

# U niversidad: política y cambio institucional

Humberto Muñoz García  
*Coordinador*

*Seminario de Educación Superior*



centro de estudios  
sobre la  
universidad

Problemas educativos de México



Humberto Muñoz García

*Prólogo*

**E**STE LIBRO contiene una serie de trabajos elaborados en el marco del Seminario sobre Educación Superior que se estableció en abril del año 2000 con el auspicio del Centro de Estudios sobre la Universidad, el Instituto de Investigaciones Sociales y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha estado integrado por un grupo de académicos cuyas investigaciones tienen relación con la problemática de este nivel educativo con un común denominador: el cambio institucional, que ha sido el eje sobre el cual se han articulado las labores y preocupaciones colectivas. En este texto introductorio, deseamos transmitir algunas de las cuestiones que han permeado las reflexiones surgidas durante las sesiones quincenales del conjunto.

LOS ENFOQUES DEL CAMBIO

La pregunta de la que se partió fue, ¿cómo entender lo que pasa en las universidades públicas del país sin tener una idea sistemática de lo que significa el cambio institucional? Este término se ha vuelto crucial dado que en los últimos 30 años el sistema de educación superior experimentó alteraciones que afectaron la dinámica de cada una de las instituciones que lo integran; algunas se ajustaron a reglas que se crearon al paso del tiempo, otras tuvieron que reformar sus estructuras y otras más experimentaron

Primera edición, mayo del año 2002

© 2002  
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD

© 2002  
Por características tipográficas y de edición  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-242-0

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

situaciones de crisis que llevaron a establecer nuevos arreglos institucionales que significaron la ruptura con los modelos de relaciones que les habían dado continuidad en el pasado. Actualmente, las universidades públicas viven inmersas en un periodo en el que se les exige que se transformen para satisfacer nuevas prioridades nacionales que surgen de la modernización y lo que se conoce como Estado evaluador.

Conceptuar la noción de cambio institucional es una tarea indispensable, aunque aquí se persigue señalar sólo algunos de sus componentes, aquellos que más se acercan a las preocupaciones del Seminario. Los procesos de cambio son únicos (tienen su especificidad histórica en cada caso) pero también cuentan con elementos que son comunes. En cada universidad el cambio tiene elementos particulares que es necesario separar analíticamente de aquellos generales que se derivan de su propia trayectoria histórica y del entorno; en las universidades, la dinámica del cambio se establece por un juego de interacciones entre las condiciones internas y externas; contrastar las experiencias marca las diferencias y semejanzas de los procesos; las formas como intervienen los actores en circunstancias variadas, y salida y la entrada a otras etapas de desarrollo.

Puesto de esta manera, el concepto de cambio institucional descansa en una variedad de enfoques y disciplinas, cada uno de los cuales resalta factores y dimensiones que dan significado a la historia (problemas y preguntas) que se trata de comprender o explicar. En sociología importa, según Dahrendorf, no sólo la dirección, sino también la profundidad y el ritmo del cambio. Analíticamente, para construirlo y seguirlo, se requiere distinguir dimensiones (los factores que lo impulsan u obstaculizan) y niveles (macro y micro), desglosar el espacio (lo que habla de la escala) y el tiempo (periodos, episodios, etapas, acontecimientos); esto es, se trata de aprehender cuestiones que son transitorias y que en cada punto de su devenir pueden seguir un curso que está abierto ante hechos o circunstancias inesperados que emergen y alteran las posibilidades y probabilidades de las trayecto-

rias. El concepto responde a elaboraciones teóricas y metodológicas que son de una complejidad extraordinaria que aflora en toda su magnitud en el análisis empírico.

Hay, entonces, acuerdos y desacuerdos sobre qué y cómo estudiar el cambio en las universidades, diferentes perspectivas que no son necesariamente excluyentes. Una postura frente al cambio que conviene recordar es la de Archer, quien se planteó el tema de cómo se originan, funcionan y cambian los sistemas educativos. Una de sus contribuciones señala que tales sistemas tienen un funcionamiento presente que responde a estructuras que se formaron en el pasado; es decir, son luchas y conflictos de épocas anteriores los que hacen surgir los patrones de autoridad existentes y los intereses que se defienden en el presente. Hay una génesis que influye en el funcionamiento actual, un nexo que articula la trayectoria y su último estadio con el inicio, que se va atenuando a lo largo de ciclos en que se modifica la estructura original a medida que se instalan y ejercen nuevas funciones. El proceso de cambio, desde esta perspectiva, seguiría una secuencia cíclica en que cada etapa que se inaugura tiene que ver con la anterior. Cuanto mayor sea el tiempo entre el origen y el presente menor la probabilidad de que el primero ejerza influencia sobre el segundo o sobre el ciclo siguiente.

