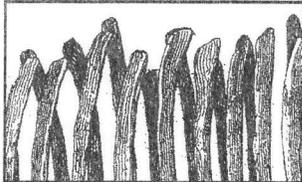


EDUCATIVOS PERFILES EDUCATIVOS

PERFILES EDUCATIVOS

TERCERA ÉPOCA

VOLUMEN XXIII

NÚMERO 91

2001

Carlos Muñoz Izquierdo

EDUCACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA DURANTE
LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

Humberto Muñoz García

LA REFORMA EN LA UNAM: ALGUNOS DESAFÍOS POLÍTICOS

Berta Salinas Amescua y Laura Helena Porras Hernández

BACHILLERATOS DE DESARROLLO COMUNITARIO Y PRODUCTIVO:
APRENDIZAJE, HABILIDADES COGNITIVAS Y PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES

Imanol Ordorika Sacristán

APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA UN ANÁLISIS DEL CONFLICTO
Y EL PODER EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES (ESPAÑOLAS), APROBADA
EL 26 DE DICIEMBRE DE 2001

COMUNICADO DE LA CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS:
OBJECIONES A LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES

Centro de Estudios sobre la Universidad / Universidad Nacional Autónoma de México
ISSN 0185-2698

EJEMPLAR \$ 50.00

EDITORIAL

2

ARTÍCULOS

7

Calos Muñoz Izquierdo

EDUCACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

37

Humberto Muñoz García

LA REFORMA EN LA UNAM: ALGUNOS DESAFÍOS POLÍTICOS

55

Berta Salinas Amescua y Laura Helena Porras Hernández

BACHILLERATOS DE DESARROLLO COMUNITARIO Y PRODUCTIVO: APRENDIZAJE,
HABILIDADES COGNITIVAS Y PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES

77

Imanol Ordorika Sacristán

APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA UN ANÁLISIS DEL CONFLICTO
Y EL PODER EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

DOCUMENTOS

97

LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES (ESPAÑOLAS), APROBADA EL 26 DE DICIEMBRE DE 2001

105

COMUNICADO DE LA CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS:
OBJECCIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES

RESEÑAS

108

Ramón Tamayo

LA UNIVERSIDAD NECESARIA EN EL SIGLO XXI

de Pablo González Casanova

111

Renate Marsiske

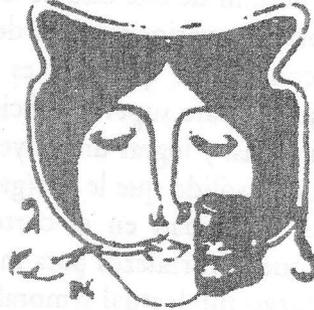
TRAS EL FUEGO DE PROMETEO. BECAS EN EL EXTERIOR Y MODERNIZACIÓN EN VENEZUELA (1900-1996)

de Humberto Ruiz Calderón



La reforma en la UNAM: algunos desafíos políticos

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA *



La reforma en la UNAM, institución autónoma y pública, supone diversos procesos políticos e involucra actores internos y externos de los cuales emanan tensiones, resistencias y contradicciones; ello resulta en varios desafíos que es necesario clarificar para enfrentarlos adecuadamente. En este trabajo se examinan los retos que le plantea el entorno a la reforma en el contexto de los cambios en el sistema de educación superior, así como las relaciones con el gobierno y el mercado. Asimismo, los obstáculos internos se analizan a partir de la forma como la comunidad académica y estudiantil apoya y legitima el proyecto de reforma.

The reform at the Universidad Nacional Autónoma de México (National Autonomous University of Mexico), an autonomous and public institution, implies a series of political processes and involves many external and internal actors. This situation causes many tensions and a situation of resistance that lead to challenges and contradictions; therefore it is necessary to take them into account in order to face up to them on a suitable way. This article is about the problems caused by the reform environment within the context of change in higher education, the relations with the government and with the labor market. It also tackles with the internal obstacles whose analysis is based on the way in which the academic and student community supports and legitimates the reform project.

Reforma / Universidad Nacional / Cambio institucional
Reform / National University / Institutional change

Actualmente, en la UNAM se plantea la realización de una reforma institucional que produzca cambios estructurales en el gobierno, la academia y la administración, los cuales serán de máxima importancia para el devenir de esta casa de estudios. El rectorado y varios sectores de la comunidad consideran que este es un proceso ineludible para superar deficiencias e insuficiencias, y lograr un proyecto de desarrollo más sólido que le otorgue a la institución viabilidad en el corto y largo plazos, que la fortalezca para mantener su liderazgo intelectual y moral en el sistema de educación superior, así como su presencia y prestigio en la sociedad. Con la reforma, la UNAM busca reivindicar a la universidad pública como eje de la modernización del país, por un lado, y lograr mayor capacidad de gobierno en su interior, por el otro. Los universitarios que trabajan y estudian en ella juzgan que las repercusiones del proceso, su éxito o fracaso, van más allá de los márgenes de la institución; igualmente, que los resultados son fundamentales para su vida académica futura.

Toda reforma a una institución compleja, como es la universidad pública en México, en este caso la UNAM, está llena de tensiones (véase Díaz Barriga, 2001), resistencias y contradicciones. En efecto, tal reforma involucra actores externos e internos, el debate de las grandes orientaciones de la política educativa a la luz de la democratización, la competitividad y el desarrollo económico para reducir las grandes desigualdades sociales, visiones diferentes del pasado, presente y futuro de la Universidad que es necesario concier-

liar, problemas y temas muy vastos que son muy difíciles de afrontar. En la reforma, lo mismo se podrá discutir hasta qué punto la UNAM tiene condiciones de continuar como una institución vanguardista de un pensamiento crítico y desinteresado con respecto a la transformación de la sociedad, cuáles son las políticas del Estado y los requerimientos del mercado que deberá atender, a qué se compromete el Estado con la institución, de qué forma se puede sacar provecho de las condiciones del mercado y qué estilo de gobierno universitario es más apropiado para desarrollar la academia. En fin, la reforma por venir tiene grandes desafíos políticos fuera y dentro del campus que le representan dificultades para llevarse a cabo.

