientes derechos: derecho de gobierno de la Asociación; integrar la Asamblea General, el Consejo Nacional y los Consejos Regionales; obtener la intervención de la Asociación para resolver sus propios problemas; cooperar en la realización de los fines de la ANUIES aplicando sus acuerdos y recomendaciones y cooperar en el sostenimiento económico de ésta.

Las atribuciones de la Asociación son dispuestas por sus mismos estatutos (artículo 3) y consisten en: estudiar los problemas académicos y administrativos del sistema nacional de educación superior, para su planeación integral dentro del sistema nacional educativo; propiciar todas las gestiones tendientes al mejoramiento de los servicios encomendados a las instituciones asociadas; estimular el intercambio académico entre las instituciones miembros; estudiar el problema económico de la educación superior y de sus instituciones y realizar las gestiones necesarias para su resolución; promover el desarrollo de las actividades académicas dentro de las instituciones conforme a la planeación nacional e integrar y representar, previa solicitud de las mismas, a las instituciones asociadas dentro y fuera del país.

Estas funciones de la ANUIES vienen a confirmar la finalidad con la cual ésta fue creada: elevar los sistemas académicos de la educación superior y coadyuvar a la planeación de la misma. A fin de poder llevar a cabo estos fines y principalmente, el relativo a la planeación de la educación superior, se fueron estructurando diversos organismos dentro del marco de la ANUIES.

Así el 7 de enero de 1979, los diversos representantes de la Secretaría de Educación Pública, del gobierno Federal y del Consejo Nacional de la ANUIES iniciaron, ya de manera formal, los trabajos de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES).

Luego, en febrero de 1980, la CONPES aprobó su plan de trabajo para ese año. La finalidad de ese plan consistía en consolidar los consejos regionales para la planeación de la educación superior (CORPES), las comisiones estatales para la planeación de la educación superior (COEPES) y las unidades institucionales de planeación (UIP) de manera de afirmar los mecanismos de planeación permanente. A fin de lograr este objetivo fueron realizadas en el transcurso del año de 1980 varias reuniones nacionales para analizar diversos aspectos de la educación superior. Se estructuraron también varios talleres destinados a la capacitación del personal cuyas funciones son básicas dentro del marco organizativo de las UIP.

Por otra parte la CONPES presta asesoría para los trabajos técnicos, de organización y operación de los CORPES, las COEPES

y las UIP. Esta asesoría es realizada mediante visitas personales, consultorías y reuniones de los grupos técnicos de las COEPES con personal especializado del Secretariado Conjunto de la CONPES.

La constitución formal de los consejos regionales de planeación de la educación superior (CORPES), fue llevada a cabo durante el período comprendido entre el 5 de mayo y el 3 de julio de 1979, a través de ocho reuniones celebradas a propuesta del CONPES. La importancia de los CORPES en el ámbito nacional consiste en sus funciones de coordinación del desarrollo regional del país y de ir borrando las desigualdades que existen entre las diversas regiones geográficas. El instrumento básico para lograr estos objetivos es la planeación a nivel regional.

Los CORPES fueron distribuidos conforme a la regionalización hecha por la ANUIES que contempla las siguientes regiones -conforme a su orden numérico-; Noroeste, Centro, Centro Occidente, Centro Sur, Sur, Sureste y zona metropolitana de la ciudad de México. En cada una de estas regiones la CORPES correspondiente realizó diversas actividades.

Así en la región Noroeste fueron dos los programas de trabajo: el de coordinación del desarrollo del sistema bibliotecario y de información y el de levantamiento de la información del contexto socioeconómico. En la región sur se llevó a cabo un programa de planeación integral de la educación superior con base en la elaboración de estudios de contexto socioeconómico, de los recursos potenciales para la educación superior y de la eficiencia del

sistema educativo superior en relación con el desarrollo regional. En la región centro-sur se estableció un programa interinstitucional a fin de fijar las bases de coordinación y colaboración de las actividades referentes a la planeación y fue creada una comisión de planeación. En la región sur se está realizando un programa de recopilación de información y diagnóstico de la realidad socioeconómica de la región y un programa de capacitación de personal para la planeación. La región sureste tiene dos grandes proyectos -uno consistente en el establecimiento y consolidación de las UIP, la definición del perfil socioeconómico regional y el diseño de metodología para la planeación y, el otro, se refiere a la elaboración de programas específicos destinados al logro de los objetivos del Plan Nacional de Educación Superior. Finalmente en la región de la zona metropolitana de la ciudad de México han sido creados un grupo técnico de planeación y el Comité Regional para el Servicio Social.⁸²

Además en cada entidad federativa existe una comisión estatal para la planeación de la educación superior (COEPES). Las COEPES fueron instaladas con base en un documento que contiene la estructura, financiamiento, objetivos y lineamientos generales para elaborar los planes estatales indicativos de desarrollo

⁸² La información sobre los trabajos realizados por las CORPES proviene del Plan Nacional de Educación Superior, Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, México, 1981, pp. 17-28.

de la educación superior (PEIDES). Una vez que este documento fue entregado y estudiado por el Secretariado Conjunto de cada COEPES, fueron instaladas 31 comisiones, quedando así establecida la coordinación entre el gobierno federal y cada gobierno estatal y sus respectivas instituciones educativas.

Pueden participar en las COEPES las instituciones cuyos intereses estén vinculados con la educación y la cultura a nivel estatal y que no sean miembros de la ANUIES, ni de la SEP.

La función principal de cada COEPES consiste en la elaboración de su propio plan estatal indicativo de desarrollo de la educación superior para el período 1981-1990. Este plan debe ser elaborado de manera participativa, indicativa, integral, prospectiva y operativa y debe tender a la resolución de los problemas educativos de la entidad. Los planes que ya han sido presentados al CONPES se caracterizan por su heterogeneidad y por la falta de balance entre ellos. Esto se debe en parte a la carencia de organización y coordinación dentro de cada COEPES y a la diversidad existente en las experiencias de cada una de ellas.

A su vez, las unidades institucionales de planeación (UIP), constituyen la base del proceso de planeación y el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES) descansa sobre estas unidades. Su principal actividad consiste en elaborar los planes y programas de desarrollo institucional. Si bien no todas las instituciones de educación superior cuentan con una UIP, actualmente 172 instituciones tienen su respectiva

unidad. No obstante las UIP se caracterizan por tener una vida bastante incipiente. La mayor crítica que se les hace a estas unidades es que no han elaborado, en su mayoría, los planes y programas de desarrollo de la institución educativa a la que pertenecen y en cambio, han estado realizando funciones que no son de su competencia.

Para el financiamiento de los CORPES y de las COEPES y UIP, la Secretaría de Educación Pública destinó un fondo de 70 millones de pesos, del cual han obtenido beneficios 29 universidades públicas a fin de fortalecer sus respectivas UIP, 23 COEPES para realizar trabajos de diagnóstico y elaborar sus PEIDES y cinco CORPES con la finalidad de promover la elaboración de programas regionales de desarrollo de la educación superior.

Estas tres instancias del SNPPES, así como el CONPES, no están reguladas por reglamento alguno. Lo que se ha hecho es que la ANUIES ha elaborado ciertos lineamientos de índole meramente indicativa para la organización interna y funcionamiento de cada una de estas instancias. En la práctica cada una se estructura conforme a sus propias necesidades y a sus criterios. Por ello no existe una homogeneidad en este rubro en los diversos CORPES, COEPES y UIP existentes en el país.

3. Régimen administrativo-financiero

Debido al sistema impositivo mexicano, la mayoría de los recursos de las instituciones de educación superior dependientes

del Gobierno Federal provienen de este último. Por su parte las universidades autónomas, con excepción de la UNAM y de la UAM por estar ubicadas en el Distrito Federal, y las universidades estatales que dependen del gobierno de su entidad, obtienen sus recursos del Gobierno Federal, de los gobiernos locales y de sus propios servicios.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en su Capítulo Tercero regula la asignación de recursos en la educación superior.

El otorgamiento de recursos por parte de la Federación debe realizarse conforme a las posibilidades presupuestarias de la misma y a las necesidades académicas de cada uno de los establecimientos de educación superior.

No obstante esta fuente de ingresos, las instituciones educativas están en libertad de ampliar sus recursos y fuentes de financiamiento mediante la realización de programas propios de cada una.

Por disposición de la ley arriba mencionada, las instituciones de educación superior están exentas del pago de los impuestos federales, en los siguientes rubros: ingresos y bienes de su propiedad así como en lo relativo a los actos y contratos en los que ellas intervengan.