Este enfoque es interesante, entre otras cosas porque permite mantener un vínculo entre la información de situaciones pasadas y las posibilidades de establecer opciones futuras a partir del presente; aunque representa dificultades para el investigador por lo extensa que puede resultar la visión retrospectiva, la tentación de describir al exponer situaciones reales y la definición de los ciclos, los cuales pueden ser de larga duración (el paso de la universidad napoleónica a la universidad humboldtiana en México) o de más corto alcance temporal (lo que se conoció como el paso de la universidad de elite a la universidad de masas). Dentro de cada ciclo, no obstante, hay un movimiento de cambio permanente que es, por decidirlo así, rutinario debido a la naturaleza propia de lo que en las universidades se enseña y se pro-

duce: el conocimiento. Sin embargo, las universidades se reforman de tiempo en tiempo, ajustan sus estructuras y funciones a nuevas condiciones para procesar el conocimiento y en respuesta al entorno social que las rodea y que reflejan en su interior. El estudio del cambio en las universidades recoge, entonces, las nociones de diferenciación, complejidad e integración. Estos conceptos son la base del segundo enfoque, en el que se considera que el conocimiento tiene una lógica de desarrollo que se rige por el principio de proliferación y, en consecuencia, hace que las instituciones como la universidad se vuelvan más complejas, lo cual tiene repercusiones en sus formas de gobierno, administración y organización de la academia. En determinado momento de su desarrollo se expande la división del trabajo y surgen campos disciplinarios o especialidades novedosas. La fragmentación comienza a generar combinaciones de las cuales emergen procesos que integran a la institución en una nueva etapa de su evolución; se hacen reformas a las reglas y estructuras operativas. El cambio se lleva a cabo sin más complicaciones que aquellas que resultan de la modificación de usos y costumbres.

El cambio puede percibirse mediante una serie de herramientas a la disposición del científico social que queda en condiciones de decir, por ejemplo, en cuánto aumentó la matrícula, los programas, el mejoramiento en las características académicas de los profesores, el financiamiento, el costo por estudiante, si compara dos o más puntos en el tiempo. Se definen una serie de indicadores que constatan el cambio, proceso que puede contrastarse de una institución a otra para conocer así las transformaciones del sistema de educación superior. Esquemáticamente, lo nuevo es explicar los puntos de inflexión que modifican la tendencia, y lo que es deseable es que la trayectoria vaya en dirección al progreso.

Sin embargo, éste no es el único modo en el que las universidades cambian, y por ello es necesario exponer un tercer enfoque. Los argumentos de éste derivan de las teorías del conflicto social. Parte de que en las universidades existen luchas o compe-

tencias políticas entre diferentes segmentos de la comunidad por el logro o mantenimiento de beneficios que brinda el poder universitario (espacios o programas académicos, distribución de recursos, privilegios, ingresos, prestigio). Es un enfoque que se acerca a la noción de la universidad como arena política y dentro del que cobran importancia, entre otros, conceptos como régimen de gobierno, sistema de dominación, legitimidad, gobernabilidad, bloque gobernante, transacciones, negociaciones, alianzas de grupos internos e, internos y externos, opciones políticas, proyectos institucionales, aceptación o rechazo de las reglas y normas institucionales motivadas por acuerdos subjetivos, etcétera.

Se trata, pues, de un enfoque que abarca un campo vasto de la realidad universitaria y que cobra sentido por el papel social que juega esta institución. La mayor presencia de ésta en su entorno se vincula con la aparición de agentes, estructuras y procesos que le son externos y que ejercen presión política con el propósito de orientar su cambio para que la enseñanza, la producción y el uso del conocimiento deriven hacia diversos medios y fines de la sociedad. Desde esta perspectiva, el cambio resulta de la confrontación de proyectos, de la disputa por el liderazgo entre grupos el aparato de gobierno y los medios para el ejercicio del poder; y esto no quiere decir que se trasladen mecánicamente los instrumentos de análisis político de la polis al campus, simplemente es reconocer que los miembros de una institución interactúan, se agrupan según afinidades políticas, se movilizan y al hacerlo provocan conflictos y contradicciones que al resolverse llevan al establecimiento de nuevos pactos, reglas y medidas políticas. Las formas de enfrentar o dirimir el conflicto –sus resultados–, constituyen puntos fundamentales del análisis. Aquí el cambio y el desarrollo institucional se aprecian con un fuerte contenido de determinaciones históricas; ocurren cuando un régimen de gobierno sucede a otro por un conflicto entre los actores universitarios que rompe el orden institucional y gesta mecanismos para su reproducción sustentados en opciones coherentes, preferibles al patrón seguido anteriormente para conducir el

