

Іманол ОРДОРІКА

МЕЖІ УНІВЕРСИТЕТСЬКОЇ АВТОНОМІЇ:
ВЛАДА І ПОЛІТИКА В НАЦІОНАЛЬНОМУ
АВТОНОМНОМУ УНІВЕРСИТЕТІ
МЕХІКО (УНАМ)

Короткий виклад: природа та обсяг інституційної автономії в УНАМ протягом багатьох років були предметом полеміки між академіками, політиками та членами університету. Думки щодо оцінки ситуації в університеті Мехіко коливаються від ствердження наявності абсолютної автономії до ствердження існування тотального контролю. Деякі з них, однак, ґрунтуються на дослідженні університетсько-урядових стосунків. Більшість досліджень університетської автономії в Мехіко ґрунтуються на класичних визначеннях і плюралістичних політичних уявленнях, що обмежує повне розуміння цих стосунків між Університетом та урядом у контексті авторитарної держави. Ця стаття пропонує альтернативний погляд на природу та межі автономії в УНАМ, що базується на теорії конфлікту, матеріальній залежності та теорії влади.

Вступ

Часто стверджують, що зміни – чи радше їхній брак – у Національному Вільному університеті Мехіко, лідері системи державної вищої освіти в Мексиці, за своєю суттю визначаються внутрішніми організаційними, академічними чи політичними процесами. Така думка ґрунтується на припущенні, що УНАМ є достатньо незалежним від уряду Мексики у визначенні спрямування своєї внутрішньої політики та проектах змін.

Міра, до якої справді існує ця автономія в умовах надто централізованого та авторитарного політичного режиму, є підставою для полеміки. Оцінки становища університету Мехіко коливаються від ствердження наявності абсолютної автономії до

твердження про існування тотального контролю. Майже всі пристають на думку про існування реальних обмежень університетської автономії. Багато які з оцінок спираються на власний досвід, пов'язаний з університетом. Деякі – на різноманітні дослідження.

Сучасні зміни в політичній системі Мексики¹ та поточні трансформації в Університеті² посилили потребу в кращому розумінні університетсько-владних відносин. Новий політичний контекст, теперішня криза університетських управлінських структур і норм (Ордоріка, 2002а), та зміни політичного спектру в Університеті справлятимуть значний вплив на характеристики та межі автономії. Ці зміни, можливо, спричинять інтенсивні трансформації в організації УНАМ. Можливість цілковитого усвідомлення всіх цих змін залежить від широти охоплення політичних структурних змін в університеті до наших днів включно. Зокрема, це вимагає глибокого аналізу складних стосунків між УНАМ та державою, а також чіткого визначення меж автономії в цьому університеті. Дослідження автономії в Національному Вільному університеті Мехіко є центральним моментом цієї статті.

Це дослідження про політику та владу в УНАМ ґрунтується на різноманітній базі даних. До них включені історичні документи, медіа бази, організаційні схеми, університетські статuti і законодавство, інтерв'ю з основними політичними діячами, а також низка політичних біографій, опрацьованих автором.

Я провів 24 всебічні інтерв'ю з сучасними та колишніми політичними та університетськими офіційними особами, а також зі студентськими та профсоюзними лідерами. Інтерв'ю ці істотно вплинули на розуміння роботи Ради правління в УНАМ. Ці інтерв'ю, так само, як і організаційні схеми та дослідження призначень на університетські адміністративні посади з 1945 по 1998 р.р. забезпечили нас свідченнями щодо творців університетської політики та високих посадовців. Свідчення щодо природи університетських управлінців та їхніх зв'язків з урядовими офіційними особами та політичними групами отримані й зібрані в базу зі 184 політичних біографій університетських посадовців, починаючи з 1945 року.

Ця робота глибоко закорінена в дослідженні історії політики та конфлікту в УНАМ (див. Ордоріка, 2002 b). У дослідженні використані різнорівневий аналіз та різноманітні джерела, що уможлиблює повне розуміння меж університетської автономії в УНАМ.

Автономія: ресурси, політика і влада

Класичне дослідження з питань автономії (Бердал, 1971) звертається до стосунків між державним управлінням та координаційними органами, з одного боку, та освітніми інституціями, з іншого, з точки зору спрямування інтересів (Пассер, 1999). У спробі встановити закономірності стосунків між автономією та державним координуванням, з метою розрізнення інституційної автономії та державного втручання, Бердал запропонував відокремити субстантивну автономію від процедурної. Субстантивна автономія відсилає до “цілей, політики та програм, яких університет має намір дотримуватися”; процедурна, в свою чергу, – до “технік, обраних для досягнення поставлених цілей” (Бердал, 1971). Пізніші дослідження, що продовжують цю традицію (Міллер, Гарклерод, 1984; Зузан, 1986), концентрують увагу на конфлікті контролю та координації у вищих навчальних закладах.

Погляди, репрезентовані цими дослідженнями, закорінені в плюралістичних уявленнях, згідно з якими заклади вищої освіти уявляються відокремленими і незалежними від держави, і такий стан речей є однозначно позитивним для суспільного блага (Родс, 1993). Відносини між державою та вищою освітою, по суті, аналізуються в сфері дії закону, правил та регуляторної політики.

Окрім дослідження інструментальних стосунків між органами управління та вишами, нове дослідження (Гампорт, Пассер, 1995; Слотер, Сліва, 1985) зосереджене на політичній економії вищої освіти та її впливі на університетську автономію. З точки зору матеріальної залежності, Слотер (1997) вважає, що «постачальники матеріальних ресурсів мають можливість значного впливу» на вузи. Згідно з дослідженнями Слотер, уряд традиційно дозує дозволена автономію через блокування грантового фінансування. Сучасні зміни в схемах державного та муніципального фінансування, що є для університетів основним джерелом існування, спричинили зростання залежності вищої освіти та урізання інституційної автономії.

Класичні погляди на університетську автономію були обмежені у своїх можливостях, щоб усебічно охопити значущість матеріальної залежності для природи та меж автономії. Крім цього, з плюралістичної політичної перспективи також неможливо усвідомити весь спектр складної природи владних відносин у самих державних інституціях та між ними. Вищі навчальні заклади є державними установами (Ордоріка, 2001; Родс, 1993). Взаємодія між університетами та урядом є підпорядкованою владним відносинам на рівні правил і регуляторної політики, на рівні політичних діячів, агентів контролю та ідеології (Ордоріка, 2001).

Автономія в авторитарній системі

Стосунки між Національним Університетом та урядом ґрунтовно дослідженні в небагатьох працях. Однією з таких є робота Данієля Леві «Університет та уряд в Мехіко: автономія в авторитарній системі». У 1980 році Данієль Леві опублікував це вичерпне дослідження відносин між університетом та урядом у Мексичі.

Леві запропонував робоче визначення автономії як локалізації влади «десь усередині університету» або «як університетського контролю над компонентами [інституційного самоуправління]» (1980). Ця характеристика є сумісною з класичною дефініцією Бердала, де автономія є «владаю університету чи коледжу управляти собою без зовнішнього контролю» (Бердал, 1971).

Відповідно до плюралістичної перспективи, Леві оцінює міру автономії в трьох широких сферах компонентів інституційного самоврядування: автономія призначення персоналу, академічна автономія та фінансова автономія.

Автономія призначення включає наймання, заохочення, звільнення професорів, так само як звільнення деканів, ректорів, адміністративного персоналу. Академічна автономія включає визначення доступності та політику вибору кар'єри, розкладу занять та вибору курсів, встановлення вимог до ступенів та академічну свободу. Фінансова автономія включає визначення рівнів та критеріїв матеріального та фінансового забезпечення, підготовки та зміни університетського бюджету, підзвітність.

Леві запровадив обмеження щодо того, «хто вирішує», на кожну царину з перелічених вище. Підстави для такого визначення

полягають у характеристиці мексиканської політичної системи як авторитарної та університету як консервативного, не схильного адаптуватися до урядової політики. Дослідження було зосереджене на тих, хто приймає рішення щодо політики в кожній із царин.

Після аналізу кожної з ділянок, Леві робить висновок про те, що існує усталена автономія в цих трьох вимірах. Згідно з Леві, академічна автономія майже абсолютна і не існує помітного втручання з боку уряду в політику визначення доступності, розклад занять та академічні програми. Він зауважує, що урядова монополія на університетські фонди не включає автоматично контролю за використанням ресурсів. Він встановлює, що питання наймання та заохочення членів факультету – це повністю внутрішній клопіт. Леві вважає проблематичною процедуру призначення керівних кадрів університету. Проте він робить висновок, що хоча ці процедури і є предметом зовнішнього втручання, все ж вони більшою мірою залежать від університету, ніж у більшості університетів США та Латинської Америки. У висновках Леві зазначає, що «автономія університетів у Мексиці, хоча й далека від повної, є порівняно сильною – сильнішою за урядовий контроль та значно сильнішою за автономію в більшості латиноамериканських держав». (Леві, 1980).