Los desafíos que provienen del entorno se filtran y se mezclan con los internos. Se expresan unas veces como críticas a la institución, otras como proyectos de cambio institucional que ostentan distintos actores y también como manifestaciones de intereses de grupo extra e intra universitarios que tienen un carácter político y la finalidad de orientar el rumbo institucional de conformidad con ellos. A diferencia de otros tiempos, los desafíos actualmente se encuentran ubicados en un contexto de apertura de las fronteras nacionales, de transición a la democracia, de mayor presencia del mercado, de consolidación del sistema de enseñanza superior y de un clima académico y político interno dañado a raíz de la prolongada huelga de hace dos años.

En este trabajo se abordan algunos de los problemas del contexto centrados en las relaciones de la UNAM con el Estado y el mercado, a partir de lo cual se enumeran los desafíos externos en un intento de establecer las implicaciones de la reforma, su complejidad y magnitud. Se sostiene,

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Miembro del Seminario sobre Educación Superior del CESU. humberto@servidor.unam.mx

asimismo, que las resistencias al cambio tienen que ver con la estructura y funcionamiento del gobierno universitario y con la capacidad de convocatoria para participar en la reforma, de donde derivan algunos de los principales desafíos internos. En el último apartado se pone énfasis en la naturaleza política de la reforma.

NOTAS SOBRE EL CONTEXTO

La próxima reforma universitaria está inscrita en los cambios ocurridos en las instituciones de educación superior en los últimos treinta años, que modificaron sus normas, organización, los modos de realizar y remunerar el trabajo académico y las formas de gobierno. Asimismo, se inscribe en la diversidad que ha adquirido el sistema de educación superior, en el que cobra un peso considerable la enseñanza privada, el aumento importante de la matrícula, el gasto público a la educación mantenido prácticamente invariable y la aplicación de un conjunto de políticas públicas tendientes a la eficacia, eficiencia, pertinencia, evaluación, rendimiento de cuentas y acreditación profesional (De Vries, 2000, y Mendoza, 2001). Como en otros países (Neave, 1995), las políticas para modernizar la educación superior derivaron en mayor injerencia del gobierno federal en la conducción del sistema educativo.

De hecho, en los últimos lustros se instauraron diversas relaciones entre la Universidad y el Estado que indican el fin del modelo histórico que se mantuvo fincado en la noción de autonomía y en la obligación de éste último de otorgar un financiamiento para que las instituciones públicas de enseñanza superior cumplan adecuadamente sus cometidos. En el proceso de ruptura del modelo, el mercado

adquirió mayor presencia como agente mediador o punto de debate entre ambos, y aun como orientación al cambio institucional (Williams, 1995). La ecuación de estas tres partes tomó curso durante un periodo en el que se construyen nuevas reglas para que opere el sistema político nacional, lo que no ha dejado de tener efecto sobre las universidades públicas en cuanto a la racionalidad para conducir las, la politización de sus actores, las prácticas y la cultura política de los universitarios, la capacidad de respuesta al entorno y, particularmente en la UNAM, sobre el debate de proyectos y la agenda de la reforma.

En esta institución, además, la reforma se plantea después de la crisis expresada por el movimiento estudiantil de hace dos años, que en principio fue una respuesta a las insuficiencias financieras y al aumento de colegiaturas, así como una defensa de la gratuidad, sustento del arreglo político de la histórica querrela educativa de las clases medias con el Estado. Como resultado del movimiento, en medio de presiones cruzadas que formaron un vacío político, el gobierno universitario quedó en una situación de extrema vulnerabilidad para resolver el conflicto, lo cual precipitó su derrumbe. La capacidad del gobierno institucional para tramitar intereses en pugna se redujo al mínimo. En este escenario, el siguiente rectorado asumió el compromiso de llevar a cabo una reforma que reconstituya el diseño de la universidad, impulse la academia y recupere la legitimidad perdida por el gobierno universitario anterior.

Actualmente, en algunos círculos del gobierno federal y en la propia Universidad Nacional se reconoce que esta casa de estudios juega un papel central en todo el sistema educativo superior, entre

otros motivos por sus contribuciones a la sociedad mexicana en la historia del último siglo, como formadora de los cuadros dirigentes y académicos de alto nivel para otras instituciones, pero también por el peso que mantiene en el posgrado y en la investigación científica y humanística.¹ Asimismo, se reconoce la necesidad de que cuente con apoyos financieros suficientes y oportunos de parte del gobierno federal para resolver sus rezagos y darle cauce a los nuevos propósitos que conlleve la reforma. Sin embargo, el problema financiero no está resuelto en el ámbito general del sistema de educación superior ni en el de la UNAM en lo particular.² No hay, todavía, un modelo financiero acordado entre el conjunto de instituciones y el gobierno. Por tanto, la Nacional maneja la insuficiencia de recursos como una demanda al Estado, como medio de presión para solicitar respuestas satisfactorias a la economía de las universidades públicas de manera que puedan cumplir sus objetivos en un ambiente de libertad, y porque la demanda de un incremento gradual y sostenido en el gasto público de educación superior resulta crucial para el desarrollo mexicano.