desarrollo de la universidad. Se reconoce, sin embargo, que el conflicto es sólo una vía para el cambio de régimen en estos términos, el cual también puede darse si la institución cuenta con reglas que posibiliten la alternancia de proyectos y grupos.

En breve, el cambio institucional resulta de la interacción de la dinámica que asumen las relaciones de los actores universitarios en el campo académico y político en el del campus con las modificaciones del entorno social. Estas últimas son cruciales para entender el problema del cambio, así como las mediaciones a través de las cuales se filtran a la universidad.

#### ACERCA DEL ENTORNO COMO FUENTE DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Con respecto a esta cuestión, se exploraron dos líneas de entendimiento en el Seminario. Una se refiere a los efectos del contexto social, y la otra a la influencia de las políticas públicas sobre el cambio institucional. La primera se relaciona con el proyecto de desarrollo nacional y las posibilidades o dificultades que le brinda a la transformación de la universidad. La segunda pone el énfasis en las políticas que se originan en el gobierno federal o en conglomerados que coordinan el sistema de educación superior. Ambas líneas están estrechamente relacionadas y deberían poderse captar y analizar en sus efectos interactivos sobre el cambio en las universidades. Para fines analíticos, no obstante, se exponen por separado.

Las fuerzas económicas y tecnológicas que se expresan en el sistema productivo, en la organización del trabajo, y aquellas que influyen en la vida colectiva, política y cultural, modifican la naturaleza, el papel y la vinculación de la universidad con la sociedad. Se supone que el modelo de desarrollo nacional responde a necesidades sociales legítimas y que la educación superior contribuye a satisfacerlas; sin embargo, no hay aspectos teóricos suficientes que orienten el análisis de cómo se establecen

los nexos específicos entre la transformación institucional de las universidades y el cambio social que impulsa un determinado modelo de desarrollo nacional. Sobre este punto, no obstante, se puede avanzar lo siguiente. La universidad está sujeta a desafíos críticos de su entorno en momentos de rápido cambio social que la llevan a reorganizar sus procesos y estructuras académicas. La institución define sus propios contenidos en una correspondencia que busca ser funcional y dar respuesta a la dinámica de la estructura social. Para tal propósito, tiene como referente principal al Estado o a la fuerza política que cuente con hegemonía. En este sentido, la universidad tiene una historicidad que se liga a la vigencia del proyecto nacional dominante, y el modo como establece sus relaciones con el Estado traduce su pertinencia con dicho proyecto, aunque ella misma tiene una dinámica propia que le permite no sólo satisfacer demandas coyunturales sino también generar condiciones para impulsar el desarrollo de la sociedad. Así, sus aportes se enmarcan en un horizonte de largo plazo.

Al esbozar los lineamientos del cambio institucional, se entiende que hay una vinculación estructural, entre educación, conocimiento y desarrollo, que se produce a raíz de acciones en el ámbito de las políticas públicas que incentivan e inducen el comportamiento de las universidades y de todo el sistema de educación superior. El gobierno actúa a través de ellas al facultarse para intervenir en la expansión del sistema, el cual, al diversificarse, afecta el cambio y el desarrollo de las universidades públicas de múltiples maneras.

Lo que ha sido importante resaltar en el Seminario gira en torno a las siguientes cuestiones: las políticas públicas representan en realidad presiones de un actor externo que es el gobierno federal, el cual por razones históricas ha tenido un alto grado de influencia y control en México sobre las orientaciones del cambio de las universidades públicas, los objetivos y metas que éstas deben alcanzar. Tales políticas en el campo educativo forman parte del entorno social que influye en el cambio institucional y

constituyen la referencia y el marco en el que ocurre la acción de quienes conforman la comunidad universitaria y entre la institución, quienes deciden las políticas y los demás actores sociales. Así, las políticas constituyen demandas, pero también un ámbito de negociación del cual resulta una enorme cantidad de mediaciones que filtran las influencias externas sobre el cambio y, por tanto, la manera como se aplican en cada realidad institucional.