Автономія в УНАМ: альтернативний погляд

Ця робота входить у суперечність із першою частиною аргументів Леві і показує обмеженість кількісного аналізу для повного розуміння університетської автономії в Мексиці. Я показую, що ступінь автономії УНАМ міняється залежно від різних історичних обставин, а також, що автономія є слабшою, ніж вважає Леві. Це може здатися просто питанням розуміння ступенів автономії. Але це набагато істотніше.

Ця робота поділяє погляд Леві на визначення автономії як влади прийняття рішень усередині Університету. Вона також підхоплює розрізнення ним рівнів автономії в різних царинах університетської політики. Я вибудовую ці рівні на: а) політичній автономії, включно з призначенням керівних кадрів та розв'язанням конфліктів; б) академічній та кампусній автономії, що включає доступність, академічну свободу, свободу висловлювань; та в) фінансовій автономії, включно з політикою оплати праці та плати за навчання.

Основні відмінності у визначенні природи та меж автономії в Національному Університеті впливають з різних теоретичних перспектив та відповідних історичних джерел і свідчень. Дослідження Леві ґрунтується на класичному інструментальному та плюралістичному розумінні університетсько-урядових відносин, що призводить принаймні до двох важливих недоліків. По-перше, Леві проводить цілковите розмежування між Університетом та урядом. Навіть незважаючи на твердження, що «автономний університет є владою всередині влади», він пізніше висловлює ідею двох окремих, але взаємозалежних сутностей. Держава є зовнішньою щодо інституцій та оперує ними за допомогою різних механізмів (наприклад, через фінансовий контроль). Можливо, найбільш показовим є твердження, що «демократія, партнерство та внутрішньоуніверситетський розподіл влади є важливими питаннями, проте їх не варто плутати з автономією». Я погоджуюся з тим, що автономія та внутрішня демократія повинні розрізнятися. Але, тим не менше, між ними є прямий зв'язок. На наступних сторінках я продемонструю, що природа політичних зв'язків між соціальними гравцями в Університеті справляє значний вплив на природу та ступінь університетської автономії.

Другим недоліком вважаю те, що в дослідженні Леві університетсько-урядові стосунки ґрунтуються на статичному оцінюванні формальної сфери та структур прийняття рішень як визначених законами та статутами. Хоча Леві й визнає обмеженість такого дослідження, тим не менше, він не виходить за межі інструментального дослідження прийняття рішень, щоб вивчити інші виміри влади, які формують політичні практики.

Моя робота ґрунтується на альтернативному наборі теоретичних передумов. Заклади вищої освіти є державними інституціями і, відповідно, ареною для конфлікту та дискусій. Університети є суб'єктами владного впливу поряд з іншими державними інституціями, здебільшого урядовими, що відображається в трьох окремих методах досліджень: інструментальному, контролювальному та ідеологічному³. Межі та природа автономії можуть бути повноцінно охоплені тільки через дослідження політичних процесів відповідно до цих трьох вимірів.

Відповідно до такої перспективи, стосунки між УНАМ та урядом оцінюються через аналіз в історичній перспективі внутрішніх

конфліктів, у їхній сукупності з ширшими протистояннями. Це дослідження висвітлює зв'язки між учасниками конфлікту на рівні держави та державних вищих навчальних закладів. Важелі впливів розглядаються також позаінструментально: дослідженням прийняття рішень, оцінюванням і контролюванням планів роботи (Леві зробив короткий огляд витоків нерозв'язуваних проблем) і залежності культури від політичних протистоянь.

Виходячи з цієї, цілковито іншої, перспективи, висновки мого дослідження суперечать висновкам Леві. Я погоджуюся, що УНАМ не є повністю підпорядкованим уряду і що він користується істотною формальною автономією, наданою в 1944 році «Узгодженим законом». Тим не менш, я показую, що насправді університетська автономія була обмежена постійними втручаннями держави у призначення та звільнення з посад ректорів. Я наводжу свідчення про втручання з метою перешкоджання реформаторським проектам та спробам демократизації в Університеті. Я також демонструю, як значна залежність керівних кадрів університету від урядової підтримки в разі виникнення конфлікту та політичних планів бюрократії створили систему зв'язків, що підпорядкувала прийняття університетських рішень урядовим проектам та практикам.

Я доводжу, що рівень спротиву опозиційним реформаторським проектам визначає межі університетської автономії. Відкритий чи завуальований спротив працює як протизвага найсильнішим політичним гравцям усередині університету (бюрократії чи університетської еліти). За відсутності спротиву ця група лідерів поводить відповідно до параметрів домінуючого політичного дискурсу та освітніх проектів державного рівня. Це не означає, що відносини між групами лідерів, що діють на різних державних рівнях, позбавлені напруги. Автономія університету формується та визначається соціальними та внутрішніми конфліктами, а також зв'язками та напругами всередині лідируючих груп.

Рада правління, владна еліта та бюрократія

Рада правління (чи Junta de Gobierno) в УНАМ була запроваджена в 1945 «Узгодженим законом». Із того часу вона є центром політичної влади та прийняття рішень усередині Університету.⁴ Ця рада стала також об'єктом політичного

протистояння між конкурентними фракціями університетської еліти (Ордоріка, 1999, 2002b). Дослідження, опубліковане в попередній роботі (Пассер, Ордоріка, 2001), показує, що три професійні групи в медицині, інженерії та праві утримували більшість у раді з 1945 по 1998 рік.

Доктор Ігнаціо Чавез користувався найбільшим беззаперечним впливом на цей орган. Чавез був членом ради з 1945 по 1953 рік. Він також був ректором Національного Університету з 1961 по 1966 рік. Чавез та його колеги й учні, медики за фахом, домінували в раді протягом усього часу. Не буде перебільшенням сказати, що Чавез та його коаліція залишаються найвпливовішими членами ради донині (Ордоріка, 2002b).

Колегія є відносно однорідним представницьким органом університетських лібералів. У іншій роботі я вже описував історичну еволюцію домінуючих груп в УНАМ та характеризував панівну ідеологію Університету як ліберальний консерватизм, «суміш гуманістичних і духовних цінностей» (Ордоріка, 1999). У рамках домінуючої ідеології на початку тридцятих років постали дві групи. Я назвав одну з них «радикальними консерваторами», другу – групою більш «прогресивно орієнтованих лібералів, які намагалися переформувати відносини з державою, водночас відводячи від Університету загрозу санкцій з боку влади формальною відсутністю зазіхань на консервативні традиції» (с.87)

З часом рада («Хунта») продемонструвала високий рівень зовнішніх відносин через присутність у ній колишніх та теперішніх «функціонерів» (*functionarios*), членів PRI адміністрації⁵. Очевидною є «слухняність владі» більшості членів ради, що відкрито дбали про врахування «натяків» президента чи високопосадових осіб⁶. Присутність представників прогресивних кіл значно скоротилася і суттєво обмежувалася за ректора Барроса Сієрри (1966-1970) та ректора Гонзалеса Казанови (1970-1973). Лібералізації цих ректоратів суттєво посприяв студентський рух 1968 року.

Владна еліта та бюрократія

Досліджуючи впливовість політичних груп в УНАМ, я спирався на аналіз репутації та позицій. Репутаційний метод дозволяє визначити найбільш впливових діячів як таких, чиє ім'я найчастіше згадується в інтерв'ю. В інтерв'ю, що я проводив,

інформантів запитували про найбільш політично впливових університаріос⁷, яких вони могли пригадати.

Кожен із респондентів завжди зазначав Раду правління та ректорів, включаючи переважно більшість видатних політичних діячів. Окрім цього, респонденти назвали також вісімдесят вісім інших імен. Серед них сорок два члени Ради правління, дев'ять ректорів, дев'ять науковців, п'ять координаторів гуманітарних досліджень, шість генеральних секретарів і сорок шість директорів шкіл та дослідних інститутів. Тільки сім із названих імен належать людям, що не обіймали адміністративних посад.

Результати цього репутаційного дослідження можуть бути показовими тільки для узагальнення, достатнього для окреслення елітних груп з належним рівнем точності, через недостатнє охоплення опитаних⁸. Тим не менше, результати дослідження репутацій демонструють, у кінцевому рахунку, що Рада правління та вищі ешелони адміністрації здебільшого по праву входять до університетської еліти.