La falta de un entendimiento financiero revela que todavía no hay un arreglo político entre la UNAM y el Estado. Para la primera, el debate y el posible acuerdo están centrados en las relaciones con el gobierno federal; desearía contar con un subsidio que le garantice realizar sus programas y actividades sin una mayor injerencia de las autoridades gubernamentales y sin la intervención forzada de una lógica de mercado que se oponga al compromiso social de la educación que imparte. Para el segundo, el pacto tendría que darle una ganancia en legitimidad por cumplir sus ofrecimientos de apoyar

con recursos a las universidades y respetar su autonomía, pero también por favorecer la movilidad social y el bienestar colectivo mediante la equidad en las oportunidades de estudio. Asimismo, tendría interés en acercar más la institución a las políticas públicas dirigidas a la educación superior y retirarle el carácter de excepción al tratamiento que se le dispensa a la UNAM en el sistema escolar. En este contexto, la Universidad refrendaría su esfuerzo por conseguir ingresos complementarios y seguir lineamientos, como por ejemplo la rendición de cuentas, que se inscriban en el discurso democratizador que caracteriza hoy en día a la política mexicana. Para ambas partes, llegar a un arreglo es una cuestión estratégica: para la Universidad, debido a la capacidad que tiene el Estado para delimitar o regular la presencia del mercado en la educación superior, y para el Estado por la contribución que pueda darle la UNAM al logro de sus objetivos programáticos.

Hay declaraciones que tienden a crear un puente para unir ambos lados.³ Sin embargo, no se ha llegado a un nuevo modelo de relaciones. Más bien, lo que priva es un estira y afloja con el Ejecutivo federal que coloca a la institución en la necesidad de moverse en el nuevo escenario político nacional para diversificar y redefinir sus relaciones con el conjunto de los poderes públicos, particularmente con el Legislativo, ya que la reforma puede incluir el establecimiento de una nueva Ley Orgánica y porque es el espacio donde se asigna anualmente el presupuesto. La Universidad aprovecha el reciente marco político para lograr canales de negociación, tener un terreno más firme si fuera el caso de defender sus principios, hacerse de aliados que la auxilien, rebasar al viejo presidencialismo en el

manejo discrecional de la autonomía y los recursos (Ordorika, 1999; Domínguez, 2001), y avanzar en la reforma con márgenes externos más flexibles para ventilarla públicamente con mayor legitimidad.

Por otra parte, en el entorno cambiante que rodea a la UNAM aparece el mercado vinculado a la educación superior desde varios ángulos: el establecimiento de criterios de gestión empresarial en la administración universitaria; el estímulo al autofinanciamiento de instituciones o programas; el impulso a instrumentos para la competencia entre instituciones como medio para elevar su calidad; dirigir los productos y servicios académicos a la actividad económica para conseguir financiamientos complementarios; comercializar el conocimiento y reforzar la investigación aplicada; controlar la demanda educativa con ayuda de créditos; seguir algunas tendencias de la globalización para ganar nichos de mercado y otras dimensiones más.⁴

En la UNAM, sin embargo, se insiste constantemente en que el mercado no puede orientar la educación superior en un país de profundas desigualdades sociales, entre ellas la educativa.⁵ Se reconoce que el mercado presiona por elevar la competitividad del trabajo en la sociedad, pero también se insiste en la necesidad de permitir el acceso a la universidad para las nuevas generaciones con criterios de equidad socioeconómica y formarlas con una ética de compromiso social. La retórica universitaria no ha ido más allá por ahora y se ha concentrado en tratar de poner un freno a las leyes del mercado y evitar que se instalen de lleno en la educación. La crítica al mercado responde a una concepción que busca quitar del camino a visiones políticas que sostienen, por ejemplo, que el financiamiento debe ser indi-

vidual porque lo aprendido se incorpora como capital personal, que el costo por alumno en las universidades públicas es muy alto en comparación con lo que se gasta en otras naciones, que las preferencias escolares de los estudiantes los condicionan como consumidores, que la oferta educativa no puede ampliarse a partir de nuevas universidades públicas y otros puntos más que sostienen varios tomadores de decisiones en el gobierno que se suman a la idea de que las mejores opciones de capacitación para los profesionistas de hoy y mañana se encuentran en las prestigiosas universidades privadas.

La crítica al mercado desde la UNAM es una defensa frente al asedio de quienes insisten en subordinar la educación superior al mercado⁶ e imponer intereses particulares para controlar el rumbo institucional, la gratuidad, el carácter público de la educación —entendido como la producción de bienes y servicios para el beneficio de la sociedad en un ambiente plural— y la autonomía. Representa, asimismo, una concepción sobre el financiamiento, la organización del trabajo académico, las formas de gobierno y la función de la institución en el debate sobre el modelo de desarrollo, el proyecto de nación y el papel que deben jugar en él instituciones como la UNAM.

Así, la metáfora del mercado permea políticamente el proceso de reforma. Pero la polémica con el mercado es, en realidad, un debate con el Estado. Se trata de una confrontación de perspectivas entre lo público y lo privado (el mercado). La manera como se resuelva tendrá repercusiones en el pacto de la universidad pública con el Estado, sobre la reforma y el sistema de educación superior. Este último es un foro privilegiado para el debate porque es el lugar donde coinciden lo públi-

co, lo privado y el Estado y, por tanto, donde se pueden fijar posturas sobre la necesidad de un pacto social en materia educativa.

En la ecuación Estado-mercado-UNAM se ubican diversos desafíos provenientes del entorno que la reforma requiere enfrentar. Entre los más destacados se encuentra la crítica a la incapacidad para reformarse, al bajo nivel académico de sus egresados, a la mala calidad de los estudios de licenciatura, al tamaño, a la ineficiencia administrativa, a la falta de capacidad de gobierno, al atraso del orden jurídico y a cuestiones más sustanciales como el desperdicio de recursos financieros, el elevado costo económico de la institución y la inadecuada integración que tiene con el sistema de educación superior. En suma, la crítica pone en entredicho los límites de la autonomía (Ordorika, 1999). La exposición de tales consideraciones y los desafíos que le significan a la reforma se presentan enseguida.