Las políticas gubernamentales están formuladas y tienen mecanismos contenidos en proyectos educativos generales para el sistema de enseñanza superior. De ahí que al analizar su influencia sobre el cambio haya que remitirse a cómo se traducen para aplicarse en cada una de las unidades que lo componen. Para estudiar el efecto de las políticas se parte de la relación que mantienen su diseño e implantación (las culturas académicas que priven en una institución), dadas las resistencias o posibilidades que favorezcan su aplicación en el campus, y la correlación de fuerzas entre los actores de la escena universitaria.

Estas últimas ideas representan hipótesis de trabajo porque se conoce poco sobre esta relación, esto es, sobre las formas en que se procesan o traducen las políticas públicas en el seno de comunidades universitarias particulares, en qué condiciones se aceptan o rechazan, si fortalecen o generan inestabilidad, conflicto o resultados eficaces de largo aliento. Es una cuestión abierta si una misma política o una línea de políticas produce resultados diferentes en distintas instituciones o efectos similares con ritmos de desarrollo variables. El cambio ocurre de una manera desigual ante la heterogeneidad institucional de las universidades, la pluralidad de actores y valores que entran en juego.

#### UNA NOTA SOBRE EL TEMA DE LOS VALORES

La relación de los valores con el cambio institucional es un aspecto que debe ser objeto de análisis. Por un lado, está la idea de

*visión*, que responde a lo que los sectores de la comunidad universitaria y grupos del exterior consideran que debe ser el espacio universitario (por ejemplo, la noción de universidad-pueblo). También contiene fines institucionales y contenidos ideológicos que orientan el movimiento de los actores (por ejemplo, gratuidad o libertad académica).

Dentro de una misma universidad, existen diferentes visiones del desarrollo institucional; varían con las condiciones objetivas de los actores (cohorte de ingreso a la academia, figura, disciplina, funciones); tienen su historicidad y pueden asociarse a la aplicación de instrumentos derivados de las políticas públicas, pues éstas contribuyen a modificar los contenidos valorativos de los académicos (por ejemplo la cultura de la evaluación). Este plano del análisis es relevante, pues desde un punto de vista político el cambio institucional resulta de la confrontación de proyectos en los que están inmersos valores e intereses. La *visión* del desarrollo universitario estimula acciones con arreglo a fines y valores; es una construcción social de la realidad institucional que crea un imaginario con el cual se justifica aceptar o atentar contra la cultura política dominante (la hegemonía en la universidad). De ahí se gestan identidades comunitarias, creencias en las que se sostiene la autoridad universitaria (legitimidad), nuevos propósitos para hacerle frente a las demandas del entorno, etcétera.

Los valores son, igualmente, formas de vida que en lo cotidiano se vuelcan en la labor que cada quien realiza en la institución. Son los valores del trabajo académico (colaboración, cooperación, solidaridad) a partir de los cuales se piensa cómo organizar las funciones y tareas; nutren la cohesión, elemento fundamental para estimular o frenar los cambios institucionales; abren el espacio a la pluralidad y a la crítica del ejercicio político del gobierno universitario.

En suma, visiones, proyectos, valores, imaginarios, representaciones, creencias son fuerzas del cambio que se integran en aquel campo que lo produce: el de la dialéctica entre poder y resistencia. En su origen y destino, el cambio institucional, de corto

o de largo plazos, tiene un recorte político-valorativo que es fundamental para estudiarlo y comprenderlo.

### SOBRE LOS TEXTOS

Este libro contiene una serie de textos que tocan los problemas del cambio institucional desde distintas ópticas. Los autores han buscado, además, ilustrar diferentes ángulos del problema, de tal manera que se avance en la reflexión y el conocimiento, pero también para que se observe su complejidad. Al hacerlo tocan asuntos sustanciales de lo que hoy se debate como opciones y posibilidades de transformación del sistema de educación superior en el país y, particularmente, en las universidades públicas. El lector va a encontrar el manejo y movilización de conceptos que se relacionan y utilizan para analizar e interpretar los rasgos de las universidades, las tendencias y los resultados de los cambios. Ideas en torno a las transiciones, periodos, tiempos, reformas, crisis, modificaciones de las estructuras y funciones de las universidades, de sus relaciones y ajustes con el entorno social y el Estado.