Los criterios conforme a los cuales la Federación debe otor

gar los recursos económicos a la educación superior son los siguientes: prioridades nacionales, grado de participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior, planeación institucional, programas de superación académica y de mejoramiento administrativo y el conjunto de gastos de operación previstos.⁸³ No pueden intervenir aquí consideraciones ajenas a aquellas de índole educativa.

Estas diversas disposiciones se derivan de la obligación que tiene el Estado de prestar el servicio público de educación, tal y como se desprende de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior que dispone en su artículo 11 la obligación del Estado de asignar recursos públicos disponibles para el desarrollo de la educación superior, obligación ésta que es reiterada por la fracción IV del artículo 12:

"...Apoyar la educación superior mediante la asignación de recursos públicos federales".

Es menester mencionar que tienen derecho a recibir recursos económicos todas las instituciones públicas de educación superior sean éstas centralizadas, descentralizadas, autónomas o no.

La función del Estado relativa a la asignación de los recursos financieros para la educación es llevada a cabo en colabora

⁸³ Ley para la Coordinación de la Educación Superior, op. cit., artículo 23.

ción con la Secretaría de Programación y Presupuesto⁸⁴ y con la Secretaría de Educación Pública.

Conforme a la Ley para la Coordinación existen diversos tipos de recursos: ordinarios, extraordinarios y adicionales, éstos últimos son otorgados cuando surgen necesidades extraordinarias.

La asignación de los recursos ordinarios se hace conforme al calendario aprobado y se inicia en el primer mes del ejercicio fiscal.

Para otorgar los recursos específicos, cuya finalidad es el desarrollo de proyectos adicionales de superación institucional, se debe celebrar el convenio respectivo y atenderse al desarrollo de los convenios celebrados con anterioridad.

La aplicación de los fondos provenientes de la Federación debe sujetarse de manera estricta a:

"...las actividades para las cuales hayan sido asignados y de conformidad con las leyes respectivas".⁸⁵

⁸⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, artículo 32, fracciones I y XVIII.

⁸⁵ Ley para la Coordinación de la Educación Superior, op. cit., artículo 27.

Respecto al presupuesto público de la educación éste debe ser calculado:

"... a partir de la tendencia del presupuesto total ejercido durante los últimos años y se añaden los porcentajes correspondientes a la tasa de inflación, al crecimiento natural del sistema, al incremento de las necesidades de las instituciones de educación superior y el destinado a la superación académica".⁸⁶

En la materia de asignación de recursos económicos hay una gran desigualdad entre las diversas instituciones, ya que dicho proceso está estrechamente vinculado con el desarrollo alcanzado por la zona en la que está ubicada la institución. Así, a mayor desarrollo económico corresponden mayores recursos económicos. Esto, en cierta medida, perjudica el desarrollo de las regiones deprimidas.

Por otra parte, el sistema de asignación de recursos económicos por parte del gobierno federal a las instituciones de educación superior en toda la República ha dado lugar a desigualdades entre las diversas instituciones. Así, la UNAM tiende a recibir el porcentaje mayor de recursos en relación con el Institu-

⁸⁶ Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, *op. cit.*, p. 63.

to Politécnico Nacional, las universidades estatales y los institutos tecnológicos regionales. Esto lo demuestran las siguientes cifras: en 1975 la UNAM percibía el 59.3% de los recursos en tanto las universidades estatales recibían el 40.7% y los institutos tecnológicos y regionales y el I.P.N., percibían, en relación con las dos primeras instituciones, el 31.0% del conjunto de los recursos.⁸⁷ Este hecho puede, en un momento dado, ser perjudicial para la educación tanto técnica como estatal, cuando estos dos tipos de educación deben ser constantemente desarrollados.

4. Autonomía universitaria

A. Antecedentes

La primera vez que en la historia de la educación superior mexicana se planteó el tema, si bien no de la autonomía en sí, pero si de la independencia "universitaria" fue en el año de 1834. En aquel entonces, el presidente de México, Antonio López de Santa Anna, expidió un decreto el día 31 de julio por el cual la universidad, que había sido abolida anteriormente por Gómez Farías, era reestablecida con la denominación de "Universidad Nacional". Con posterioridad a este decreto, el 12 de noviembre, entró en vigor el plan provisional para los estudios impartidos en dicha universidad. De conformidad con este plan el gobierno de esta institución quedó a cargo del rector, de la maestrascuela y de los claustros mayor, menor y de hacienda. Pero lo más re

⁸⁷Castrejón-Diez, Jaime, op. cit., p. 182.

levante de este documento es que el mismo dispuso la posibilidad de que la universidad fuese independiente del gobierno, al establecer que ésta sólo serviría al gobierno cuando lo estimare conveniente.

Luego en 1867 fue expedida la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal y en 1868 su respectivo Reglamento. Ambos documentos sirvieron de base para la creación de la Universidad Nacional en 1910. Posteriormente, en 1869 esta ley fue modificada por el entonces presidente Benito Juárez.

En 1881 Justo Sierra planteó la necesidad de otorgar la autonomía a la enseñanza pública y para ello propuso la creación de una corporación independiente integrada por la Escuela Preparatoria y por las escuelas profesionales que sería denominada Universidad Nacional. Con esta idea, en febrero del mismo año, Justo Sierra elaboró un proyecto de ley constitutiva, el cual si bien no prosperó legalmente, sí contuvo importantes ideas para la creación de una universidad nacional autónoma. Una serie de limitaciones impedía la existencia de la autonomía universitaria, como lo eran las facultades del poder ejecutivo de nombrar y remover al director general de la universidad, de determinar y reglamentar las funciones de las autoridades universitarias, de interponer un voto suspensivo por un año contra las reformas ya aprobadas por el Consejo Universitario, de vigilar la institución y de determinar los planes de estudios. Justo Sierra proponía en sí la creación de un ente independiente del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el cual el Estado sólo tendría injerencia

respecto a la revisión de medidas importantes y a la administración superior de la universidad. Planteaba la idea de la autonomía científica con una naturaleza pública y sujeta a ciertos controles administrativos.

Este proyecto de Justo Sierra fue criticado, por una parte, por Horacio Barreda y Agustín Aragón y, por otra, por Enrique M. de los Ríos. Los dos primeros consideraban a la autonomía universitaria incompatible con el subsidio estatal. Por su parte, de los Ríos consideraba que conforme a este proyecto el Estado tendría injerencia no sólo en la vida administrativa de la universidad sino también en la académica, y esto originado en parte por la subvención estatal. Justo Sierra repuso a de los Ríos que el Estado no podía mantenerse ajeno en la materia educativa por lo que a él le correspondía parte del financiamiento de la misma pero que todo lo relativo al gobierno académico de la universidad le correspondería a sus propios miembros.

Con su proyecto de ley constitutiva Justo Sierra pretendía, al entender de O'Gorman, defender la tendencia positivista de la educación mexicana, la cual había sido atacada por el propio ministro de instrucción pública.

En 1902, al ser instalado el Consejo Superior de Educación, Justo Sierra, entonces subsecretario de instrucción pública, reiteró su posición respecto a la educación superior, insistiendo, más que en la creación de la Universidad Nacional, en el reconocimiento de la misma, pues el sistema de educación superior ya existía, aunque se encontrase en un estado incipiente. Esta uni-

versidad debería tener autonomía científica, la cual implicaría la personalidad jurídica de manera de que fuese la propia universidad la que se normara en el ámbito académico.

A la vez, Justo Sierra insistía en la necesidad, por una parte, de consolidar a la educación desde sus niveles primarios -ya que sobre ésta descansaba la educación universitaria- y, por otra, integrar la Escuela Preparatoria a la Universidad en la medida en que la primera preparaba a los estudiantes que ingresarían a la segunda y, por lo tanto, la escuela debería ser gobernada por la misma universidad.

A principios del año de 1910 fue elaborado un proyecto de constitución de la universidad nacional, en el cual quedaron vertidas las ideas que Justo Sierra venía postulando desde 1881. En este proyecto se propuso una fórmula de organización de la universidad de índole transitoria, la cual podría ser modificada posteriormente, para así adaptar a la institución universitaria con su tiempo. La universidad así concebida se ubicaba entre un ente gobernado exclusivamente por el Estado y otro que gozaría de una mayor autonomía.