LOS DESAFÍOS EXTERNOS⁷

En círculos del gobierno, del sistema político y de la iniciativa privada, se sostiene que la UNAM es incapaz de reformarse por sí misma. La crítica se sustenta en que la institución intentó reformarse en varios periodos rectorales sin conseguirlo. Por tal razón, la reforma debe provenir del exterior mediante la intervención del poder legislativo y un cambio de la Ley Orgánica. El debate sobre esta última, así como los resultados del mismo, serán a no dudarlo uno de los principales desafíos políticos de la reforma, entre otras cosas porque en este punto se concentran todos los intereses externos e internos que se expresan en el proceso de cambio.⁸

La prueba para la UNAM será demostrar que sí puede transformarse y presen-

tar un proyecto de ley al Legislativo elaborado en la Universidad para ser discutido y aprobado en la Cámara de Diputados.⁹

Esto supone tres cosas: la primera es que la institución encuentre un punto de equilibrio que reconozca que el gobierno federal y las fuerzas políticas son actores con intereses en la educación superior que serán tomados en cuenta en la formulación, instrumentación y evaluación de la reforma. Sería deseable que los argumentos institucionales no pierdan de vista las grandes orientaciones políticas que sigue el Estado para la educación superior y que incluyan miras que rebasen los límites de la UNAM, con el propósito de salvaguardar la posición estratégica que tiene en el conjunto de las universidades públicas.

La segunda es que los mecanismos de reforma en la Universidad permitan superar posturas irreductibles sobre la dirección y resultados del proceso, de manera que se eviten descalificaciones entre los contrarios que terminan por eliminar a las fuerzas involucradas. En otras palabras, se espera conseguir objetivos comunes articulados en la propia reforma. Y, finalmente, la tercera es convencer a los poderes públicos de que la reforma es una tarea que corresponde a los universitarios y, por tanto, que tienen el derecho de que sus resultados sean aceptados por quienes legislan.

En lo por venir, las instituciones del país, como la UNAM, tendrán atención de los poderes públicos porque la educación que imparten jugará un papel esencial para mover a la sociedad hacia la economía global, como medio de equidad y como instrumento para consolidar los esfuerzos democratizadores. En esta medida serán objeto de las políticas públicas, pero también adquirirán ventajas para

redefinir sus relaciones con los poderes públicos y para lograr mayor capacidad de negociación en la sociedad, sobre todo si ésta percibe los beneficios que le proporciona la universidad.

Desde esta perspectiva, la reforma será apreciada a partir de la crítica para la cual los egresados de la licenciatura no gozan de buena reputación en el mercado laboral porque salen de la Universidad mal preparados, además de que los costos por estudiante son muy elevados.¹⁰ También se refiere a problemas como el ingreso, deserción, permanencia, egreso y titulación, e incluye cuestiones de eficacia, eficiencia y pertinencia en materia docente. Ciertamente, hay interés de algunos segmentos del mercado, del gobierno federal, de las autoridades educativas y varios sectores sociales, en que la universidad pública, incluida la UNAM, cambie para satisfacer las exigencias derivadas de las nuevas relaciones educación-trabajo que privan en la sociedad a favor del mercado, en que se modifiquen planes de estudio y se instauren nuevas carreras para cubrir áreas laborales y necesidades sociales emergentes. En esta medida, se pide a la universidad que resuelva sus problemas docentes y contribuya a elevar la productividad de la fuerza laboral, las calificaciones del trabajo y a darle mayor flexibilidad. Asimismo, se demanda que una mayor proporción de los económicamente activos cuente con este nivel educativo y que prolonguen su vida productiva. En breve, la crítica desafia a las instituciones educativas a que respondan con cambios que eleven la competitividad del trabajo y a que sus egresados tengan mejores condiciones para realizar sus capacidades en la esfera laboral.

El desafío, sin embargo, va más allá. En el caso de la UNAM se tendrá que ele-

var la preparación de profesionistas al hacer que concluyan sus estudios, aumentar la competitividad frente a las exigencias de la globalización y, al mismo tiempo, educar a sus egresados en el compromiso de trabajar para abatir las desigualdades y efectuar un desarrollo integral del país. Lograr esta combinación hace que la reforma académica sea más compleja y que el esfuerzo por realizarla se acreciente frente a la magnitud del reto.

La siguiente crítica se dirige al tamaño de la UNAM.¹¹ Se apunta que una universidad demasiado grande es inmanejable, que a mayor tamaño es menor la calidad de sus productos y que, por tanto, no reporta los beneficios sociales esperados.¹² En instituciones de educación superior que tienden al gigantismo las decisiones toman mucho tiempo en procesarse por la lentitud burocrática y la densidad de los cuerpos colegiados. Se vuelven profundamente heterogéneas y eso se asocia con la cantidad y diversidad de las demandas que reciben las autoridades, lo cual estimula la politización y desvía los esfuerzos que tienen que dirigirse a la academia (véase Resendiz, 2000). Se esperaría, en consecuencia, que la UNAM se reorganice otorgando independencia completa a cada uno de sus campus.¹³

La UNAM no es una organización académica unitaria. El desafío es integrar su diversidad en un modelo federado¹⁴ que descentralice la toma de decisiones y desconcentre la administración. Tal modelo vincularía a las entidades que forman parte de la institución mediante una estructura en que los órganos locales de gobierno se enlacen con los centrales encargados de darle dirección al conjunto y a los programas académicos en cada entidad por la cohesión de principios y la comunión de proyectos (véase Villoro,

2000). La UNAM debe afirmar su derecho a permitirse con la reforma una oportunidad de crear y ensayar su propio modelo de organización.

Otra crítica apunta a la forma de gobierno.¹⁵ En este caso aparece de nueva cuenta lo complejo y heterogéneo de las estructuras de la universidad pública que no permiten resolver el problema de la gobernabilidad (véase Resendiz, 2000), entendida como la capacidad que tiene la conducción institucional para establecer arreglos políticos eficaces que permitan lograr acuerdos y tomar decisiones y cursos de acción, que incluyen la aplicación de políticas públicas dirigidas al sistema de educación. Esto es, la crítica señala un ejercicio del poder universitario inadecuado e incongruente con los fines y necesidades académicas.