Los cambios en instituciones académicas como las universidades ocurren a través de procesos en los que interviene una multiplicidad de actores. Hay quienes se oponen velada o abiertamente a las transformaciones o reformas generando tensiones y resistencias, conceptos ambos que se necesitan precisar e introducir para comprender la confrontación de estrategias y proyectos entre quienes participan en el juego de los cambios, inercias o del estancamiento y debilitamiento institucional, y también para entender y explicar las dificultades de aplicar las políticas formuladas en instancias centrales del gobierno federal en las entidades académicas.

A través de esta obra, se podrá apreciar que lo político y las políticas ocupan un lugar central de la reflexión y el análisis. Los autores mantienen la preocupación por el nuevo perfil que

manifiestan las relaciones de las universidades con el Estado, la racionalidad gubernamental que se ha buscado introducir a través de las políticas de planificación y evaluación para conducir el desarrollo institucional, pero también se preguntan cómo observar el posible impacto que han tenido dichas políticas públicas y otras sobre los cambios de las universidades. Asimismo, se refieren a las formas de gobierno de las instituciones; su necesaria legitimidad para procesar transformaciones o reformas en organizaciones complejas; el juego interactivo entre factores internos y externos, que puede provocar situaciones críticas que disminuyen el poder; la influencia y el prestigio de las universidades públicas en su entorno social, y otras cuestiones sobre esta problemática, incluidas las posibles respuestas políticas de los académicos, actor principal del quehacer universitario.

El estilo de los trabajos no es uniforme: combinan en grados y matices diferentes el ensayo, la reflexión, la interpretación, el análisis bibliográfico y documental, la observación propia y la descripción de tendencias cualitativas y cuantitativas. Sobre estas últimas, se pueden ver los cambios que han ocurrido recientemente (en los años noventa) en las magnitudes, los tipos y modalidades institucionales que componen las líneas de desarrollo del sistema de educación superior, su crecimiento y diversificación. El lector tendrá una figura clara de algunos cambios cuantitativos, de la descentralización y ampliación de la oferta educativa, lo cual ayuda a situar lo que representan hoy las universidades públicas del país en cuanto a la importancia de la atención a la demanda y su posible trayectoria en el corto plazo.

Los investigadores cuyos trabajos concurren en este libro decidieron darlos a conocer por este medio como una forma de contribuir a la discusión de lo que probablemente será el mayor desafío de cambio que haya tenido la educación superior en el país y, en particular, la Universidad Nacional, cuya transformación requiere respuestas y propuestas viables enmarcadas en las condiciones que vive el país y el resto de las instituciones públicas de este nivel de la enseñanza.

El libro ha quedado dividido en tres partes. En la primera, se registran los cambios en la Universidad y se resalta su contenido político, las tensiones y conflictos que pueden estar presentes en la reforma, así como lo complejo de su operación. La segunda aborda las políticas públicas que han orientado los cambios de la educación superior en el país y cómo dieron sentido a la transformación del sistema, señalado en sus rasgos más esenciales. La tercera se refiere a la política de evaluación del trabajo académico y a las respuestas políticas que pueden tener los académicos universitarios frente a los procesos de reforma. Los autores deseamos que el contenido de este libro sirva para entender y apoyar los cambios que actualmente experimentan las instituciones de educación superior en México.

Hugo Casanova Cardiel\*

*La universidad hoy: idea  
y tendencias de cambio\*\**

EL ARRIBO al siglo XXI ha dado lugar a una serie de reflexiones en prácticamente todos los campos del saber y, aunque lejos de hacer eco a interpretaciones milenaristas, resulta importante destacar la oportunidad que implica un esfuerzo analítico como el que ha tenido lugar en los años recientes para la comprensión de la complejidad social de nuestra época.

En ese marco, se inscriben las aportaciones relativas al papel social del conocimiento y de las instituciones que le dan cabida. De manera particular, en la última década se ha producido un notable incremento en los estudios en torno a la universidad, así como a la educación superior en su conjunto.<sup>1</sup> Dicho campo ha sido objeto de numerosos análisis que ponen en el centro de su interés los más variados aspectos que conforman sus estructuras y procesos, debatiéndose en forma intensa los fines y el sentido de tales instituciones frente a las crecientes demandas de la sociedad actual.