Таким чином, у цьому дослідженні я сконцентрував увагу на позиційному аналізі дистрибуції влади в УНАМ. Позиційний метод визначає впливових гравців як таких, що обіймають ключові адміністративні та політичні посади. У цьому разі мені йшлося про тих, хто задіяний у раді правління, ректораті та верхніх ешелонах університетської адміністрації тривалий час. Дослідження УНАМ в історичній перспективі та позиційний аналіз показують, що група, яка контролює процес прийняття рішень в УНАМ, має два визначні компоненти: носії влади (слідом за К. Райт Міллсом я називатиму їх владною елітою), та виконавці (я називатиму їх університетською бюрократією). Ці дві групи не обов'язково є ізольованими.

Університетська еліта

Університетська еліта складається з осіб, що належать або належали до Університету та відіграють вирішальну роль у прийнятті рішень у цій інституції на центральному чи локальному рівні. Цей аналіз показує, що їхня впливовість є наслідком університетської структури, яка являє комбінацію родинної спадкоємності, політичних зв'язків чи академічного престижу. Щоб належати до університетської еліти, не обов'язково обіймати якусь посаду в університеті, але наше дослідження репутації

показало, що еліта УНАМ сконцентрована в найвищих інстанціях владних структур цієї інституції.

Університетська аристократія

Відображає сімейну традицію тривалої приналежності до обраних університетських груп. Ця сімейна традиція зазвичай пов'язана з академічним престижем засновників та їхньою визначною роллю в організаційних баталіях Університетського становлення. Зокрема, йдеться про заснування Університету в 1910 році, боротьбу за автономію, повстання проти соціалістичної освіти, за академічну свободу та, останнім часом, проти профспілок та спроб демократизації.

Політична вага чи централізація

Відбиває зовнішні та внутрішні політичні зв'язки та підтримку. Політичні альянси за межами Університету є важливими, але справи не вичерпують. Зазвичай політична вага ґрунтується на обох компонентах. У багатьох випадках політична вага є продуктом тимчасового посідання університетських постів.

Академічний престиж

Гравці набувають політичної ваги та морального авторитету завдяки їхньому академічному визнанню. Протягом «золотих років» академічного престижу зажила група викладачів, що вийшли за межі навчального процесу та здобули визнання як першопрохідці у розгортанні дослідницької діяльності в різних академічних дисциплінах.

З метою підтримання легітимності урядових структур та їхніх найважливіших органів доцільно буває ідентифікувати певну соціалізацію академічного престижу, переважно на користь аутсайдерів. Відмінності між університетськими елітами чудово розпізнаються їхніми членами. Тим не менше, на фасаді, стосовно решти Університету, всі члени владної еліти і навіть просто дехто з керівників перебувають під егідою академічного визнання. Це пояснює циклічність членства в керівних органах та академічних асоціаціях, академічних нагород, що є цікавою темою для самостійного дослідження.

Політична конкуренція всередині еліти має місце в кількох аспектах. Серед них суперечки довкола складу «Junta» («Хунти»,

тобто Ради) і, відповідно, призначення виконавчої влади, зокрема, ректора та інших керівників.

Університетська бюрократія

Рада правління визначає політичні пріоритети Університету, але управління УНАМ здійснюють ректори, керівники підрозділів та інші елементи бюрократичної машини. Більшість ректорів та деякі директори шкіл та дослідницьких інститутів можуть бути визнані складовою університетської еліти, як було показано в позиційному дослідженні та як я описував попередньо. Вони є також складовими бюрократії. Відповідно, я визначив би університетську бюрократію як категорію службовців, призначених Урядовою Радою (ректор та керівники шкіл і факультетів), Університетською Радою (Рада правління та Колегія опікунів), чи іншими, раніше призначеними чиновниками. Цей сектор складається з кількох підрозділів, у тому числі ректора, наукового та адміністративного секретарів, координаторів із точних та гуманітарних наук, керівників шкіл та дослідних інститутів, головного адміністратора та іншого вищого адміністративного персоналу на центральному та локальному рівнях. Сюди також включено управлінські та адміністративні органи середнього рівня, які я визначив як *personal de confianza*.⁹

Ця бюрократія становить оперативну базу університетської еліти та значну частину її політичних прихильників. Таблиця, наведена нижче, містить свідчення процесу бюрократичної експансії, особливо з 1973 року. Ця бюрократична експансія полягає у зростанні числа призначених чиновників та у створенні нових посад.

Бюрократизація може бути частково пояснена зростаючими інституційною розгалуженістю та організаційним ускладненням. Проте протягом активного протистояння профспілкам та спробам демократизації бюрократизація перетворилася на механізм посилення управлінських можливостей еліти та розширення лояльного до неї контингенту. (Кент Серна, 1990; Ордоріка, 2002b).

У цьому дослідженні я зосередив увагу на показниках адміністративної та бюрократичної експансії в цілому та на дослідженні політичної спрямованості вищих ешелонів бюрократичного апарату (ректорів та секретарів). Ці показники свідчать

про те, що чиновники УНАМ на різних рівнях створили свої власні ринки праці та кар'єрні напрямки, окремі від вищих ешелонів університетської адміністрації та федерального управління.¹⁰ Гегемонія еліти над бюрократією була встановлена за допомогою створення ідентичності, vis-a-vis противника, та через неофіційність і непрозорість призначень на вищих щаблях адміністративного та федерального управління (Ордоріка, 1996). (Див. таблицю 1 і таблицю 2).

Сподівання на доступ до федерального управління сприяло лояльності зовнішніх політичних груп, а також особистісній субординації Університетської влади, що збільшило можливість спадковості управління. Університетська бюрократія схвально сприймає урядові ініціативи та фактичну узурпацію автономії.

Межі університетської автономії

Я вже попередньо оглядав запропоноване Леві визначення університетської автономії та її компонентів: призначення, академічна та фінансова автономія. Перша категорія включає наймання, заохочення та звільнення викладачів; обрання та усунення ректорів, керівників та адміністративного персоналу; визначення термінів контрактів. Друга категорія включає відбір, кар'єрні можливості, навчальні та академічні програми, вимоги до ступенів та академічну свободу. Третя категорія встановлення платників, рівнів фінансування, критеріїв фінансування, розподіл ресурсів та підзвітності. Ці категорії включають вичерпний набір фундаментальних аспектів прийняття рішень в університетському житті.

Як було зазначено в першому розділі даної роботи, я поділяю запропоноване Леві операційне визначення університетської автономії як спроможності прийняття рішень усередині Університету. Тим не менше, я вважаю, що виокремлені ним три категорії дещо сплутують відмінні сфери прийняття рішень. Намагаючись прояснити ці процеси, я запропонував наступні компоненти для оцінки університетської автономії.

Політична автономія

Призначення університетського керівництва. Процес призначення ректора та академічних керівників є прерогативою

Таблиця 1. УНАМ: наймання персоналу та набір студентів, 1970, 1973, 1980 та 1999

	Дослідження			Викладання			Адміністрування			Студенти	
	Всього	Fulltime	%Fulltime	Всього	Fulltime	%Fulltime	Всього	confianza	%confianza	Всього	Всього
1970	525	210	40%	8,885	210	2%	9,126	248	3%	106,718	
1973	611	418	68%	11,040	458	4%	10,230	513	5%	198,294	
% зростання	16	99		24%	118%		12%	107%		86%	
1980	1,911	1,700 ¹	89%	27,515	2,000*	7%	23,716	4,808	20%	294,542	
% зростання	213	307		149%	337%		132%	837%		49%	
1999	2,060	2,060	100%	28,180	5,030	17%				269,516	
% зростання	8	17		2,4%	151%						

Джерело: Anuarios Estadísticos, UNAM, 1970, 1973 1980. Agenda Estadística, UNAM 1999.

¹ Припущення

Таблиця 2. Аналітичні компоненти автономії

Політичні	Академічні/ кампус	Фінансові
<ul style="list-style-type: none">· Призначення та звільнення ректорів та адміністративного персоналу· Вирішення внутрішніх конфліктів· Свобода слова	<ul style="list-style-type: none">· Прийом студентів· Паймання викладачів· Розклад та академічні програми· Вимоги до ступенів· Академічна свобода· Свобода слова	<ul style="list-style-type: none">· Фінансування· Розподіл ресурсів· Підзвітність· Плата за навчання

керівного органу. Університетське керівництво та впливові групи відкидають думку, що ці призначення напряму пов'язані переважно з політичними процесами. Характеристика Ради правління є предметом чи не найгостріших політичних дебатів щодо УНАМ.