En un documento (Banco Mundial, 2000) que analiza la educación superior en los países en desarrollo se indica que los problemas de gobierno en las universidades atañen al establecimiento y aplicación de reglas que fijen derechos y obligaciones de los actores y sus interacciones en la escena con el propósito de alcanzar una alta calidad educativa. Se entiende que una buena forma de gobierno en la universidad es una condición necesaria pero no suficiente para desarrollar la academia (p. 93).¹⁶ Así, lo que estará a debate en la reforma es qué estilo y organización de gobierno resultan más apropiados a la vida académica de la UNAM. El desafío es encontrar un modo de gobierno para que la academia participe real y colegiadamente en las decisiones que se tomen en el ámbito de su competencia y un marco para una gestión política y administrativa que entienda cómo conducir a la Universidad para cumplir de mejor manera sus fines y objetivos. Los

órganos de gobierno que permanezcan y los que surjan de la reforma tendrán la difícil tarea de resolver problemas como el de la gobernabilidad, pero también los de representación, representatividad, operatividad administrativa (*management*), pluralidad y participación en el mando. En resumen, se habrá de generar una articulación del poder que le brinde crédito a su ejercicio y le permita al gobierno trabajar con legitimidad. Se trata de eliminar el malestar que provoca el distanciamiento entre las autoridades y la comunidad, y romper la escisión con el gobierno universitario resultado de un largo proceso histórico que cristalizó en la pasada huelga estudiantil.

Otra cuestión, en los tiempos que corren, es la crítica soterrada de que la UNAM es una institución privilegiada entre las universidades públicas y que no se integra adecuadamente al sistema de educación superior. Es necesario combatir esta visión con acciones concretas que contribuyan a que la UNAM colabore para elevar la calidad académica de otras universidades, desarrollar el conocimiento, la cultura científica y la vida intelectual en México. Intercambio, movilidad y proyectos interinstitucionales que permitan ampliar y profundizar la visión del país son puntos a la orden del día que deberían estar contemplados en la reforma.

En los últimos lustros se ha formado un sistema de educación superior que está en proceso de consolidarse, que intenta cohesionarse y que cuenta con una visión de este nivel educativo para el inicio del siglo. Se llama la atención para que los cambios en la UNAM consideren lo que ha ocurrido en dicho sistema, las necesidades y programas que tiene el país en este rubro.

El acercamiento de la UNAM a la dinámica del sistema contempla otros pro-

blemas. Uno consiste en cómo traducir las políticas públicas, que en ocasiones buscan tener vigencia general, en una institución tan compleja políticamente como la UNAM, con un entramado de actores tal, que no todos persiguen cambios en la dirección que siguen dichas políticas (Mendoza, 2001), lo cual pone en tensión al gobierno universitario, en su papel de mediador entre lo externo y lo interno.

Se trata de un papel difícil porque supone tener capacidad de establecer equilibrios para que no surjan diferencias de óptica entre la Universidad y el Estado, o entre el gobierno universitario y su comunidad. Se trata de que quien formule las políticas asuma que éstas afectan de manera diferente a cada universidad y que en el respeto de su autonomía se acepte que puedan o no ser aplicadas, parcial o totalmente, sin que ello tenga consecuencias que se reflejen en sus finanzas. Aquí hay otro foco de tensión porque las políticas del gobierno federal pretenden tener efecto en la vida académica y política de las universidades, por medio del financiamiento a programas utilizados como palanca de cambio para la modernización institucional. La tensión se agudiza porque las universidades no cuentan con los recursos para el desarrollo de sus propios programas educativos.

La reforma en la UNAM llega en un momento en que el Estado ha cambiado su fisonomía, de aquello que en la tradición política mexicana se conocía como "Estado educador" a lo que hoy en la literatura especializada (Neave, 1995) se denomina como "Estado evaluador". El carácter asumido por el Estado representa la intención de tener mayor influencia e injerencia en la vida de las universidades, en la medida que considera a la educación como eje vertebral y obra primordial

del gobierno y como instrumento de apoyo fundamental para el desarrollo.

El discurso del gobierno no transforma sus intenciones ni el fondo del problema que se traslada a la discusión de la autonomía. En su libro, Levy (1987) concluía que en un régimen político autoritario como el mexicano se daba una autonomía sustancial a las universidades en materia política para escoger y designar sus autoridades; legislativa para nombrar a los académicos, realizar programas docentes y de investigación, garantizar la libertad de cátedra, y financiera para el uso y administración de sus recursos económicos. Más aún, sostenía que la política del gobierno estaba mucho más orientada a "satisfacer que a modelar las demandas universitarias".

Esta concepción de autonomía se encuentra presente, todavía, en algunos círculos del campo educativo. En otros, se esgrimen argumentos que justificadamente señalan que la autonomía de la UNAM opera en un marco restringido y frágil, con lagunas y ambigüedades jurídicas que limitan su práctica y la independencia que debe mantener frente al poder del Estado (Domínguez, 1999, 2000 y 2001; Villoro, 2000). Las condiciones prevalentes con la autonomía abren la posibilidad de que el gobierno maneje en forma discrecional los recursos financieros y los utilice como un mecanismo de control. Por eso, hoy que la autonomía está elevada a rango constitucional y que el concepto se discute sobre otras realidades políticas del país,¹⁷ ¿se tendrá que llegar a una redefinición del mismo en el caso de las universidades? ¿Bajo qué términos? Si bien hay acuerdo en el principio de autonomía, existen diferentes vías para llegar a él (por ejemplo, véase Neave, 1995) que establecen en qué aspectos y

en qué grados debe relacionarse la Universidad con el Estado.¹⁸ Pero además, y esto es lo importante, el principio debe contener el compromiso de éste último con la educación pública en el nuevo entorno económico y sociopolítico que se vive en México.¹⁹

Sin entrar a la polémica del caso, llama la atención el hecho de que la autonomía institucional y la autonomía académica han sido puestas en tensión y que sobre estas cuestiones deben dedicarse esfuerzos de reflexión que brinden respuestas políticas fundadas a los propósitos de la reforma, para que la UNAM tenga mejores condiciones que le permitan fincar sus nexos con el Estado y el gobierno federal de una manera que le sea propicia.