Conforme a este proyecto el gobierno de la universidad estaría a cargo de un rector nato quien sería el secretario de instrucción pública; un rector efectivo, nombrado por el Ejecutivo Federal y un Consejo Universitario. El control de la Secretaría de Instrucción Pública y de las autoridades hacendarias sería autorizado. El gobierno de la universidad estaría facultado para

iniciar reformas a los planes de estudios y proponer nuevos programas. Pero en este rubro la decisión final le correspondería al secretario de instrucción pública. Los miembros del personal docente serían nombrados por el mismo gobierno universitario, con base en ternas propuestas por el Poder Ejecutivo. La universidad gozaría de personalidad jurídica, así como de un patrimonio propio. En la actualidad esta autonomía resulta ser bastante incipiente, pero en su momento correspondió con lo previsto por Justo Sierra. El pretendía una autonomía universitaria acorde con el momento histórico, el proponer una autonomía absoluta hubiese sido un hecho revolucionario para la época y por lo tanto no hubiese perdurado. Por ello, así concebida la autonomía ésta iría ampliándose conforme a la evolución socio-política del país. Entre tanto la universidad quedaba reinstalada con cierta independencia respecto al Estado.

Con base en estos principios fue promulgada la Ley Constitutiva de la Universidad, el 26 de mayo de 1910 y con ella quedó plasmado el inicio de la autonomía universitaria. Así, la autonomía científica descansaba principalmente en el Consejo Universitario que era la autoridad de mayor relevancia y gozaba de independencia. En aquel entonces la libertad de cátedra y de investigación era considerada como la base de la autonomía científica.

Posteriormente, en el año de 1912, al ser discutido en la Cámara de Diputados el presupuesto de la instrucción pública, para el ejercicio fiscal de 1912-1913, volvió a surgir la posibilidad de que desapareciera la Universidad Nacional, en virtud de que

una facción de diputados pidió fuese suprimido el subsidio estatal otorgado a la universidad, lo cual de ser llevado a la práctica hubiera implicado la desaparición de la propia universidad. Ante una situación similar, en 1881, Justo Sierra había manifestado que la Cámara de Diputados no podía asumir los poderes legislativos que por disposición constitucional le correspondían al conjunto del Congreso de la Unión. Con esto Justo Sierra dejó plasmado el precedente correspondiente. Mas las críticas vertidas a la universidad en 1912 surtieron efectos contrarios a los previstos; en lugar de afectar a la institución, surgió la concientización para independizarla.

Al discutir el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 1913-1914 se volvió a dar la misma política en torno al subsidio otorgado a la universidad. Pero en esta ocasión los debates enfatizaron más el tema de la autonomía universitaria propiamente dicho.

Durante la presidencia de Victoriano Huerta, debido a la situación económica-política que vivía el país, no se pudo avanzar mucho respecto a la autonomía universitaria. No obstante ello, Huerta con la finalidad de legitimarse a sí mismo, expidió una ley para la universidad, conforme a la cual todo lo relativo a la vida interna de la universidad le correspondía al propio rector. Pero si bien esta ley entró en vigor, jamás fue aplicada.

Luego, en 1914, siendo secretario de instrucción pública Pa

lavicini, fue elaborado un proyecto de ley que prevefa una universidad autónoma con los siguientes elementos: personalidad judírica, autarquía en el gobierno, elección del rector por el Consejo Universitario, facultad del rector en las materias de contratación del personal docente, de administración y vigilancia de los fondos propios de la universidad y de formulación del presupuesto, etcétera. Este proyecto jamás entró en vigor, pero su contenido demuestra la existencia de una conciencia de autonomizar realmente a la universidad.

El 30 de diciembre de 1914 Carranza expidió un decreto en virtud del cual quedaban derogados artículos fundamentales de la Ley Constitutiva de la Universidad. Con este decreto se pensaba librar a la institución del control estatal pero lo único que se logró fue dejarla acéfala.

Después, no fue sino hasta 1917, que el tema de la educa--ción superior volvió a ser tratado. Con la Constitución Polí--tica de 1917 fue suprimida la Secretaría de Instrucción Públi--ca y Bellas Artes y fue sustituida en cierta forma por el De--partamento Universitario y de Bellas Artes. Esto se debió a que se quiso mantener a la educación superior alejada de todo lo político y, un departamento de Estado permite esto, en la medida en que éste tiene como función fundamental la adminis--tración de un servicio público, con base en criterios de fndo--le técnica y no política. De esta manera, la universidad pasó a depender en lo administrativo directamente del Poder Ejecuti--vo, con lo cual sólo quedaba por eliminar el control estatal,

para lograr una autonomía universitaria absoluta.

Ante esta situación el senador José I. Novelo presentó en el mismo año un proyecto de ley destinado a independizar realmente a la universidad. Novelo sostenía que para que ésta fuese plenamente autónoma, tanto el rector como el personal docente debían ser nombrados por los propios universitarios y que todo lo relativo a la vida interna universitaria debía ser normado por el Consejo Universitario. Su proyecto de ley contemplaba

la vigencia del subsidio estatal y admitía en este rubro la vigilancia de la Secretaría de Hacienda. Los debates en torno a este proyecto fueron bastante apasionados, pero el mismo jamás fue aprobado y la universidad quedó como departamento de Estado.

Más tarde, en 1923, la Federación de Estudiantes elaboró un proyecto de autonomía para la Universidad Nacional, el cual, no obstante no haber progresado en materia legal, sí fue un documento relevante en la medida en que precisó el alcance de la autonomía universitaria. Entiende por ésta el derecho de la institución a normarse por sí misma en todo lo relativo a su vida académica, a nombrar y remover a su personal y a administrarse. La designación del rector, sería hecha por el presidente de la República, pero con base en una terna elaborada por los miembros de la comunidad universitaria. En el ámbito universitario el secretario de educación sólo tendría el derecho de emitir opiniones y sugerencias. Unos años después, Emilio Portes Gil se inspiraría en este proyecto para formular la Ley de Autonomía

de 1929.

En ese año hubieron dos acontecimientos que motivaron el reconocimiento de la autonomía universitaria por el Estado. Por una parte, en el mes de enero se llevó a cabo el VI Congreso Nacional de Estudiantes, el cual no sólo se pronunció a favor sino que también hizo realidad la imperiosa necesidad de independizar en términos absolutos a la Universidad del Estado. Por otra parte, hubo un movimiento estudiantil que pugó por la obtención de la autonomía.

Así, después de muchos años de luchar por la autonomía universitaria, ésta le fue concedida a la Universidad Nacional, en el año de 1929, siendo entonces presidente de la República Emilio Portes Gil, mediante la expedición de la Ley de Autonomía.

Actualmente la autonomía universitaria es imprescindible para el desarrollo de las funciones encomendadas por la sociedad a esta comunidad de cultura que es la universidad, ya que de no existir no se podrían dar la investigación, la docencia y la extensión de la cultura en la forma que se requiere, sosteniendo los grandes principios de la libertad de expresión de las ideas en la cátedra y la investigación.

B. Régimen constitucional

La autonomía universitaria en México fue elevada a rango constitucional el día 6 de junio de 1980, mediante la adición al artículo Tercero Constitucional de la fracción VIII, la cual reza como sigue:

"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 este artículo, respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y de 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 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"⁸⁸

En la exposición de motivos de la iniciativa de adición al artículo tercero Constitucional, se dijo que esta reforma a la Constitución respondía a la filosofía educativa mexicana, la cual:

"...supone un sistema ajeno a fanatismos y prejuicios, abierto a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura",

El elevar la autonomía universitaria a rango constitucional implica, por una parte, que la educación superior queda garantizada y, por otra, que es puesta al alcance del pueblo. Además, las instituciones de educación superior autónomas por ley asumirán, a partir de esta reforma constitucional, de manera plena su responsabilidad ante la comunidad que deben servir como ante el propio Estado. De esta manera se espera que las universidades cumplan mejor sus finalidades y se superen académicamente, a fin de que México adquiriera, con una base más sólida, su independencia científica y tecnológica.

⁸⁸ Esta reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1980.

De la fracción VIII del artículo tercero Constitucional, se desprende, en primer término, que las universidades e instituciones de educación superior sólo pueden ser autónomas mediante una ley que les dé tal carácter. Por lo tanto la autonomía universitaria sólo puede tener un origen legal.

Asimismo, en esta fracción se reiteran los principios democráticos que rigen la vida nacional y que en el rubro de la educación se encuentran consagrados a todo lo largo del artículo tercero Constitucional. En materia de educación superior estos principios consisten en la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas. Toda institución de educación superior, en la realización de sus fines primordiales -consistentes en educar, investigar y difundir la cultura-, debe regirse por estos principios.

Las universidades gozan de una libertad absoluta, con su consecuente asunción de responsabilidad, para autogobernarse y para determinar sus planes y programas de estudios respetando siempre los principios constitucionales.