У декількох інтерв'ю наявний збіг думок широких верств університетської спільноти щодо недемократичності процедур призначення, які, фактично, віддають перевагу невеликій групі, що утримує контроль над інституцією¹¹. Популярністю також користується думка, що Рада правління не має жодної автономії щодо уряду. Колишні ректори та члени Ради Маріо де ла Кухва та Мануель Гомер Морін констатували, що «Хунта» звела нанівець університетську автономію. Вони також заявили, що «Хунта» відлучила викладачів та студентів від процесу прийняття рішень та відкрила шляхи для урядового втручання в усі аспекти університетського життя¹². Колишній ректор Гарсія Тельєс критикував «Узгоджений закон» 1944 року за те, що «він запровадив тенденцію обмеження університетського співуправління, створивши такі органи як Рада правління, до участі в яких ані студенти, ані викладачі доступу не мали»¹³. Він також стверджував, що правління Університету було насправді «централізованою, олігархічною системою, самовідстороненою від живих проблем студентів та викладачів, схильною до самоконсервації»¹⁴. Гарсія Тельєс підсумував, що ця частина «Узгодженого закону» була «сурогатом автономії».

Традиційно університетські чільники та чиновники офіційно заявляли, що Рада є незалежною та що вона є найважливішим елементом гарантії інституційної автономії. Колишній член Ради Агірре Карденас сказав: «Слово честі, я ніколи не відчував жодного зовнішнього тиску на Раду правління в кадрових питаннях. Я не кажу вам, що такого ніколи не було, ні. Я не можу такого казати. Але можу дати вам слово, що я ніколи не відчував нічого подібного».

Той самий член Ради додав : «І дискусії в Раді правління, я завжди відчував, що вони дуже вільні. Дуже вільно все ми обговорювали, і ми завжди були переконані, що посада діставалася найкращому претенденту. Я ніколи, ніколи не відчував, що були якісь спроби ззовні впливати на наші обговорення, пам'ятаєте, я давав вам слово, особливо коли ми говорили про ректора»¹⁵.

Історичні свідчення показують, що процес призначення є складним і в кожному разі різним.¹⁶ Починаючи з 1945 року, систематично мав місце вплив на членів Ради Мексиканських президентів. В іншій роботі я надаю свідчення такого типу втручання в призначення ректора Луїса Гаррідо, а також у призначення ректора Ігнасіо Чавеза в 1961. Я також описав важливу роль урядових зв'язків у призначенні Гонзалеса Казанови.

Інші теперішні та колишні керівні кадри університету давали для цієї роботи інтерв'ю, більш обережні в оцінці незалежності Хунти. Член університетської ради Хіменес Еспрію пояснює, що під час призначення керівних кадрів урядове втручання не підлягає жодним нормам. Урядове втручання «великою мірою залежить від обставин, а також від президента»¹⁷. Хіменес Еспрію, колишній генеральний секретар та колишній керівник технічного напрямку УНАМ, розповів, як він втратив ректорство в 1981. Згідно з його заявою, коли правління призначило ректором Ріверо Серрано, один із членів Ради (пізніше з'ясувалося, що це був Віморю, один із активістів «групи слухняних») зустрічався із Президентом Лопесом Портілло¹⁸. Хіменес Еспрію стверджує, що президенту не подобався колишній генеральний секретар як ректор УНАМ. Незважаючи на те, що Хіменес Еспрію розглядав як найсильніший кандидат, він програв.¹⁹ Він підозрював, що рада проголосувала згідно з президентськими побажаннями.²⁰ Колишній координатор з питань наук²¹ Мартучеллі підтвердив цю версію²².

Колишній ректор Гільєрмо Соберон (1973 - 1980) описував спроби урядовців впливати на призначення ректора в 1985 році. Згідно з його версією, мексиканський президент Де ла Мадрид не хотів втручатись у процес. Рада призначила Карпізо, близького співробітника й однодумця колишнього ректора Соберона, всупереч очікуванням секретарів освіти та внутрішніх справ. Соберон описує цю подію як свідчення незалежності Хунти. Тим не менше, він забув зазначити той факт, що він також був урядовим міністром і потенційно мав неабиякі можливості впливати на рішення *Junta*.

Мадрацо, координатор напрямку гуманітарних та соціальних наук під час ректорства Карпізо, погоджується з таким описом поведінки Ради на цих виборах. Тим не менше, щодо попередніх процесів призначення, він стверджував: «Я знаю, що, наприклад,

у деяких випадках було пряме, більш чи менш пряме, втручання виконавчої влади у призначення ректора. Певним чином дали знати, хто може бути прийнятним ректором, членам Ради правління дали це відчуття»²³.

Оцінка Вілором внутрішньої роботи Ради правління з 1972 по 1984 допомагає зрозуміти рівень автономії цього органу. Описуючи внутрішню роботу Ради взагалі, він зазначив: «Президент уважно стежив за тим, щоб не подавати жодних ознак втручання [в прийняття Радою рішень]. Звернення до Ради завжди були непрямі і завжди залишали можливість президентського непогодження. Втручання здійснювалося через окремих членів Ради. Лише кілька з них виконували цю роль. За мого часу [як члена Ради] це відбувалося тільки таким чином, через окремих осіб»²⁴.

Він застерігає від спрощених суджень про те, що «Рада правління не є незалежним органом, а залежить від державних вказівок», так само, як і від тверджень, що «Рада правління цілковито незалежна та безстороння».²⁵ Натомість він вважає, що цей орган намагався приймати незалежні рішення в межах свободи, наданої урядовцями.

Зіставивши свідчення, можемо зробити деякі висновки щодо автономії Ради правління. Є достатньо історичних доказів того, що президентське втручання у призначення ректорів було відкритим та систематичним явищем до 1968 року. Зважаючи на ускладнену ситуацію у стосунках уряду з Університетом після студентських заворушень, форми прямого втручання еволюціонували в більш тонкий механізм. Одночасно зріс політичний інтерес уряду до УНАМ. Поєднання цих двох чинників і створило певний простір для взаємодії зовнішніх та внутрішніх впливів у Раді правління.

Навіть найбільш палкі захисники незалежності Ради погоджуються з тим, що цей орган не може призначити ректора всупереч президентській волі. Таке твердження має подвійний підтекст. З одного боку, це означає, що президент користується неписаним правом вето. З іншого боку, баланс між зовнішніми та внутрішніми впливами залежить від меж, дозволених президентом. Президентський інтерес у призначенні ректорів зумовлений історичними обставинами. Він зростає в часи конфліктів чи інших факторів, що сприяють збільшенню

централізації управління Університетом. Меншою мірою рушієм цього процесу можуть бути персональні погляди чи політичні альянси. У такому разі можна сказати, що незалежність Ради визначається переважно президентським бажанням чи небажанням втручатися в процес.

Тим не менше, тонкі нюанси та можливість незгоди є необхідними для позірного збереження автономії. Це накладає певні обмеження на президентську підтримку того чи іншого кандидата. Президентський кандидат повинен усе ж мати якомога більшу легітимність серед університетської еліти. Він повинен відповідати образу легітимного академічного та визнаного *university*. Він має бути здатним забезпечити собі достатню підтримку серед домінантних груп. Якщо такі умови забезпечені, президент може наполягати на призначенні бажаного кандидата.

Президентська участь змушує інших високопосадовців до узгодження своєї думки з президентською. За відсутності такої участі урядові секретарі та інші члени адміністрації намагаються втрутитися в процес різноспрямовано та з різним ступенем ефективності. Те саме відбувається і під час призначень керівників шкіл чи дослідних інститутів. У цій ситуації, тим не менше, внутрішнє співвідношення сил у Раді має більшу вагу у винесенні остаточного рішення.

Розглядаючи автономність університетських призначень, Леві писав, що «хоча уряд, можливо, є найбільш заангажованим у справі університетських призначень, його влада все одно є досить обмеженою, порівняно з владою УНАМ та порівняно з владою уряду в інших країнах». (Леві, 1980).

Моє дослідження привело мене до інших висновків. Призначення ректора привертає найприскіпливішу увагу з боку мексиканського уряду. Зовнішні впливи президента та інших основних політичних діячів, коли вони набирають максимальної сили, переважають внутрішню динаміку та співвідношення сил у Раді правління. Найявніші зовнішні впливи на процес призначення залежить від політичної волі виконавчої влади, що визначається, у свою чергу, історичними умовами та політичними поглядами. Кінець-кінцем, президент може здійснювати свою політичну волю за певних обмежень, вимагаючи академічної чи внутрішньополітичної легітимності для президентського кандидата.