Destaca en último análisis, entonces, que la recomposición de las relaciones de la UNAM con el Estado pasa por las consideraciones que se hagan sobre la autonomía, la Constitución de la República, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la propia Ley Orgánica de la casa de estudios y los términos económicos y jurídicos de su financiamiento. Quizá no se puedan reordenar todas estas aristas del problema sin un diálogo abierto con la sociedad que establezca un nuevo pacto, porque en estas cuestiones lo que se resuelva en la UNAM tendrá efectos, permítase reiterar, sobre las demás universidades públicas y sobre las propias políticas hacia la educación superior. En algún momento venidero, además, se tendrán que fijar criterios para el financiamiento de la educación superior pública, discutir el problema de la gratuidad y revertir las tendencias decrecientes y los vaivenes en el gasto federal (Doger, 1999) en este ámbito educativo. La UNAM por su parte tendrá que hacer el esfuerzo de sacudirse la crítica de que opera con des-

perdicios y es ineficiente. Por lo pronto, el problema de cómo financiar la UNAM requiere análisis serios (diversificación de fuentes y uso de recursos) y parte de su solución dependerá de cómo se resuelvan los asuntos fiscales, de que haya crecimiento económico real en el país y una política social que permita redistribuir el gasto público en pro de la educación, la ciencia y la tecnología.²⁰

En breve, si en efecto hay consenso en que la UNAM se reforme, que el proyecto de reforma sea propio y con cambios radicales, lo cierto es que no se podrán ignorar cuestiones como las señaladas, las cuales representan algunos de los desafíos que el entorno le formula a la máxima casa de estudios del país y que la obligan a participar en procesos políticos externos que no define, pero que sí agregan incertidumbres. Tampoco puede pasar desapercibido que fuera del campus hay sectores de la sociedad que ven positivamente la recuperación académica y la estabilidad política logradas después del conflicto estudiantil. Asimismo, hay intereses extrauniversitarios en el nuevo escenario del país que tienen fines políticos orientados a hacer prevalecer el mercado en la educación, que asedian el carácter público, autónomo y nacional de la Universidad por considerarlos contrarios a la realización de una buena calidad académica. Y a todos estos desafíos se unen otros internos que se presentarán a continuación.

LOS DESAFÍOS INTERNOS

Los desafíos internos no son más fáciles de sortear que los externos. Son de otro orden pero igual pueden representar resistencias al cambio. Uno se refiere, por así decir, a los usos y costumbres del sistema

político universitario; el otro, al compromiso de los actores para participar en la reforma.

Sobre el primer punto se retoma lo mencionado acerca de la notoria separación entre la academia y las autoridades universitarias. En una organización tan grande y compleja como la UNAM, desde hace varios decenios se estableció un estilo de conducir y administrar la institución de corte centralista y clientelar que a lo largo del tiempo dejó de ser sensible a las necesidades de la academia y al desarrollo del conocimiento, y con ello perdió una parte de su legitimidad. Esta tesis no es una acusación. Los hechos que la sustentan resultan de un proceso que demandó un creciente control político ante la complejidad de una estructura altamente diferenciada en funciones, tareas, puestos, productos y tamaño, de una comunidad académica heterogénea en la que sus distintos segmentos establecieron relaciones diferentes con las autoridades y funcionarios a partir de su peso político específico. En este contexto, las demandas se multiplicaron, aparecieron desajustes administrativos, aumentaron las instancias directivas, el burocratismo; se impuso una racionalidad burocrática a la academia. Este modelo político exigió que las decisiones se tomaran en el núcleo central del gobierno universitario, una de cuyas tareas principales consistió en buscar equilibrios políticos que mantuvieran la gobernabilidad.

Poco a poco la academia quedó fuera del juego. Las decisiones se tomaron y ejecutaron de manera vertical; se concentraron los recursos y su manejo en la autoridad unipersonal; la planeación del trabajo quedó en manos de la administración, lo cual generó distancias con profesores, investigadores y estudiantes, que en

ocasiones parecen insalvables. Asimismo, la distancia dificultó el diálogo. La falta de comunicación entre las autoridades, la administración y la comunidad académica se ha detectado empíricamente en el caso de México (Altbach y Lewis, 1997), y la UNAM parecería no ser la excepción. A ello se suma que los estudiantes en las escuelas y facultades de la UNAM muestran altos índices de desconfianza en sus autoridades locales y no sienten que éstas tengan interés en resolver sus problemas, según lo registra el estudio de Durand (2001) basado en encuestas. Más todavía, desconocen en buena medida quiénes dirigen la institución, qué funciones y atribuciones tienen, así como cuáles son sus derechos.

En fin, uno de los principales retos será establecer una forma de gobierno que cierre esta brecha debido a sus derivaciones en el gobierno y la administración de la Universidad. Otro será que la reforma universitaria comience por modificar la estructura y funciones del gobierno para ganar la legitimidad y poder de convocatoria que le permitan establecer nuevos arreglos, alianzas y coaliciones que resulten en una reforma académica de fondo que lleve a los cuerpos colegiados y a la academia a tomar decisiones trascendentes en los ámbitos de su competencia.

Asimismo, se requerirá romper con las formas autoritarias de ejercicio del poder (véase González Casanova, 2001; Bartra, 2001), establecer un sistema político representativo que combine el interés general de la institución con los objetivos particulares en pro del desarrollo del conocimiento, mediante una participación ordenada y responsable, incluyente, que articule los esfuerzos, eleve los rendimientos de la enseñanza y la investigación, donde el tamaño no esté reñido con

la calidad y se pueda corregir el rumbo sin conflictos desestructurantes.