Esta reforma constitucional pone fin a toda duda respecto a la intervención de grupos carentes de interés universitario en lo relativo al ingreso, promoción y permanencia del personal académico universitario, al disponer que le corresponde a las propias universidades autónomas fijar los términos conforme a los cuales el personal académico será regido. Son unimis-

mo las propias instituciones educativas autónomas las que determinan, conforme a sus criterios, la administración de su patrimonio.

Por otra parte, esta misma fracción VIII dispone que las relaciones laborales del personal académico y administrativo quedan sujetas a lo establecido por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional, en los términos y con las modalidades de la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características de un trabajo especial y deberán sujetarse a los principios de la autonomía y la libertad de cátedra e investigación. Con esto lo que se buscó fue conciliar los intereses laborales del personal universitario, tanto académico como administrativo, con las funciones tan específicas que toda universidad debe desempeñar. Con posterioridad a esta reforma constitucional, el 21 de octubre de 1980 fue adicionado a la Ley Federal del Trabajo el capítulo XVII al Título VI, conforme al cual están regidos los trabajos especiales y por lo tanto quedan sujetos a él los trabajadores universitarios.

El hecho de establecer la autonomía universitaria como garantía constitucional impide que toda ley ordinaria, sea ésta de carácter educativo o no, limite dicha autonomía de cualquier manera.

CAPITULO VESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE EDUCACION SUPERIOR EN
FRANCIA Y EN MEXICOI. Instituciones de educación superior.

Los sistemas francés y mexicano de educación superior se diferencian principalmente por el grado de centralización que caracteriza al segundo. En éste no existe una institución de educación superior que goce de una autonomía absoluta. La mayoría de las universidades e instituciones equivalentes dependen ya sea del Ministerio de Educación Nacional, como es el caso en concreto de la Sorbona, o bien de algún otro Ministerio. Esta excesiva centralización en el ámbito educativo implica un régimen jurídico homogéneo para todas las instituciones universitarias y una organización académica idéntica. Esto último lleva implícito que los planes y programas de estudios son los mismos para todas las carreras impartidas por las instituciones dependientes de un Ministerio dado. La homogeneización en el régimen jurídico de la educación superior hace de las universidades una dependencia más del poder ejecutivo, hecho éste que a mi entender viene a perjudicar a la educación en términos genéricos ya que debería ser impartida en un marco autónomo en relación con el Estado. Mas, en el ámbito meramente profesionalista, la centralización tiene la gran ventaja de dar a los estudiantes una preparación profesional cuya calidad académica se encuentra más o

menos igualada.

Al lado de las instituciones educativas centralizadas existen algunas universidades que son relativamente autónomas para expedir su propia reglamentación; pero esta autonomía es relativa en la medida en que dependen, en diversos grados, de algún Ministerio.

En contraposición a esto, México tiene un sistema de educación superior en el cual sí existen instituciones universitarias autónomas y por lo tanto independientes del poder ejecutivo, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y de las universidades estatales autónomas. Estas universidades expiden su propia reglamentación y se estructuran a sí mismas en lo académico. Esto ha implicado el no reconocimiento de los estudios realizados en estas universidades por otras instituciones de educación superior y viceversa. Por otra parte, la heterogeneidad de los planes y programas de estudios ha motivado, en general y en detrimento de los egresados de las universidades estatales, grandes diferencias en la calidad de la preparación profesional de los universitarios.

Conjuntamente con estas universidades autónomas, el sistema de educación superior está integrado por instituciones dependientes de la Secretaría de Educación Pública, tal es el caso del Instituto Politécnico Nacional, cuya estructura es muy similar a la de sus homólogas francesas.

Otra de las grandes diferencias existentes entre ambos sistemas, reside en el sector privado de la educación superior. En México, las universidades privadas son bastante numerosas y se caracterizan por impartir una educación sumamente elitista. Sus egresados suelen ser contratados, sin grandes problemas, ya sea por empresas y organismos privados o bien por entidades de la administración pública. Los estudiantes de estas casas de estudio provienen en general de las clases sociales media alta y alta. La existencia de estas universidades ha resultado perjudicial para los miembros de las restantes clases sociales ya que, debido a la forma en que estas universidades están académicamente organizadas, permite que sus estudiantes obtengan una mejor formación profesional y, por ende, las mejores posibilidades en el mercado laboral. Mas a pesar de estas desventajas y otras más, las universidades privadas siguen existiendo en México y más aún siguen teniendo la misma importancia. Esto se debe en mi opinión a que el sistema político mexicano necesita por diversas razones de la existencia de estas instituciones. Siendo la burguesía la clase social dominante, ésta requiere para su conservación como tal, de cuadros preparados que colaboren para dicha conservación, tanto en la producción material como en la espiritual. Sin la existencia de estos cuadros, la burguesía no podría sostenerse en una base sólida y por lo tanto el Estado se vería debilitado. Por todo ello, aunque la existencia en tal magnitud de las universidades privadas parezca contradictoria con la situación real del país, en la realidad política tiene su razón de ser. Esto no lleva implícito el que yo justifique y apruebe su existencia. Para mí el Estado debe

asumir si no la totalidad, si la mayor parte de la educación y principalmente de la superior.

En comparación con México, puede decirse que en Francia no hay un sistema privado de educación superior, en sí. El número de universidades privadas es insignificante en comparación con el de las universidades públicas y además no gozan de una buena reputación en términos académicos. En Francia la estratificación social está mucho menos marcada que en México y la educación no constituye un medio tan relevante de diferenciación entre las clases sociales. En aquel país el Estado ha asumido casi en su totalidad la impartición de la educación superior acorde a las luchas que fueron emprendidas a principios de este siglo para constituir una educación "nacional", que beneficia no sólo a quienes hacen uso directo de ella, sino al propio país también. Con una notoria preeminencia de establecimientos educativos públicos en relación con los privados el acceso a la educación superior, está garantizado a la totalidad de la población que tiene interés en acceder a ella.

Finalmente, respecto a las instituciones de educación superior, es menester mencionar el sistema de grandes escuelas existente en Francia, el cual, en términos generales, no existe en México. Aquí hay algunas instituciones como el Colegio de México, que tienen ciertas similitudes con las grandes escuelas francesas como puede ser su sistema de ingreso, a través de un concurso realizado en dos etapas, una escrita y una oral. En las grandes escuelas la organización académica exige al estudian

te dedicarse de tiempo completo al estudio, para lo cual se le otorga una ayuda económica y su rígido sistema de selección es aplicado a lo largo de toda la carrera. Pero puede decirse que en México no hay un sistema, en sí, de grandes escuelas. Ahora bien, si estas escuelas dan una preparación académica sumamente sólida, a la vez representan un núcleo excesivamente cerrado y por lo tanto elitista en el ámbito de la educación superior. Esto trae aparejada una diferenciación social, económica y profesional entre los egresados de las grandes escuelas y aquellos provenientes de las universidades. La casi inexistencia de este tipo de escuelas en el sistema mexicano se debe a la situación social del país y al grado de desarrollo que ha alcanzado. En México, este último no requiere, por el momento, de un sistema como el de las grandes escuelas y, por otra parte, tampoco podría darse socialmente la existencia de instituciones abiertamente elitistas que preparen cuadros de muy alto nivel.

2. Administración de la educación superior.

En Francia, la administración central de la educación superior está a cargo del Ministerio de Educación Nacional y, principalmente, del Secretariado de Estado de las Universidades. Los titulares de ambas dependencias tienen rango de ministro. En México, sólo la Secretaría de Educación Pública asume la administración central de la educación, incluida la de tipo superior. En Francia, la existencia de dos entidades gubernamentales para administrar la educación superior demuestra la impor-

tancia que tiene en el ámbito nacional, tanto a nivel social como a nivel económico. En el primero de ellos esta importancia se manifiesta en la demanda de educación superior, por parte de toda la población; demanda que se extiende además a todos los niveles que integran a este nivel educativo: licenciatura, maestría y doctorado. Esta gran demanda exige, para ser satisfecha en su totalidad, y sin que se vea alterado el nivel académico de los estudios universitarios, de una administración capaz de organizar y dirigir de manera adecuada el sistema educativo superior en su conjunto. Luego, la importancia de la educación superior a nivel económico es una consecuencia de su importancia a nivel social, ya que la gran demanda arriba mencionada exige en un sistema como el francés, en el que la mayoría de las instituciones universitarias son públicas, de un presupuesto considerable, el cual -a fin de estar programado y administrado correctamente- necesita de un ente estatal debidamente estructurado. Esto explica en parte el por qué de la existencia del Ministerio y del Secretariado para la administración central de la educación superior. Además, el control que el Estado francés ejerce sobre la educación superior requiere de una amplia organización estatal que pueda abarcar este sistema educativo en su totalidad.