Втручання у внутрішні конфлікти. Усунення університетського ректора є однією з багатьох ситуацій політичного конфлікту, за яких уряд втручається у справи Університету. Зовнішні втручання в університетські справи зростають за наявності політичного конфлікту. Керівництво університету може сприяти такому втручанням, або ж втручання може здійснюватися всупереч його волі. Знову ж таки, саме важливість та політичні нюанси цього конфлікту зумовлюють форми та ступінь урядового втручання.

Є історичні свідчення щодо трьох типів урядового втручання в університетські конфлікти. Одна з таких форм втручання мала місце під час студентських політичних акцій і здійснювалася шляхом забезпечення чи відмови в підтримці університетській адміністрації. Це бачимо на прикладі ректорів Фернадеса, МакГрегора, Зубірана та Барнеса, які, під час студентських страйків проти збільшення плати за навчання (відповідно, у 1945, 1946 та 2000 роках), подали у відставку, втрапивши президентську підтримку. Під час профспілкових заворушень 1977 року ректор Соберон мав повну урядову підтримку аж до блокування страйку шляхом захоплення університетського кампусу поліцією. Нещодавно призначений ректор Хуан Рамон де ла Фуенте користувався такою ж підтримкою з боку уряду у справі ліквідації страйку в лютому 2000 року. Виходячи з цих свідчень, я дозволю собі стверджувати, що підтримуючи університетське керівництво у протистоянні з соціальними рухами, які загрожували стабільності університетської адміністрації, уряд відігравав балансувальну роль.²⁶

Іншим разом траплялися випадки прямого втручання в університетські конфлікти. Зокрема, йдеться про поліцейські та військові репресії проти студентських рухів у 1929, 1948, 1968 та 1971 років; або про окупацію Університету військами служби безпеки в 1968, 1972, 1977 та 2000 роках.

Кінець-кінцем, уряд може втручатися шляхом толерування чи підтримання дій інших зовнішніх гравців, з метою запровадження політичних змін в університетській ситуації. Таке траплялося під час усунення з посади ректора Чавеза в 1966 році та під час захоплення будинку ректорату – проти Гонсалеса Казанови в 1972 році. Невеликі студентські угруповання, пов'язані з органами державного управління, зайняли будинок

ректорату і утримували до усунення з посад цих двох ректорів. У кожному разі ці угруповання постулювали прихильність до лівого дискурсу та симулювали ліву ідентичність, при цьому будучи цілковито ізольованими від ширших тогочасних студентських рухів.

Академічна і кампусна автономія

У цій сфері УНАМ користується ширшою формальною і реальною автономією. Навряд чи є хоч один випадок урядового втручання в справу наймання викладачів, за винятком хіба що запрошення на професорську посаду політичних діячів, що потрапили в немилість, формальні вимоги до яких можуть змінюватися. Щодо академічних програм, викладання предметів, вимог до ступеня – зазвичай ці питання мало обходять урядовців. Спільність цілей правлячої коаліції, що прийшла до влади в 1945 році в мексиканському уряді, забезпечила узгодженість державних вимог щодо вищої освіти. Університетські проекти ректорів Чавеза та Барроса Сієрри відповідали державним вимогам та очікуванням щодо УНАМ.²⁷

Доступність для студентів та університетська політика. Приймання студентів та інші питання університетської політики завжди привертали увагу та провокували втручання представників влади. Соберон та Мартучеллі стверджують, що небажання Чавеза збільшити кількість вступників в УНАМ було причиною його конфронтації з президентом Діазом Ордазом.²⁸ Спроби Гонзалеса Казанови демократизувати УНАМ та розширити його національні перспективи як проводиря суспільних змін призвели до рішення президента Ечеверія про контроль політичної опозиції в Університеті²⁹. Інтереси консервативних *Universitarios*, представлені Собероном, збігалися з політичними вимогами контролю і стабільності. Президент Ечеверія забезпечив підтримку політично заангажованим студентським угрупованням, які атакували ректора Гонзалеса Казанову, та відкрив, таким чином, шлях університетським консерваторам для захоплення ректорату.³⁰

Академічна свобода. Леві пропонує слушне розрізнення між свободою кафедр та академічною свободою. Згідно з його визначенням, свобода кафедр – це право кожного університетського професора вирішувати, чого навчати студентів та що досліджувати. Академічна свобода передбачає відкрите спо-

відування чи навіть пропагування в університеті будь-якої ідеології чи перебування на будь-якій політичній позиції. У зв'язку з політичною еволюцією поняття, свобода кафедр стала прирівнюватися до академічної свободи, починаючи з дебатів Касо – Ломбардо в 1933 році. Тому я переформулював розрізнення Леві, запропонувавши натомість академічну свободу в сенсі свободи кафедр та свободу слова як вираження права на дотримання політичних та ідеологічних поглядів.

Академічна свобода є гарантованою цінністю в УНАМ та конститутивним елементом панівного дискурсу (Хіменес Міер і Таран, 1987; Кент Серна, 1990; Ордоріка, 2002b). Ця традиція також відображає справді вільну від жодного контролю практику університетських професорів визначати зміст та спрямування їхніх курсів та дослідницьких проектів. Насправді, було декілька спроб стандартизувати програми курсів та викладацьку практику. Деякі з них були втілені на локальному рівні. Спроби запровадити стандартизовані тести як загальну практику зустріли широкий опір з боку як студентів, так і викладачів. Власне, йдеться про факультетські іспити, запроваджені Карпізо в 1986 році та анульовані за кілька місяців через протести викладачів та студентів.³¹

На дослідницькі практики, з одного боку, досить сильно вплинули внутрішні та зовнішні програми виплати зарплатні та фінансування досліджень. Професори досі цілком вільні у виборі тем для досліджень, теоретичних та методологічних підходів. Тим не менше, доступ до фінансування визначається встановленими пріоритетами та розподілом ресурсів. Урядова наукова та технічна агенція *Conacyt*³² та її програма компенсації зарплатні *SNI (Sistema Nacional de Investigadores)*³³ є основним елементом, через який держава може впливати на дослідницькі практики, вибір тем та освітні програми в усіх закладах вищої освіти. Керівництво УНАМ покійно прийняло ці зовнішні впливи та відобразило їх у власних програмах фінансування. Непередбачувані наслідки цього зовнішнього втручання політики в дослідницькі практики є наразі об'єктом гострих дискусій.³⁴

Свобода слова. Немає сумніву, що УНАМ історично мав більші політичні свободи порівняно з іншими інституціями в авторитарній Мексиканській державі. Політична опозиція та критична до уряду позиція з самого початку підтримувалися в цьому виші. Проте агресивна реакція уряду на студентські рухи

1968 та 1971 років, так само, як і захоплення поліцією кампусу під час профспілкових та студентських страйків у 1977 та 2000 роках, нагадують нам про межі свободи слова, дозволені державою. Облога Гонзалеса Казанови – ще один приклад урядової нетолерантності щодо дійсних чи підозрюваних спроб запровадження соціальних трансформацій.

Здобувши політичний пріоритет, УНАМ перебуває під пильним наглядом представників влади.³⁵ Урядові аналітичні агенції здійснюють моніторинг опозиційних груп, так само, як і студентів, викладачів та навіть адміністративного персоналу. В цілому уряд довірив адміністрації університету завдання політичного стримування. Проте зв'язки між елітарними університетськими групами та урядом ускладнює розрізнення походження політики та акцій стримування. Упродовж багатьох років організовані студентські банди під назвою *porros* заохочувалися й наймалися внутрішніми та зовнішніми політиканами з метою протистояти опозиційним групам в університеті³⁶.

Політична опозиція проти чільників університету не завжди залишається поза увагою адміністрації. В 1945 ректор МакГрегор санкціонував студентських лідерів та організації різних політичних орієнтацій. З першого дня ректорства Чавеза в 1961, опозиційні студенти систематично піддавались утискам аж до виключення, звинувачувались адміністрацією у протизаконних діях³⁷. Упродовж ректорства Соберона лідери спілок, як і противники адміністрації, зазнавали репресій³⁸.

Підсумовуючи, слід констатувати, що Національний університет Мехіко здійснює повний контроль над академічною діяльністю: найманням, розробкою графіків та програм навчання, визначенням академічних вимог. Уряд зазвичай не дуже обізнаний у цій царині. Існує імпліцитне розуміння того, що ці питання повністю залежать від університетських чільників. Тільки у період з 1968 по 1976 уряд був зайнятий встановленням контролю над університетами.

Пізніше федеральний уряд намагався максимально зорієнтувати університет на встановлення ділових зв'язків із бізнесом, підвищення конкурентоспроможності³⁹.