Intentar instaurar un régimen político fincado en este tipo de propósitos tiene varios obstáculos. Uno es el modo predominante de hacer política, en el cual el cuerpo directivo descansa sobre la formación de grupos que le profesan lealtad, tiene el control de los cuerpos colegiados y, a veces, de los procesos de elección de representantes. Interviene en los cambios sucesorios del propio cuerpo y en los de las autoridades centrales, cambios en los que su opinión tiene gran peso. Representa una proporción considerable del órgano legislativo de la UNAM y algunos de sus miembros mantienen redes políticas con el exterior (véase Ordorika, 1999), que redundan en una mayor presencia universitaria. Tiene la prerrogativa de manejar los procesos de ingreso a la planta académica, formular los planes de desarrollo de la docencia y la investigación, negociar y abrir nuevos espacios o proyectos académicos, asignar recursos y, en su caso, favorecer a sus aliados. Un régimen más abierto y participativo necesariamente limita o recorta estas funciones y pone en operación otras centradas en la gestoría, la coordinación y la implantación de acuerdos emanados de los órganos colegiados.

En la medida que cambie la forma de gobierno, se modifiquen los métodos de elección, las reglas escritas y no escritas para abrir nuevos espacios políticos a la acción comunitaria, cambien las funciones de los directivos, sus equilibrios políticos con las comunidades y la autoridad central, se provocará un desplazamiento de las viejas élites políticas por nuevos liderazgos emanados de una manera más real de las comunidades. Se trata de romper intereses que subordinan a los de la

academia. De ahí que quienes resultan favorecidos por la situación actual puedan llegar a manifestar su desagrado y hasta oposición a los cambios en el estilo de gobierno.

La complejidad que adquirió la UNAM dio lugar a necesidades administrativas que implicaron el crecimiento de sus instancias de gobierno y el surgimiento de una capa de funcionarios cuyas decisiones afectan a toda la comunidad académica y estudiantil. Para que este modelo de gobierno funcionara, tuviera condiciones de gobernabilidad, fue necesario subordinar a los cuerpos colegiados para que aplicaran las políticas emanadas de la administración central. Esta situación no ha permitido que los órganos colegiados realicen sus funciones plenamente y con credibilidad.

En el proceso de desarrollo que siguió la institución, el control político de las instancias colegiadas se volvió una prioridad. Una forma de ejercerlo consistió en delimitar el ámbito de sus decisiones para ubicarlas en prácticas rutinarias que muy poco se asocian al diseño del rumbo y los procesos que proyectan a la colectividad. En ocasiones muy contadas tratan problemas de fondo, por un lado. Por el otro, como ya se hizo notar, las autoridades buscan influir o influyen en los procesos electorales para el nombramiento de representantes y utilizan sus recursos políticos y administrativos para ganarse adeptos entre ellos.

Cuando esto ocurre se refuerza en la comunidad la percepción de alejamiento del mando colegiado y disminuye el interés de participar en él para la gestión colectiva. A esto se suma un cierto grado de desconfianza porque la representación otorga visibilidad a quien la gana para el reclutamiento y renovación de la élite

universitaria, que en ocasiones lleva a los representantes a cambiar sus lealtades de la comunidad a la autoridad para seguir su propia carrera política en la institución.

Este modelo de ejercicio político se asienta, entonces, en un manejo institucional en el que la eficacia y eficiencia del cuerpo directivo se mide por el grado de control o de tranquilidad política que consigue de los cuerpos colegiados y las comunidades de cada facultad, escuela, instituto o centro. En este sentido, la representación colectiva se nulifica, pierde su razón de ser como ámbito de decisiones y como contrapeso de la autoridad unipersonal, cuya fuerza política puede llegar a ser inversamente proporcional a la del cuerpo colegiado, que se reduce a una instancia de trámite. Las autoridades unipersonales en cada entidad académica juegan, así, el papel de cadenas de transmisión entre las autoridades centrales, los cuerpos colegiados que presiden, los académicos y estudiantes. Es un régimen que no induce la participación sino que la limita. Su costo de operación es alto en pérdida de legitimidad.

Por último, sobre este punto, debe agregarse que los cuerpos colegiados establecidos en la legislación universitaria han perdido poder para definir y otorgar las recompensas pecuniarias y de prestigio de la carrera académica. Dicho poder se ha desplazado a otros órganos, internos y externos, que evalúan el desempeño académico y se encargan de distribuir recursos económicos y simbólicos. Los primeros, en forma de beca, representan actualmente la mayor parte de los ingresos de los académicos y los segundos han adquirido mayor importancia en el establecimiento de las jerarquías.

Si se ve el problema político de la UNAM desde todos estos ángulos, el desa-

fío consistirá en hacer compatibles participación ampliada y jerarquía académica, gestar una nueva cultura política en la comunidad (Muñoz, 1990), darle sentido a la competencia por la representación de académicos y estudiantes en cuerpos colegiados que tengan capacidad de decisión sobre la investigación y la docencia, la carrera académica y los estímulos y recompensas que conlleva. Restarle rigidez y verticalidad a las estructuras de gobierno, garantizar el respeto a la autonomía de los académicos y brindarles confianza parecen temas ineludibles de la reforma y un método para que el régimen político universitario gane capacidad de gobernar.