En México, la enseñanza superior ocupa en el ámbito nacional un lugar mucho menor en comparación con Francia. Por una parte, la demanda de ésta proviene sólo de parte de un pequeño porcentaje de la población, ya que la mayor parte de la demanda está dirigida principalmente a la educación primaria y a

la media superior. Si bien por parte de las clases sociales media alta y alta, la demanda de educación superior es considerable, en comparación con la de las demás clases sociales, ésta suele ser satisfecha por las instituciones privadas y, por lo tanto, la intervención estatal, a través de la Secretaría de Educación Pública, no es requerida más que para las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial. Así, las universidades públicas tienen una demanda estudiantil mínima, la cual es satisfecha por la Secretaría arriba mencionada. En términos económicos, la parte del presupuesto público destinada a la educación centralizada no es de gran relevancia, en comparación con los fondos destinados a otros sectores de la economía nacional. Esto se debe principalmente a que México, siendo un país en vías de desarrollo, requiere poner mayor énfasis en rubros distintos a la educación, que le permitan proseguir con su desarrollo económico. Pero esta situación se explica también por qué al Estado mexicano -como lo veré más adelante- no le interesa, por ir en contra de sus intereses de clase, impartir la educación en todos sus niveles a todas las clases sociales y, principalmente, a aquellas marginadas. Por otra parte, la existencia en el ámbito de la educación superior pública, de universidades autónomas libera al gobierno de la administración de estas instituciones que son totalmente independientes de la Secretaría de Educación Pública.

Respecto a la administración central de la enseñanza superior, otro elemento de diferenciación entre los sistemas mexicano y francés es el relativo a su coordinación. Como ya fue

visto, en México hay una regulación bastante amplia referente a la coordinación de la educación superior y se le ha otorgado cierta relevancia en los últimos años, a través sobre todo de las actividades realizadas por los diversos organismos encargados de la misma. Pero en Francia, de acuerdo el material consultado, no existe tal énfasis en esta coordinación debido a que la educación se encuentra totalmente uniformizada y, que está sujeta a una centralización absoluta.

En materia de órganos de consulta, la diferencia de mayor relevancia que existe entre México y Francia radica en el grado de especialización de éstos. En México, no existe un organismo de consulta para la educación superior, en sí, como los hay en Francia. Los órganos que tenemos aquí son para un tipo muy particular de educación -técnica o normal- o bien para la planeación educativa. La ausencia de un órgano de consulta para las universidades se debe, a mi entender, principalmente a la autonomía de que éstas gozan y a la existencia de un número importante de instituciones universitarias privadas que son independientes. No obstante ello, la creación de un órgano de consulta a este nivel es deseable para su mejor funcionamiento.

Las funciones de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior y de las diversas instancias del Sistema Nacional para la Planeación de la Educación Superior, se enfocan esencialmente hacia la planeación educativa, en tanto que los órganos consultivos franceses asumen atribuciones de índole más diversa y general. El hecho de que en

Francia no se le haya atribuido tanta importancia a la planeación de la educación superior, dentro del marco de los órganos de consulta, se explica por el sistema de planeación económica existente, que abarca a la totalidad de la vida nacional. Así, todo lo relativo a la planeación de la enseñanza superior es asumido en el contexto de la situación general del país y por entes centrales. En México, la planeación a nivel nacional se encuentra aún en un estado incipiente. No ha sido más que recientemente que se le ha dado cierto impulso a la planeación educativa y no siempre en un marco de conjunto. Considero que una de las formas de ayudar al desarrollo de la educación superior en nuestro país sería mediante una planeación adecuada de manera tal que fuera posible disminuir la tasa de desempleo y de subempleo; limitar el ingreso de estudiantes a aquellas carreras cuya demanda en el mercado laboral se encuentra saturada y fomentar, en contrapartida, la demanda a las carreras que son poco solicitadas, de las cuales el país requiere especialistas -tales como las de carácter técnico-. Por otra parte, la planeación educativa permitiría que las universidades proveyesen al desarrollo económico del país los cuadros realmente necesarios y bien capacitados.

3. Autonomía universitaria.

A. Autonomía financiera

Las instituciones de educación superior francesas tienen una estructura y un régimen jurídico muy similares a los de los es

establecimientos públicos, por lo cual están sujetas a controles financieros de la misma índole. Estas instituciones obtienen casi la totalidad de sus recursos de los subsidios otorgados por el Estado, pero tanto en su aplicación como en su libertad de disposición, están sujetas al control estatal como todo establecimiento público. Esto se manifiesta, por una parte, en la sujeción a lo dispuesto por la ley de finanzas -equivalente al presupuesto de egresos en el sistema mexicano y, por otra, en la intervención directa del Estado en materia de control financiero, a través de la figura del contador público. Todo ello pone en evidencia la imposibilidad de que exista realmente la autonomía universitaria en el ámbito financiero. Ahora bien, en un Estado tan centralizado como lo es el francés es obvio que instituciones como las universitarias no dispongan de autonomía respecto a la administración de su patrimonio.

En México, si bien las universidades públicas autónomas son concebidas legalmente como organismos públicos, no están sujetas en lo financiero al control del Estado, aunque sus recursos provengan esencialmente de él. En nuestro sistema sí existe realmente la autonomía financiera ya que las instituciones de educación superior destinan el monto de los subsidios de la manera que ellas consideren que mejor conviene a sus necesidades. Al término del año presupuestario, las universidades públicas mexicanas no deben rendir informe alguno a las autoridades gubernamentales, respecto a la utilización del subsidio estatal. Esta autonomía financiera permite a las universidades desarrollarse de manera más libre, en todo lo relativo a su organiza-

ción interna y a su vida académica.

Ahora bien, el hecho de que las universidades mexicanas gocen de autonomía financiera, en tanto que las francesas no son autónomas, se debe, principalmente, a las formas de Estado en el que ambas están inmersas. Las universidades francesas se encuentran en un Estado de tipo central o unitario, el cual, en términos políticos, se organiza en torno a un poder central que controla toda la vida política del país. A este tipo de Estado corresponde la centralización administrativa que asume todos los poderes relativos al conjunto de intereses de la población, ya sean de índole social, económica o política. Así, en Francia existe un régimen de subordinación interna y directa de los órganos administrativos al poder central, el cual ejerce sobre éstos una serie de poderes que mantienen la unidad de la administración. En Francia el Estado es el único titular de los poderes públicos y la administración pública es el órgano que rige la vida administrativa del país. Por ello, las instituciones de educación superior en su carácter de órganos sujetos al poder central dependen totalmente de éste y carecen de autonomía financiera.

México, al ser un Estado federal, está organizado de manera descentralizada, siendo la Federación el órgano principal y a su lado existen otros centros de imputación jurídica. En este caso, en comparación con el régimen francés, el Estado sólo tiene ciertas facultades de vigilancia y de control, por lo que los organismos públicos son relativamente independientes de

la jerarquía administrativa. Sus principales características son su personalidad jurídica especial y su patrimonio propio y además poseen autonomía técnica y en algunos casos autonomía orgánica. Cuando se dan estos cuatro caracteres queda configurado un organismo descentralizado. Las universidades públicas autónomas mexicanas, al reunir dichos requisitos, son concebidas como organismos descentralizados. Pero, a diferencia de éstos, ellas sí gozan de autonomía en el ámbito financiero.

B. Autonomía académica

Uno de los aspectos de la vida universitaria francesa en el que, con posterioridad a 1968, fueron aportadas ciertas innovaciones fue el referente a la organización académica y, particularmente, en lo relativo a los planes y programas de estudios. Esto se ha manifestado en el hecho de que con el transcurso del tiempo han ido surgiendo algunas diferencias en los contenidos de las carreras impartidas por las diversas universidades públicas. Así, al referirse a la autonomía académica, en sentido estricto, puede decirse que las universidades francesas sí son autónomas, en la medida en que en la elaboración de sus programas de estudios son bastante independientes del poder central. Pero existen ciertos aspectos que limitan dicha autonomía académica; uno de éstos es el relativo a la limitación a los estudiantes en cuanto a la información extra-escolar que ellos soliciten sobre temas tales como la política. Por otra parte, el que la mayoría del personal docente tenga rango de funcionario público puede representar en un momento dado una limitación en

el ámbito académico, ya que dependen del propio Estado, están incluso sujetos a los estatutos de los funcionarios públicos y, por lo tanto, pueden verse limitados en su papel de profesores. Este mismo hecho puede poner en tela de juicio la aplicabilidad real del principio de la libertad de cátedra. Otro elemento que lleva a cuestionar la autonomía académica es el sistema de planeación existente en Francia, el cual aunque sea de carácter indicativo, impone ciertos lineamientos a las instituciones de educación superior. No obstante ello, de los tres niveles en los que se da la autonomía universitaria -financiero, administrativo y académico- éste último parece ser el más efectivo.