Даючи політичну характеристику університетської адміністрації, детальний аналіз чого здійснений у цьому розділі, авторитетні

діячі УНАМ здебільшого виявляють згоду з урядовими моделями вищої освіти. Водночас високопосадовці в УНАМ приділяють багато уваги визначенню та узгодженню урядової політики в цій сфері. Проте були ситуації, коли УНАМ відкидав директиви уряду. Інколи уряд використовував політичний та фінансовий тиск, щоб змусити УНАМ до виконання його директив. Наступна частина розкриє, які фінансові заходи використовувалися по висхідній задля формування університетської політики в бажаному для уряду напрямі.

На завершення слід констатувати, що певною мірою УНАМ є відносно захищеною інституцією, в якій критичне ставлення до держави (до певної межі) припускається, допоки воно обмежене стінами університету. Коли ж воно поширюється поза кампусом, держава відповідає насильством і репресіями.

Університетська адміністрація традиційно намагається стримувати політичні конфлікти. Внутрішні неузгодження відсуваються на маргінес, опозиція стає об'єктом ізоляції та репресій з боку адміністрації.

Фінансова автономія

Історично так склалося, що УНАМ досить сильно залежав від федеральних субсидій. На 1954 рік федеральні асигнування склали 80 % всього бюджету.⁴⁰ Лунали заяви про те, що такий рівень фінансової залежності є найбільшою загрозою автономії. Проте немає жодних свідчень того, що уряд використовував фінансування Університету з метою контролю інституції, аж до 1982 року.

Протягом «золотих років», з 1945 по 1968, урядові субсидії зросли на 774%, кількість студентів збільшилася на 342,8%⁴¹. Субсидії зростали щорічно, окрім 1967. Середньорічне зростання складало приблизно 15,5%. З 1968 по 1973 рік субсидії зросли на 142,78%, тоді як прийом студентів – на 107,45%. Федеральне фінансування зростало щорічно в середньому на 19,41%. Збільшення кількості прийнятих студентів та державних субсидій відповідає державним спробам повернути собі легітимність серед міського середнього класу та інтелектуалів, щоб заглибити травму 1968 року.

Така політика тривала до 1981 року, ще рік після другого правління ректора Соберона. З 1973 по 1981 рік федеральні

асигнування зросли на 141, 5%, щорічно в середньому на 11, 65%. Протягом цього періоду прийом студентів збільшився на 27%. У 1980 він був найвищим. У 1978 році федеральні субсидії зменшилися, відповідно до економічної кризи 1976, а в 1979 знову зросли. «Нафтовий бум» дозволив значно розширити фінансування, так, з 1979 по 1981 рік субсидії УНАМ були найвищими.

Пізніше урядова політика витрат на освіту, зокрема і на УНАМ, змінилася через економічну кризу та структурне узгодження з IMF. З 1981 по 1987 рік федеральні субсидії зменшилися на 50,43%. Уряд змусив керівництво університету встановити суворі офіційні норми, зокрема й щодо прийому студентів. Уряд також встановив у 1976 році верхню межу зарплатні викладачів і штатних працівників. Заробітна платня викладачів систематично зменшувалася до 1987 року. Максимальна професорська зарплатня скоротилася на 72,8%, найнижча зарплатня молодшого професора скоротилася на 70,4%. Тоді як федеральні субсидії зросли на 84,4% з 1987 по 1994 рік, зарплатню було дозволено підняти тільки на 5,7 % для найнижчої категорії викладачів і на 25,4% – для найвищої.

Глобалізація збільшила вплив неоліберальної політики, що пропагується Світовим Банком та IMF. Мексиканський уряд засвоїв дискурс підприємницької вищої освіти. З одного боку, це змусило вищі навчальні заклади та коледжі змагатися за державні субсидії, що зменшувалися, спонукало шукати альтернативні джерела фінансування. З іншого боку, уряд відмовився від будь-якого непередбаченого субсидування.

Починаючи з середини 1980 року, уряд натиснув на керівництво УНАМ з метою спонукати його до розширення ресурсів фінансування. Найбільш очевидним джерелом була, зрозуміло, студентська плата за навчання. Уряд вимагав збільшення оплати, – вчинок, що, фактично, звів нанівець один із ключових моментів соціального пакту, укладеного в сорокових, між студентами – представниками міського середнього класу – та Мексиканською державою. Університетське керівництво з готовністю підкорилося цій директиві. У 1986, 1991, та 2000 роках воно намагалося змінити правила оплати, встановлені в 1947 році. Деякі з цих ініціатив були частиною пакету реформ, що скеровувався урядовими вказівками щодо скорочення коштів та покращення якості вищої освіти. У двох випадках (1987 та 2000) ці пакети реформ, після

того, як вони вже були схвалені Університетською радою, довелося анулювати, зважаючи на серйозні студентські протести, цим схваленням викликані.

Останнім часом урядова фінансова політика дещо змінилася. Надання блокових грантів поступилося місцем спеціальним зовнішнім компенсаційним програмам фінансування, що базується на індивідуальній чи інституційній практиці та гарантіях якості. Скорочена база викладацьких зарплат поповнилася за рахунок внутрішніх і зовнішніх програм оплати якості, починаючи з 1985 (Канальєс Санчес, 2001). Інституційне оцінювання було повернуте з 1990 року. Аж до 2002 УНАМ не брав участі у практично орієнтованих федеральних програмах фінансування. Зміни у підходах до фінансування державної вищої освіти в цілому, напевно, заторкнуть і УНАМ у найближчому майбутньому.

Тенденції до зростання приватизації та маркетизації, що розвинулися разом зі змінами обсягів та принципів вкладання державних коштів, для університетів на кшталт УНАМ відбилися на зростанні обмежень щодо автономії.

Автономія та підзвітність.

Тоді як інституційна автономія та звітність перед державою є двома суттєво відмінними процесами, зв'язок між державою та університетською елітою затемнив це розрізнення. Історично, Мексиканська держава надавала повну незалежність університетському керівництву в управлінні фінансовими ресурсами (Ордеріка, 2002b). Таким чином, відсутність державного нагляду за університетськими фінансами прирівнювалася до інституційної автономії, і, відповідно, кожна “зовнішня” спроба здійснити контроль за університетським бюджетом та витратами сприймалася багатьма *Universitarios* як порушення автономії.

Студенти, викладачі і штатні працівники – з 1982 року всі були об'єктами політики, орієнтованої на ефективність. Адміністрація Університету, проте, не була заторкнута заходами контролю, що стосувалися інших інституцій у державі. У цій сфері політичний пакт між університетською елітою та державою залишився недоторканим. Університетське керівництво підзвітне тільки Університетській раді та членам правління, які є частиною внутрішнього кола влади. Вимоги щодо внутрішньої фінансової підзвітності були порушені натомість корупційними скандалами.

Урядовці підтримали університетську адміністрацію всупереч студентським та викладацьким вимогам про звітність. Автономія була формально збережена, політична залежність від уряду зросла.

Загалом, спрямування федерального субсидування показує, що федеральний уряд не використовував фінансових обмежень як засобу контролю до 1980х років, часу серйозної фінансової кризи. Виходячи з міркувань ефективності, уряд врешті дійшов згоди з університетською елітою та бюрократією щодо потреб скорочення прийому студентів. Одночасно уряд втрутився у розподіл ресурсів Університету, запровадивши контроль зарплатні для викладачів та штатних працівників. Показники зарплати свідчать, що керівництво університету повністю погодилося з запропонованими обмеженнями. Керівництво університету підтримало також урядові вимоги підвищення плати за навчання. Щоправда, студентські рухи спромоглися зупинити зростання сплати в 1986, 1992 та 2000. Дебати і конфлікти довкола цього питання тривають і досі. Підсумуємо: протягом багатьох років УНАМ насолоджувався значною автономією у фінансових справах. Тим не менше, з 1982 року фінансова автономія УНАМ значно обмежилась, а урядове втручання у внутрішній розподіл ресурсів та призначення плати за навчання зросло.

Університетська автономія є історичним продуктом боротьби між міськими інтелектуалами, вихідцями з середнього класу, та популістською державою, що постала з Мексиканської Революції. *Універсітаріос* цінували автономію як механізм захисту незалежності ліберального гуманістичного простору перед загрозою постання авторитарної політичної системи. Державним апаратом автономія сприймалася подвійним чином: з одного боку, як поступка, що забезпечить державі легітимність перед лицем політичних проблем; з іншого – як механізм, що санкціонує дистанцію між Університетом та популістською освітньою політикою в тридцятих.