Finalmente, falta calcular cuál es el apoyo que los medios para la reforma y la reforma misma puedan tener en la comunidad académica, de profesores, investigadores, técnicos y estudiantes. El principal riesgo de la reforma estriba en que se convierta en un proceso que sale en busca de un actor, como ya ha ocurrido antes en la UNAM (Morales, 1989). Y es que de parte de los académicos las actitudes tienden hacia una gran apatía para participar en un congreso de reforma, y en general en la vida política universitaria, por razones que van desde la preocupación por el trabajo y la productividad hasta la desconfianza en los métodos y propuestas de la reforma. Hay, sobre todo, inmovilismo y falta de confianza que se manifiestan en una gran mayoría silenciosa (García Sallord, 2000; Ibarra, 2000; Muñoz, 2001), testigo presencial (Gil, 1999) de los conflictos y cambios, en un clima moral de los académicos de carrera que resultó dañado por la larga huelga que se vivió hace dos años a raíz del movimiento estudiantil. Una de las preocupaciones principales de la mayoría de este grupo es volver a la normalidad, que la institución se

encuentre estable y, tal vez, que el congreso y la reforma se lleven a cabo sin que se altere el orden. Si esto se lograra, el desafío, entonces, consistirá en que las medidas de reforma no enfrenten una resistencia pasiva que dificulte su ejecución.

Entre los estudiantes quedan resquicios del Consejo General de Huelga, que encabezó el movimiento en 1999. Se trata de uno o varios grupos minoritarios que irrumpen y alteran las actividades en algunas facultades y escuelas, sostienen que la reforma y el congreso están dirigidos por las autoridades y, en esa medida, los descalifican. Harán todo lo necesario para que la Universidad no se reconstituya y probablemente se opondrán a procesos abiertos de ideas y propuestas de cambio. Desterrar el radicalismo de estos grupos (auspiciado también por un sentimiento de derrota de su movimiento) es un reto al que puede colaborar una participación organizada y activa de otros estudiantes.

Pero esto último es un desafío mayor. Entre la gran masa estudiantil hay actitudes que se asemejan a las de los académicos. En su libro sobre la formación cívica de los estudiantes, Durand (2001) encuentra síntomas de apatía para participar en actividades políticas dentro de la Universidad. Señala, por ejemplo, que en ningún proceso electoral para elegir representantes alumnos a los cuerpos colegiados en los planteles del bachillerato se han alcanzado altas tasas de participación, que son apenas superiores a 20% entre quienes se encuentran registrados en el padrón estudiantil. En otros segmentos del alumnado, el interés por participar es muy reducido. En sus relatos etnográficos se aprecia una visión negativa y estereotipada de la política universitaria, a la que se dedican los malos estudiantes, los fósiles y "grillos".

Uno de los principales hallazgos de este estudio es que el plantel de los estudiantes tiene fuerte influencia en sus actitudes y comportamientos políticos. Si bien hay facultades y escuelas en el nivel profesional en las que se estimula la participación política, hay otras donde lo que priva es la despolitización del alumnado y se enfatizan valores relativos al orden y la disciplina, más que a la crítica. Si en lo general los estudiantes de la UNAM son proclives a la democracia, de ahí no se deriva que el sector estudiantil vaya a estar en disponibilidad de movilizarse políticamente a favor de una reforma acordada en un congreso. Y ciertamente el éxito del proceso de cambio requerirá una enorme tarea para contar con bases de apoyo estudiantil en su origen y transcurso.

COLOFÓN. SOBRE LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA REFORMA

La reforma universitaria es un proceso en el que intervienen actores internos y externos cuyas interpretaciones de lo que puede ser la Universidad se reflejan en distintas líneas y metodologías de trabajo para definir la agenda, tiempos, instrumentos, participantes y modos de participar. Con las diferencias que puedan existir entre ellos, en la programación y transcurso de la reforma estará presente el debate de lo público y lo privado, de la autonomía, de las grandes orientaciones de la política educativa, de las relaciones con el Estado, los asuntos de financiamiento, la forma de gobierno en la institución, los cambios al orden jurídico, la descentralización y, desde luego, cómo renovar las formas de gestión y la vida académica. Lo que ocurra en la UNAM tendrá gran significado para

la educación superior y las universidades públicas del país.

Para desatar la reforma y darle probabilidades de éxito, la Universidad tendrá que ubicarse de manera correcta en el escenario político nacional de forma que pueda darle cauce al establecimiento del modelo de relaciones que vaya a seguir con el Estado en lo inmediato y a largo plazo, expresado en la Ley Orgánica, y fijar sus posturas educativas, particularmente en lo que toca a las orientaciones del mercado. En lo interno tendrá que remontar el desgaste de su propio sistema político, la falta de entendimiento del juego que sigue hacia el exterior y el desánimo de los actores principales de la reforma: académicos y estudiantes.

Las universidades como la UNAM son arena de competencia y conflictividad política. En momentos de cambio, después de una crisis, se agudiza la confrontación entre proyectos de lo que se quiere de la institución. La reforma es, entonces, un medio para resolver las diferencias, un proceso político para lograr consensos, que se alcanzan si se consideran, articulan y satisfacen los intereses de los participantes. Entre ellos se debate y concluye qué se preserva y qué se modifica. Por esto, se necesita expresar los proyectos de reforma y la relación de las dimensiones o tópicos

que contienen según la visión de distintos actores, así como un marco de competencia que genere condiciones de igualdad para exponerlos y discutirlos. La idea es llegar a uno que defina el rumbo de la Universidad, a acuerdos generales sobre cómo llevarlo a cabo, que sienten los términos, instrumentos y medios que hagan operar los cambios en el nivel local y micro, así como los tiempos estimados para ejecutarlos.

Las reglas para la reforma deben prevenir que no existan descalificaciones o empate de fuerzas que dejen a la institución a su propia inercia o sin salidas. El proceso de cambio, por tanto, se basa en el manejo político y en los modos de hacer política en el campus. En él se liga lo académico a lo político y administrativo. Se espera, en consecuencia, que se haga una reforma integral, que le brinde capacidad al gobierno universitario para que en su aplicación no se desate un conflicto con cada cambio. En fin, se trata de crear nuevas normas y arreglos para el manejo político de la institución, para lo cual hay que contar con bases sociales de apoyo o construirlas por medio de generar confianza, convencer de la necesidad de una participación decidida y consciente para que la reforma tenga legitimidad y concluya favorablemente.