En México, las universidades autónomas gozan de una autonomía bastante amplia en materia académica. En cuanto a la elaboración de sus planes y programas de estudio no están limitadas en modo alguno por el Estado; éstos son establecidos por órganos internos de las universidades, de conformidad con criterios de carácter académico. El principio de la libertad de cátedra y de investigación es respetado por las autoridades estatales, aunque en ciertos casos los propios universitarios no hacen uso de él como debieran. Con este principio, el de mayor jerarquía en el ámbito universitario, lo que se busca es garantizar la dependencia académica y política de las universidades en relación con el Estado. Así la autonomía académica debe ser entendida como la libertad de pensamiento y cátedra, de investigación y difusión; luego, las universidades son autónomas para regir su vida interna y es con base en esta regulación que hacen uso de su autonomía académica.

La autonomía universitaria, concebida en todos sus niveles, tiene, en sí, un fin social: convertir a la universidad en el lugar cuya característica principal es la libertad de expresión (ver libertad de cátedra), pero sólo de manera ideal. Yo me pregunto qué sucedería si tan sólo una cuarta parte de los académicos universitarios hiciera uso, en su sentido auténtico y profundo, de esta libertad de cátedra; si se cuestionase sobre su función y se dedicase a concientizar y a formar realmente a sus alumnos, ¿no sería ésta la auténtica enseñanza que los hombres deben transmitirse entre ellos? ¿no sería ésta la realización del fin verdadero de todo centro intelectual?

Así, la autonomía universitaria sólo responde a los intereses de la clase dominante. Esta forma de respuesta se manifiesta de diversas maneras conforme a la situación actual de un país dado. Estas maneras siempre serán determinadas por las condiciones objetivas de producción. Así, la existencia o inexistencia de la autonomía, su violación más o menos repetida y sus grados de desarrollo están condicionados.

La autonomía está pues al servicio de la universidad, en tanto esta última es un aparato ideológico del Estado y, por lo tanto, un medio de reproducción de la ideología. Así su grado de desarrollo será expresión del que haya alcanzado el Estado. En países como Francia, altamente desarrollados y políticamente democráticos, la autonomía es -en los hechos- casi inexistente, lo que se explica en parte porque ahí los individuos tienen medios reales de expresión política. En tanto en los países la-

latinoamericanos la autonomía universitaria es uno de los temas recurrentes. En México, por ejemplo, en donde los individuos políticamente disidentes sólo recientemente han tenido un cauce de expresión política la autonomía si existe tanto jurídicamente como en la práctica. El retroceso, conservación o disminución de esta autonomía queda sujeta a la evolución de las relaciones de fuerzas políticas. Por otra parte, en los países latinoamericanos cuyo régimen político es de índole militar y dictatorial, la autonomía suele no existir. Pienso pues que en todo país el grado de autonomía universitaria corresponde al grado de legitimación alcanzado por el Estado. Así la autonomía va acorde a una estrategia política global. De esta manera, en Francia, en donde el Estado se encuentra totalmente legitimado, la autonomía a nivel universitario no existe realmente. En tanto que en México, cuyo Estado trata constantemente de legitimarse a sí mismo, la autonomía universitaria sí existe en la práctica.

4. Función de la educación superior

Al hablar de la educación, en términos genéricos, es menester abordar el tema de la cultura en sí, todo ello situándonos dentro de nuestra formación social: el capitalismo.

El sistema de producción capitalista al irse desarrollando se ha extendido, conforme a sus propias necesidades, y con diversos matices, en casi todos los países, mas no sólo en el aspecto material sino que también en el espiritual. Este último se explica porque en los países centrales (desarrollados) la

clase dominante ejerce tanto la dominación material como la espiritual. Así, (las ideas) la ideología de esta clase se vuelve la ideología dominante y con ello la ideología de la dominación. Luego, estos países al implantar en países de la periferia su sistema de producción imponen a la vez sus ideas dominantes.

Ahora bien, una de las formas más importantes de transmisión de la cultura es la educación. Esta última es, en sí, un aparato ideológico del Estado, entendiéndolo por éste aquellas realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones precisas y especializadas. (L. Althusser).

El conjunto de los aparatos ideológicos del Estado es el lugar de la lucha de clases sociales. Ninguna clase puede detentar el poder de manera perdurable si no ejerce su hegemonía sobre y en dichos aparatos, que son el medio por excelencia para el ejercicio de la dominación espiritual. (Como su nombre lo indica, funcionan preponderantemente con base en la ideología).

Por otra parte, el fin de toda formación social consiste en su propia reproducción a escala ampliada, o sea, la reproducción de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción y, esto implica, a su vez, la reproducción constante de la ideología. Esta se reproduce principalmente a través de la escuela.

Cabe entonces preguntarse cuál es el rol social de la escuela y, de manera más concreta, del nivel que aquí nos interesa,

es decir, el de la educación superior. Son dos las funciones sociales esenciales de la universidad. La primera consiste en reproducir el conocimiento existente dentro de un marco social dado; en tanto la segunda es la relativa a la producción de nuevos conocimientos determinados, es decir, que esta producción debe limitarse a los conocimientos que la sociedad requiere y puede asimilar a largo plazo, pero siempre acorde al progreso científico-tecnológico de cada país. Así, el principal objetivo de la universidad es el de socializar al individuo. Esta socialización se lleva a cabo por la transmisión de los conocimientos con la cual se le inculca y se reproduce en el mismo la ideología de la dominación y se le forma para que asuma su papel social determinado.

Por otra parte, la universidad debe participar positivamente en el desarrollo económico del país. Esto lo realiza mediante la transmisión de un conjunto de conocimientos tendientes a habilitarlo técnica y científicamente para llevar a cabo una función productiva determinada dentro de la sociedad.

Además, la universidad sirve como instrumento de canalización de una serie de inquietudes de un sector dado de la población que podría resultar "peligroso" para la sociedad. Por la universidad este grupo se ve aislado de la sociedad por varios años. De esta manera se encauzan los impulsos de "rebeldía" de la juventud hacia una politización efectiva que beneficia a ésta y elimina posibilidades de represión por parte del Estado.

Así, en los países en vías de desarrollo (periféricos), principalmente, la universidad tiene un papel "fantasmagórico": dotar al individuo real, miembro de las clases sociales bajas y medias (ver clases sociales dominadas) de un título universitario que lo "vestira" ilusoriamente mas que en la vida real no podrá servirle (por las condiciones objetivas existentes).

Surge entonces la pregunta de ¿cuáles son los individuos beneficiados por la universidad?, estos son los integrantes de la clase social dominante, ya que la universidad reproduce el pensamiento de ésta y sirve de manera indirecta a sus propios fines consistentes en la conservación y, sobre todo, en la reproducción del sistema de producción.

Es pues una falacia, parte del sistema y necesaria para el mantenimiento y reproducción del mismo, el pensar que en países como el nuestro la universidad sirve a las clases sociales dominadas. Permite y sólo a título excepcional la superación profesional de alguno de sus miembros.

Por otra parte, en la universidad los "intelectuales" encuentran un refugio en donde expresar su inconformidad con el sistema mas sin verse obligados a actuar. Esto lo permite y más aún lo fomenta la autonomía universitaria que le da a la universidad cierta fuerza e independencia ante la coercibilidad del Estado. Este siendo la forma de organización política de la clase social dominante resulta beneficiado, en diversos grados, por este campo de "expresión" de que gozan "libremente"

los "intelectuales". Esto se explica porque dichos "intelectuales" son mantenidos así al margen de la sociedad, pero dejándolos satisfechos en la medida en que pueden expresarse. Esto es, a mi entender, una manera más o menos decorosa de ser cooptados por el sistema. No obstante ello, en México, en los últimos años la Universidad ha estado formando cuadros de izquierda, que han sabido hacer uso de la autonomía universitaria conforme a su ideología, mediante por ejemplo la publicación por parte de la misma universidad de estudios hechos por estos cuadros.

Ahora bien, ¿cómo se legitima a la universidad? Por medio de la llamada movilidad social que ella engendra. Mas ésta no es real, no existe en términos absolutos la movilidad social en nuestro sistema. Lo que realmente hace la universidad y, he aquí parte del meollo de su rol social, consiste en crear en el individuo la idea de que pasando por ella entrará ya en el engranaje de la movilidad social. Esto es meramente una idea por que el individuo real desde su niñez y más aún a partir de su origen social, está determinado a llevar a cabo una función social determinada. El ser universitario no le permitirá, en términos generales, rebasar dicha función.