Фактори, що впливають на університетську автономію. Межі університетської автономії змінювалися історично, відповідно до трьох структурних факторів. По-перше, університетська автономія зростає в ситуаціях, коли Університет вступає в конфронтацію з державою. По-друге, автономія зростає, коли університетська еліта та підпорядковані їй групи згуртовують свої лави чи вступають у політичний альянс. Внутрішня згуртованість

підвищує політичну силу інституції та зміцнює її позицію у владних відносинах Університету й держави. З іншого боку, автономія послаблюється за наявності внутрішнього конфлікту, коли університетська еліта покладається на підтримку уряду в збереженні власного *status quo*. По-третє, університетська автономія обмежується, коли університетська еліта та бюрократія встановлює політичні зв'язки чи альянси з групами, зовнішніми щодо університетського апарату.

Механізми втручання. У цьому історичному дослідженні мені вдалося виділити чотири механізми, через які уряд може впливати на внутрішні рішення. Перший механізм – пряме втручання. Є три приклади прямого втручання: здійснення прямого впливу на Раду правління в справі призначення університетського ректора; контроль над університетським бюджетом; прямі політичні дії, що підтримують чи сприяють зовнішнім політичним втручанням в університетські справи. Другий механізм – це субординація університетських посадовців. Політична лояльність чи ідеологічний конформізм створюють неофіційний ланцюг влади від уряду до Університету. Третім механізмом є політична залежність університетської еліти та бюрократії від уряду перед загрозою внутрішніх конфліктів. Четвертим, і найбільш тонким механізмом, є просування урядових ініціатив університетськими посадовцями, орієнтованими на подальшу політичну кар'єру в УНАМ та на державному рівні.

Відносна автономія УНАМ. Відносна автономія УНАМ має оцінюватися в світлі факторів та механізмів, що впливають на університетську автономію. Організація управління УНАМ та загострення авторитарних рис політичної системи після 1973 року послабили внутрішню єдність Університету. Студентські та профспілкові конфлікти протягом сімдесятих збільшили залежність університетського керівництва від зовнішньої урядової підтримки. Потреба університетської еліти в розширенні управлінських можливостей та збільшенні політичної підтримки породила феномен бюрократизації та зростання політичних зв'язків з урядом, що, в свою чергу, сприяло зростанню надій на політичну кар'єру. Політична згуртованість у Раді правління зросла, а присутність колишніх урядовців залишилася відносно сталою.

Загалом, ці фактори показують, що інституційна автономія Університету від уряду послабилася. Послаблення структурних

підвалин університетської автономії є наслідком внутрішньої політичної організації УНАМ. Зважаючи на ці умови, можливо стверджувати, що:

- Університетська автономія залежить на практиці від політичної волі виконавчої влади в контексті історично зумовлених соціальних, політичних, та економічних вимог.

- Відповідно, рівень автономії нижчий у сферах фундаментального інтересу уряду.

- Найбільш помітне урядове втручання має місце в політичній сфері. Зокрема, при призначенні ректорів та в ситуаціях внутрішніх конфліктів.

- Після економічних криз 1976, 1982, та 1994 урядове втручання у фінансові справи, такі як розмір зарплатні та плати за навчання, зростає.

- *Свобода кафедр і свобода досліджень* зазнала посилення зовнішнього контролю, так само як і фінансування компенсаційних та дослідницьких програм.

Підіб'ємо підсумки викладеного в цьому розділі щодо меж університетської автономії. Важливо відзначити, що механізми державного втручання в університетські справи з часом еволюціонували. За відсутності відкритого політичного конфлікту державне втручання в призначення керівництва та інші університетські справи здійснювалося переважно за допомогою прихованих механізмів, на противагу більш прямим формам дії. Раніше я вже зазначав, що послаблення структурних факторів впливу на університетську автономію збільшило можливості зовнішнього втручання у формування університетської політики та процеси прийняття рішень.

Окрім усього іншого, політичним наслідком конфліктів сімдесятих, що сформували стосунки між Університетом та державою протягом вісімдесятих, було свого роду затягування вузла між федеральним урядом та домінантними групами Університету. Саме в цьому контексті я навів наступний аргумент в опозиції до Леві та інших. Протягом вісімдесятих урядове втручання в політичні, академічні та фінансові справи Університету стало більш прихованим; але воно заторкнуло надто багато політичних сфер та сфер прийняття рішень, навіть більше, ніж у найгірші часи відкритого втручання.

Висновки

Мексиканський Конгрес юридично затвердив правила стосунків між урядом та УНАМ у 1910, 1929, 1933, 1945. З 1929 мексиканський уряд надав інституційну автономію Національному університету. Уряд надав УНАМ статус автономії, врахувавши історичні особливості; право розпоряджатися ресурсами, приймати академічні рішення, призначати керівні кадри університету. Встановлений Конгресом статус Національного університету залишається незмінним, що підтверджено в 1945 «узгодженим законом». Незважаючи на це, межі університетської автономії змінюються постійно.

Важливо відзначити, що з початку 20-х Національний Автономний Університет Мехіко був історично вмонтований в авторитарний політичний режим. В умовах відсутності політичної змагальності політичні якості інституції стали більш помітними, більш релевантними та більш явними.

Історичні свідчення показують, що автономія УНАМ залежить від складного набору політичних стосунків та зв'язків між університетськими політиками, дійовими особами, а також від реагування на конфлікти з боку держави. Межі автономії змінюються швидко, відповідно до ледь помітних внутрішнього і зовнішнього політичних процесів. Вони великою мірою залежать від динаміки політичних еліт, бюрократій та діячів.

Плюралістичні перспективи університетського управління нездатні до об'єднання складної сукупності цих відносин між таким університетом, як УНАМ, та іншими державними інститутами. Ця стаття базується на альтернативній перспективі пошуків автономії поза юридичними домовленостями, федеральними законами та університетським статусом. Це єдиний шлях, на якому межі університетської автономії в контексті однопартійної авторитарної системи, що триває вже 70 років, можуть бути повністю усвідомлені.

Не може бути сумнівів, що нещодавні політичні зміни будуть мати сильний вплив на цей делікатний баланс між університетом та урядом. Більше того, внутрішня слабкість політичних еліт та бюрократій, в порівнянні з іншими університетами, ускладнюється заміною традиційних союзників з федерального уряду, це також робить внесок в такий, що швидко змінюється, політичний сценарій в УНАМ.

Неоліберальні політики, що захищають припинення взаємодія між вищою освітою та ринками, ставлять під питання всю ідею автономії в світовому масштабі. В Мексиці, цей виклик проти традиційних поглядів наразі взаємодіє з політичними змінами, що впливають на відносини університету і держави.

Природа і межі автономії в Національному Автономному Університеті Мехіко та інших вищих навчальних закладах країни буде важливим питанням в політичній та академічній царинах. Можливість зрозуміти, як це вплине на подальше майбутнє в контексті швидких політичних змін, буде одним із важливих інтелектуальних завдань.

ПРИМІТКИ

¹ У виборах на федеральному рівні в 2000 році PRI, правляча партія Мексики, що була при владі 70 років, зазнала поразки. Це призвело до низки політичних потрясінь, зокрема, непевними стали стосунки Університету з урядом, які зазнали якісних та кількісних змін.

² УНАМ переживає часи непевності. Десятимісячний студентський страйк проти підвищення плати за навчання та захоплення кампусу федеральною поліцією в 2000 спричинили глибоку кризу. Брак консенсусу в орієнтованих на уряд рішеннях адміністрації, що призвело до студентської війни, сам студентський страйк і його подальші жорстокі наслідки спричинили делегітимацію університетських керівних структур та руйнацію соціальної тканини Університету.

³ Цей альтернативний погляд розвинутий повністю в Ordorika, 2001.

⁴ Вичерпне дослідження Ради правління УНАМ з 1945 по 1998 див. Ordorika, 2002b.

⁵ Опіс членства в професійних та бізнес-групах в Раді правління див. Pusser, Ordorika, 2001 та Ordorika, 2002b.

⁶ В одному з інтерв'ю колишній член Ради правління Villoro описав одну з груп у Раді як покірну владі, таку, що "підгодовувалася ззовні, з федерального уряду, чи з внутрішніх ресурсів" (Villoro, 1998)

⁷ Члени університету.

⁸ Обсяг бази опитаних не дає можливості достатньо достовірного опису.

⁹ *Personal de confianza* – це штатні працівники, що перебувають у прямій залежності від призначень представниками виконавчих органів. Їхня кількість помітно зросла (837%) між 1973 та 1980 роками (Ordorika, 2002b). Приблизно 50% з цих 4808 службовців були призначені університетськими посадовцями різних рівнів, включно з директорами, академічними секретарями, керівниками відділу, координаторами, технічними секретарями, та радниками (Kent Serna, 1990).