Así, dentro del proceso de legitimación de la universidad, surge la universidad de masas que satisface aún más con esta característica la finalidad de todo aparato ideológico del Estado. Porque con ella se da acceso a la educación superior a una parte considerable de toda la población, lo que permite, por

una parte, socializar a un número mayor de individuos y, por otra, permite que el Estado se presente como Estado benefactor al "democratizar" la enseñanza. Resultado de esto: desvalorización parcial o total del nivel académico universitario y sobre saturación del mercado laboral, lo que se traduce en un aumento del desempleo y del subempleo. Consecuencia positiva e inmediata de la universidad de masas: "satisfacción" de las clases dominadas.

Mas la universidad como estructura institucional del Estado encargada de sostener a la clase social dominante, como tal, y a las restantes clases en su carácter de dominadas, tiene un rol social contradictorio en sí mismo. Por una parte coadyuva a la reproducción de la ideología dominante y a la producción de trabajadores intelectuales y de una mano de obra calificada más barata. Pero, por otra parte, crea a mediano y largo plazo ciertos problemas como el resultante de su sobreproducción de mano de obra calificada que no puede ser absorbida como tal, en su totalidad, por el mercado laboral; así como por la producción, o siendo más realistas, la posibilidad de producir ideologías contrarias a la dominante. Estos problemas tienen que ser resueltos por el mismo Estado. El primero puede serlo mediante medidas de índole económica, en tanto el segundo sólo puede ser resuelto a través de un aumento de la represión estatal y de la consiguiente merma de la autonomía universitaria (no me pronuncio a favor de esta solución). Es entonces cuando la universidad entra en conflicto con las relaciones sociales existentes (con las condiciones objetivas existentes).

Todo esto explica el por qué la escuela (como la familia) es parte del aparato ideológico del Estado dominante, es el medio por el cual se logra realmente la reproducción ampliada de las relaciones capitalistas de explotación, especialmente a través de la universidad de masas.

Luego la universidad, como aparato ideológico del Estado, es el lugar de la lucha de clases. En el seno de ella diversos grupos sociales luchan por el poder de la misma. Es ésta una lucha política. De ahí que la universidad no puede ser apolítica, no puede sostener la bandera de la neutralidad, del cientificismo puro. Mas la universidad no debe ser partidista sino que debe ser política, debe ser más aún en países como el nuestro, un instrumento de politización, de creación de una conciencia de sí mismo a nivel nacional. Debe como tal formar hombres que asuman de manera consciente y absoluta los retos que nos impone nuestra propia historia. La universidad no puede mantenerse ajena a la realidad política, económica y social de su país porque es parte integrante de la misma y coadyuva a su conservación y reproducción. Tampoco puede seguir postulando como uno de sus principales bastiones a la llamada "libertad de cátedra" sin tomar conciencia de lo que la misma implica. No debe seguir una línea de cientificismo puro, sino que tiene la obligación con sus integrantes, por una parte, de elevar el nivel de su producción académica y, por otra, de crear una conciencia nacional, de politizar a sus miembros, de llevarlos a la acción racional (conscientizada) y nacional.

CONCLUSIONES

La crisis que hubo en Francia, en 1968, no fue sólo una crisis suscitada en el ámbito universitario sino que se dio en toda la sociedad. Pero esta crisis, al ser enfocada exclusivamente dentro del mundo universitario, puede tener su origen en un conflicto habido entre la universidad y la sociedad. Es decir que la educación superior llegó a una etapa de su desarrollo en la cual entró en contradicción con las diversas clases, al dejar de realizar una de sus funciones primordiales: permitir la movilidad social. Además de esta crisis "social" de la universidad, Francia vivía en esa época un momento histórico-político determinante. El presidente Charles de Gaulle llevaba ya varios años dirigiendo al país; la duración de su estancia en el poder pudo haber llevado a los franceses a desear un cambio político a nivel nacional, el cual si bien se produjo en 1969 -con el referendum que originó la salida de de Gaulle como presidente- pudo haber sido una de las reivindicaciones, aunque no del todo conscientizada, de los manifestantes de mayo de 1968.

Esto viene a ser confirmado en cierta forma porque los aspectos que fueron impugnados al sistema de educación superior, en el momento de la crisis, siguieron vigentes con posterioridad a ella e, incluso, hoy en día, siguen caracterizando a dicho sistema. Así el carácter elitista de la educación superior tan criticado, sigue existiendo actualmente, en la medida en que los sistemas de ingreso a este tipo educativo siguen siendo los mismos. Por otra parte,

la excesiva centralización que trato de ser atenuada mediante la Ley de Orientación no quedó más que confirmada e, incluso, reforzada en ciertos rubros con dicha ley. Resultado éste que era de esperarse ya que esta centralización administrativa corresponde a la forma de organización política del Estado francés, que es un Estado de tipo unitario. Finalmente las grandes escuelas, cuya supresión del sistema de educación superior fue una de las grandes demandas de los universitarios en 1968, no fueron modificadas en absoluto y en la actualidad siguen ocupando su mismo lugar privilegiado y elitista de aquel entonces.

Excepción hecha de los temas relativos a la planeación educativa y a la participación, a los cuales sí se les otorgó un gran énfasis con posterioridad a la crisis de mayo de 1968, puede decirse que si bien ésta dio lugar a que fuese expedida una amplia reglamentación sobre la educación superior, en la realidad, a través de estos ordenamientos jurídicos sólo fueron modificados aspectos formales de la organización universitaria mas, en el fondo, ésta se mantuvo estática. Los cambios que se dieron permitieron equilibrar de nuevo a la universidad con la sociedad.

Así, acorde con las disposiciones de la Ley de Orientación y de los decretos respectivos, el sistema universitario quedó estructurado bajo nuevas formas. La organización de la administración central de las instituciones de educación superior es la correspondiente a todo Estado central: el titular del ministerio respectivo tiene una serie de poderes, tales como los de nombramiento, reglamentario, jerárquico, disciplinario,

etcétera, sobre los organismos que le están subordinados y que, en este caso, son las universidades.

Respecto a los órganos consultivos, que fueron establecidos por esa ley, es menester detenerse sobre las finalidades por las que fueron creados. El Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación fue creado a fin de corroborar a la aplicación del principio de la participación; pero los hechos han demostrado que este fin sólo ha sido alcanzado de manera relativa. Parece ser que, en la realidad, el Consejo ha sido un instrumento, de gran relevancia, en el ámbito de la planeación de la educación superior mas no en el de la participación. Por su parte, los consejos regionales de la enseñanza superior y de la investigación fueron establecidos con la intención de descentralizar a las universidades regionales, en relación con la administración central de París; esto, debido a la forma de Estado, parece difícil de ser llevado a la práctica con éxito.

En cuanto al énfasis que se puso en la planeación educativa, después de la crisis de mayo de 1968, éste quedó configurado con la participación de personalidades exteriores a la universidad en los órganos de consulta. Dicha participación tiene como finalidad la de mantener a la universidad a la par del desarrollo de la sociedad.

La forma en que quedó estructurado el conjunto de las instituciones de educación superior se caracteriza por ser sumamente complejo, tanto por el número y la diversidad de las

instituciones, como por la amplia legislación universitaria. Esta complejidad puede deberse al grado de especialización, a nivel profesional, que existe en Francia; por la importancia que tiene la educación superior impartida por el Estado y por el nivel de desarrollo de la investigación. En cuanto a la organización de índole académica llama la atención la diversidad de los diplomas universitarios existentes, la cual podría responder a las necesidades del mercado laboral, en la medida en que éstos son establecidos por grupos de estudios técnicos con base en los lineamientos de la planeación económica, y a la gran competitividad que existe en el ámbito profesional.

Respecto al régimen financiero-administrativo de las instituciones educativas francesas puede concluirse que se caracteriza por su carencia de autonomía. En el ámbito administrativo las universidades son relativamente autónomas para normar, por sí mismas, su vida interna, pero en lo que toca al personal docente todo su régimen jurídico es establecido de manera exclusiva por el Estado, ya sea a través del Secretariado o de algún órgano consultivo. La autonomía estatutaria fue prevista en un principio como una autonomía plena, pero la versión de la Ley de Orientación que finalmente fue aprobada vino a contrarrestar las intenciones iniciales del legislador. No obstante ello, esta ley sí concibe una cierta autonomía estatutaria, mas los decretos que fueron expedidos para la aplicación de dicha ley mermaron casi en absoluto esta autonomía.

En lo que respecta a la autonomía financiera ésta es establecida

por la Ley de Orientación, al definir a las universidades como establecimientos públicos dotados de autonomía financiera. Pero conforme al régimen financiero de estos establecimientos, existen tres elementos que nulifican dicha autonomía. El primero es el relativo al subsidio estatal cuya asignación cuantitativa es hecha por el Estado y la distribución correspondiente es establecida por el mismo, a través de la ley de finanzas. El segundo es la figura del contador de la universidad, que es designado con base en una lista de "capacidad" elaborada por los ministros de educación nacional y de economía y de finanzas y, además, todas sus gestiones están controladas por contadores superiores del Tesoro. Finalmente, el tercer elemento que nulifica la autonomía financiera son los controles financieros a que están sujetos los establecimientos educativos: el de la inspección general de finanzas y, el control jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

El sistema de educación superior mexicano se caracteriza, en comparación con el francés, por estar estructurado de una manera mucho menos compleja que éste. Esto se manifiesta tanto en la legislación referente a la educación como en la estructura de las instituciones educativas. El conjunto de los ordenamientos jurídicos que regulan al sistema educativo mexicano es, por una parte, mucho menor que el francés y, por otra, mucho menos especializado. Esto tiene dos razones de ser: la primera es relativa al grado de desarrollo que tiene cada uno de estos dos países y la segunda se encuentra en el hecho de que en Francia las universidades son organismos-establecimientos centraliza-

dos, por lo que todo lo relativo a su organización ésta regulado por la administración central y por lo tanto toda su legislación es expedida por la misma y tiene carácter de nacional, en tanto que en México las instituciones universitarias son organismos descentralizados con autonomía estatutaria lo que hace que, excepción hecha de sus leyes constitutivas u orgánicas -que son de índole federal o estatal- toda su reglamentación es expedida por ellas mismas y, por lo tanto, no tiene el carácter de estatal. Respecto a la estructura de las instituciones educativas en México no existe la diversidad institucional que hay en Francia. Pero, respecto a la organización institucional, si bien, en Francia ésta es sumamente compleja, está estructurada y reglamentada de manera tal que el conjunto de las instituciones se encuentra perfectamente planificado. En tanto que en México, en donde no existe tal diversidad institucional el conjunto de las instituciones educativas no parece estar coordinado conforme a una planeación educativa a nivel nacional. Ejemplo de ello es que las universidades están estructuradas conforme al modelo de la descentralización administrativa, en tanto que el sistema de educación tecnológica lo está conforme al modelo centralizado.

Podría representar grandes ventajas para el desarrollo del país si en México se adoptará un sistema organizativo para la educación superior que permita que, por lo menos, la mayoría de las instituciones educativas estén sujetas a un mismo régimen jurídico, ya sea bajo la forma centralizada o descentralizada, aunque me parece que esta última sería la más convenien

te. De esta manera se podría elaborar una planeación de este tipo educativo la cual resultaría beneficiosa tanto para el país, en lo relativo a los recursos humanos y a la investigación científica y tecnológica, como para los universitarios en cuanto a su formación profesional.

BIBLIOGRAFIA

- ASOCIACION NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR, La planeación de la educación superior en México, ANUIES, Puebla, noviembre de 1978, 160 p.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel, "La regulación de la planificación y la toma de decisiones en las instituciones descentralizadas de educación superior. La constitución y las leyes federales", Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, noviembre de 1981, pp. 1-12.
- BOUSSARD, Isabel, "Les universités face au changement", Les institutions universitaires françaises. Situation actuelle, Notes et études documentaires, La Documentation Française, Numéros 4424, 4425, 4426 et 4427, 28 octobre 1977, Paris, pp. 47-62.
- CAPELLE, Jean, L'école de demain reste à faire, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, 266 p.
- CARNOY, Martin, La educación como imperialismo cultural, Siglo XXI, México, 1980, 349 p.
- CASTREJON DIEZ, Jaime, La educación superior en México, Edicol, México, 1979, 308 p.
- COGNIOT, Georges, Laïcité et réforme démocratique de l'enseignement, Editions sociales, 2a. éd., Paris, 1974, 364 p.
- COMITE ETUDIANT POUR LES LIBERTES UNIVERSITAIRES, Pour rebâtir l'université, La Table Ronde (éd), Paris, 1969, 175 p.

- CHALENDAR, Jacques de, Une loi pour l'université (avec le manuscrit inédit D'Edgar Faure), Desclée de Brouwer (éd.), Paris, 1970, 269 p.
- DEVEZE, Michel, Histoire contemporaine de l'université. De Pékin à Berkeley, en passant par Paris, Société d'édition d'enseignement supérieur (S.E.D.E.S.), Paris, 1976, 461 p.
- DIVERGER, Maurice, "La revuelta de la universidad", Deslinde 3, Departamento de Humanidades, Dirección General de Difusión Cultural, UNAM, México, s.f., 12 p.
- FAURE, Edgar, Déclaration de M. Edgar Faure devant l'Assemblée Nationale, le 8 octobre 1968, Paris, 1968, 26 p.
- FAURE, Edgar, Déclaration de M. Edgar Faure devant le Sénat, le 24 octobre 1968, Paris, 1968, 37 p.
- GIL, Rodolfo, "La autonomía universitaria", Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria, Volumen II, Número 3, enero-marzo de 1980, pp. 7-25.
- GUEDON, Marie-José et Didier Wolf, "L' évolution des institutions universitaires", Les institutions universitaires françaises. Situation actuelle, Notes et études documentaires, La Documentation Française, Numéros 4424, 4425, 4426 et 4427, 28 octobre 1977, Paris, pp. 7-45.
- GUILLEMOTEAU, René, Traité de législation scolaire et universitaire. Organisation générale de l'enseignement, Tome 1, Armand Colin, Paris, 431 p.
- GUILLEN, Raymond, Jean Vicent, et al., Lexique des termes juridiques, Dalloz, 4a. éd., Paris, 1978, 406 p.
- GUSDORF, Georges, La Pentecôte sans l'esprit-saint (Université 1968), Editions M. th Génin, Laval, Canada, 1969, 210 p.

- JORDANA DE POZAS, L. et O. Merlin, Dictionnaire Juridique français-espagnol-français, Editions de Navarre, Paris, 1968, 198 p.
- LAVIGNE, Pierre, "Las relaciones entre el Estado y la universidad", Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria, Volumen 1, Número 1, julio-septiembre de 1979, pp. 47-64.
- OLMEDO, Raúl, "De la universidad de élites a la universidad de masas", Diorama de la Cultura, Excelsior, 6 de febrero de 1977, pp. 17-20.
- OLMEDO, Raúl, "La reforma universitaria en Francia", Deslinde 9, Departamento de Humanidades, Dirección General de Difusión Cultural, UNAM, México, 1972, 12 p.
- Plan Nacional de Educación Superior, Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, SEP-AMHES, México, 1981, 240 p.
- RANGEL GUERRA, Alfonso, "La ley para la Coordinación de la Educación Superior", Planeación y Regulación de la Educación Superior, UNAM, 1981, pp. 121-135.
- RIVERO, Jean, "Les entreprises publiques en France", Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública, celebrado en la ciudad de México, noviembre de 1979.
- U.N.E.S.C.O., Les études supérieures. Présentation comparative des régimes d'enseignement et des diplômes, UNESCO, Paris, 1973, pp. 205-215.
- VALADES, Diego, "El proceso de la autonomía universitaria en México", Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria, Vol. II, Número 3, enero-marzo de 1980, pp. 119-148.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., 69a. edición, México, 1981.
- "Constitution", Constitution. Lois organiques et ordonnances relatives aux pouvoirs publics, Journal Officiel de la République Française, No. 1119, Paris, 1978.
- Decretos varios, Loi d'orientation et textes d'application, Journal Officiel de la République Française, No. 1369, Paris, 1977.
- Estatutos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, ANUIES, s.f.
- Ley Federal de Educación, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1973.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1945.
- Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 1974.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.
- "Loi No. 68-78 du 12 novembre 1968, d'orientation de l'enseignement supérieur", Loi d'orientation et textes d'application, Journal Officiel de la République Française, No. 1369, Paris, 1977.

Reglamento del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1979.

Reglamento del Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1979.

Reglamento del Instituto Politécnico Nacional, Diario Oficial de la Federación, 10 de marzo de 1969.

Impresiones
arias al instante. s. a. de c. v.
REP. DE COLOMBIA No. 6, 1er. PISO
(CALLE 50 CON BRASIL)
MEXICO 1, D. F.
526-04-72 529-11-19