¹⁰ Див. базу даних університетських біографій. Також Kent Serna (1990).

¹¹ (De la Pena, 1997; Del Valle, 1997; Imaz Gispert, 1997; Martínez Della Rocca, 1997; Munoz, 1997; Peimbert Sierra, 1997; Villoro, 1998).

¹² Див. заяву Mario de la Cueva (в *Exselsior*, July 10, 1969, p. 13-A), а також його статтю *Autocratismo en la Universidad: Negación de los Derechos*

Humanos (e Exselsior, September 14, 1976, p. 7-A) та Gomez Morín (в *Exselsior, July 13, 1969, p. 1-A*).

¹³ (García Téllez 1970).

¹⁴ (p. 55)

¹⁵ (Aguirre Cárdenas 1997).

¹⁶ (De la Pena, 1997; Del Valle, 1997; Morales Aragón 1997; Peimbert Sierra, 1997; Villoro, 1998).

¹⁷ (Jimenez Espritu, 1997).

¹⁸ Член Ради правління González Casanova зустрівся з президентом López Portillo вранці. Пізніше, в той самий день, Рада праління призначила ректора. González Casanova був тогочасним президентом Ради впродовж усієї виборчої сесії.

¹⁹ (Pérez Arreola, 1998).

²⁰ (Jimenez Espritu, 1997).

²¹ Посада наукового координатора є еквівалентною посаді проректора з досліджень у галузі природничих та точних наук.

²² (Martuscelli, 1997).

²³ (Madrazo Cuellar, 1997).

²⁴ Там само. Див також (Villoro, 1998). У цьому першому інтерв'ю Villoro зазначає, що González Casanova був прийнятий до Ради правління під час адміністрування Soboron як один із відомих "речників" президентської думки.

²⁵ (Villoro, 1998).

²⁶ Більше історичних свідчень на підтримку цього аргументу – в Ordorika, 2002b.

²⁷ (Domínguez, 1986; Ramírez, Domínguez, 1993).

²⁸ (Martuscelli, 1997; Soberón Acevedo, 1997).

²⁹ (Imaz Gispert 1997).

³⁰ (Del Valle, 1997).

³¹ (Castaneda, 1987; Imaz Gispert, 1997; Moreno, 1990).

³² *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (Національна рада з питань науки і технології) була заснована в 1970 році президентом Echeverría.

³³ SNI, Національна Система Досліджень була впроваджена в 1984 році. Метою цієї програми було узгодити заробітки викладачів з академічною продуктивністю.

³⁴ Див. (Díaz Barriga, Pacheco, 1997; Pacheco, Díaz Barriga, 1997).

³⁵ (Munoz, 1997).

³⁶ Див. Romo Medrano (1997, pp. 255-437).

³⁷ Див. Romo Medrano (1997, c. 255-437).

³⁸ ССН, організація викладачів, була заснована в 1975 році. В цьому ж році закінчилися контракти членів викладацьких профспілок у бізнес-школах та школах професійного навчання в Cuautitlan (одному з нових кампусів) (Woldenberg, 1988, pp. 284-292, 414-415). Члени профспілок були звільнені з інженерних та природничих шкіл в 1978 (Boletín de la Asamblea de la Facultad de Ciencias, November 11, 1992).

³⁹ (Villasenor, 1992).

⁴⁰ Найбільш значущим є приклад відмови Chavez'a задовольнити вимогу президента Díaz'a Ordaz'a продовжувати збільшення прийому студентів в УНАМ. Для прикладу, ректор Rivero Segano не прислухався до рекомендацій заступника міністра з вищої освіти та наукових досліджень про необхідність

провести зустріч Національної асоціації університетів та закладів вищої освіти в 1983 році.

⁴¹ Усі підрахунки щодо федеральних субсидій УНАМ, представлені в цьому розділі, ґрунтуються на таблицях, складених автором. Див. Ordorika, (2002b).

ПОСИЛАННЯ

Aguirre Cárdenas, J. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Berdahl, R.O., J. and Piper, D.R. (1971). *Statewide Coordination of Higher Education*. Washington: American Council on Education.

Carnales Sánchez, A. (2001). *La Experiencia Institucional con los Programas de Estimulo: La UNAM en el periodo 1990-1996*. México. DIE, CINVESTAV.

Castañeda, M. (1987). *No somos minoría: La movilización estudiantil, 1986-1987* (1 a ed.). México. DF: Editorial Extemporáneos.

De la Peña, L. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Del Valle, J. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Díaz Barriga, A. and Pacheco, T. (1997). *Universitarios, institucionalización académica y evaluación* (1st ed.). Coyoacán: Universidad Nacional Autónoma de México Coordinación de Humanidades Centro de Estudios sobre la Universidad.

Domínguez, R. (1986). *El proyecto universitario del rector Barros Sierra: estudio histórico* (1st ed.). México. DF: Universidad Autónoma de México.

García Téllez, I. (1970). *La problemática educativa en México*. México: Ediciones Nueva América.

Gumport, P. and Pusser, B. (1995). 'A case of bureaucratic accretion: context and consequences', *Journal of Higher Education* 66 (5), 493-520.

Hardy, C. (1996). *The Politics of Collegiality: Retrenchment Strategies in Canadian Universities*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Huacuja Rountree, M. and Woldenberg, J. (1976). *Estado y lucha política en el México actual*. México: Ediciones "El Caballito".

Imaz Gispert, C. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Jimenez Espriu, J. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Jimenez Mier y Terán, F. (1987). *El autoritarismo en el gobierno de la UNAM* (2a corr. y aum. ed.). México. DF: Ediciones de Cultura Popular.

Kent Serna, R. (1990). *Modernización consrevadora y crisis académica en la UNAM* (1st ed.). México: DF: Nueva Imagen.

Levy, D.C. (1980). *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger.

Mabry, D.J. (1982). *The Mexican University and the State: Student Conflicts, 1910-1971* (1st ed.). College Station: Texas A&M University Press.

Madrazo Cuellar, J. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Martinez Della Rocca. Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Martuscelli, J. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Millett, J.D. and Harcleroad, F.F. (1984). *Conflict in Higher Education: State Government Coordination Versus Institutional Independence*. San Fransisco: Jossey-Bass.

Morales Aragón, E. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Moreno, R. (1990). *La reforma universitaria de Jorge Caprizo de y su proyección actual* (Ist ed.). México. DF: Universidad Nacional Autynoma de México.

Muñoz, I. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Ordorika, I. (1996). 'Reform at Mexico National Autonomous University: Hegemony or Bureaucracy', *Higher Education* 31 (4), 403-427.

Ordorika, I. (1999). *Power, Politics, and Change in Higher Education: The Case of the National Autonomous University of Mexico*. Unpublished Ph.D., Stanford University, Stanford, Ca.

Ordorika, I. (2001). ‘Aproximaciones teoricas para el analisis del conflicto y el poder en la edicación superior’, *Perfiles Educativos XXIII* (91), 77-96.

Ordorika, I. (2002a). ‘The Political Nature of Mexico’s National Autonomous University’, *International Higher Education* (26).

Ordorika, I. (2002b). *Power and Politics in University Governance (Organization and Change at the National Autonomous University of Mexico)*. Forthcoming Fall 2002b; Routledge.

Pacheco, T. and Diaz Barriga, A. (1997). *La profesion: su condicion social e institucional* (1st ed.). México. DF: Miguel Angel Porrúa.

Peimbert Sierra, M. (1997). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Pérez Arreola, E. (1998). Interview by the Author. México, DF: Typed transcription.

Proceso (1997, May 16, 1977). ‘Autoridades que utilizan porros’, *Proceso* 12-17.

Pusser, B. (1999). *The Contest Over Affirmative Action at the University of California: Theory and Politics of Contemporary Higher Education Policy*. Unpublished Doctoral Dissertation, Stanford University, Stanford, CA.

Pusser, B. and Ordorika, I. (2001). ‘Bringing political theory to University Governance: The University of California and the Universidad Nacional Autónoma de México, in Smart J.C. (ed.), *Higher Education: handbook of theory and research*. New York: Agathon. (Vol. XVI, pp. 147-194).

Ramírez, C. and Domínguez, R. (1993). *El rector Ignacio Chavez: la universidad nacional entre la utopia y la realidad* (1st ed.). México. DF: Universidad Nacional Autónoma de México Coordinación de Humanidades Centro de Estudios sobre la Universidad.

Rhoades, G.L. (1993). *Beyond “the State”: interorganizational rekatons and state apparatus in post-secondary education* (Vol. VIII). New York: Agathon.