La problemática que hoy enfrenta el tema de los fines y funciones de la educación superior rebasa las fronteras y, además de

\* Investigador titular del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

\*\* Texto preparado para el Seminario de Educación Superior del CESU. En este trabajo, se recogen algunas de las ideas presentadas en "Universidad contemporánea: idea y tendencias de cambio", *Revista Alternativas*, año V, núm. 18, Argentina, UNSL, 2000; y en "Universidad: idea y racionalidad contemporánea", en *Pensamiento universitario* 86, A. Díaz Barriga y T. Pacheco, *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*, México, CESU-UNAM, 1997.

<sup>1</sup> Los términos universidad y educación superior se utilizan en forma indistinta. Se reconoce no obstante que hablar de universidad significa aludir a la educación superior, pero que la educación superior puede incluir otras modalidades no universitarias.



representar parte de las agendas políticas de los estados nacionales y de entidades supranacionales, forma parte de las agendas de investigación de los estudiosos de la educación superior. El caso mexicano no es una excepción y, desde las peculiares condiciones políticas de cambio de régimen con que el país arribó al nuevo siglo, el debate sobre el sentido de la educación superior cobra mayor fuerza. Así, las discusiones en torno a la transformación universitaria en México constituyen parte de un debate de complejas proporciones que se viene gestando a nivel mundial (Gibbons *et al.*, 1997).

En tal sentido, tomando como punto de partida las interpretaciones conceptuales de importantes autores en torno a la universidad, se busca identificar en este texto algunos de los rasgos críticos de la institución en la perspectiva actual. En la primera parte, se describe la transición de la idea de universidad desde el campo de la filosofía hacia el terreno de las ciencias sociales, en la segunda parte, se abordan los factores que definen la relación entre la universidad y el Estado, destacando la problemática del ascenso de las modalidades de racionalidad técnica como mecanismo por excelencia de tal relación.

#### LA CONFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ACTUAL

A mediados del siglo xx, el orden socioeconómico mundial experimentó profundas transformaciones que ejercieron una fuerte influencia en el ámbito educativo superior. Las demandas de los ámbitos político y económico hacia la institución universitaria, así como las promesas de movilidad que ésta representaba para diversos sectores sociales, fueron propiciando una sensible modificación en los procesos y estructuras de tal institución, la cual, sin tener tiempo para abrir un espacio reflexivo acerca de la vigencia de sus valores tradicionales, se veía forzada a adaptarse a las demandas de su entorno. Así, apartándose de la herencia eli-

tista y relativamente homogénea de los modelos decimonónicos, la universidad entraba a una etapa que estaría caracterizada por el crecimiento cuantitativo y la diversificación.

La expansión universitaria, iniciada en los Estados Unidos en la década de los treinta y extendida por Europa y el resto de América entre los cincuenta y los setenta, expresa de manera gráfica la fuerte presencia de la sociedad en la institución y manifiesta, a su vez, las altas expectativas depositadas en la educación superior como mecanismo de movilidad individual y de su papel en el desarrollo del conjunto social. Al respecto, baste señalar que para la década de los noventa, los sistemas universitarios de los países desarrollados habían alcanzado tasas superiores al 35 por ciento de los jóvenes comprendidos entre los 18 y los 22 años, y que en Europa, así como en numerosos países, la tendencia expansiva seguía vigente (Altbach, Berdahl y Gumport, 1999, p. 20). A tal fenómeno debe agregarse, además, un proceso de diversificación que daría cabida al surgimiento de nuevas modalidades de educación superior y al desarrollo de nuevos campos disciplinarios tanto en el ámbito de la investigación como en el de las profesiones.

Para la primera década del siglo xxi, los procesos de transformación que viven las instituciones universitarias se expresan de manera principal en una serie de tensiones entre las concepciones universitarias tradicionales y las emergentes, entre posiciones que demandan una mayor funcionalidad de la institución frente al aparato productivo y las que reclaman un mayor compromiso de la universidad en términos de democracia y equidad social, entre una visión pragmática y profesionalizante de los saberes y otra que promueve el valor intrínseco del conocimiento y su avance. En esta variedad de discusiones, que ilustran sólo algunas facetas de la universidad de nuestro tiempo, es posible encontrar una certidumbre: la institución universitaria está inserta en un profundo proceso de cambio, y de manera simultánea, vive una vez más, una intensa fase de reconceptualización sobre sí misma.

### LA IDEA SOCIAL Y LOS FINES DE LA UNIVERSIDAD

La búsqueda de una idea o de una misión de la universidad constituyó de manera tradicional el punto de partida para la mayoría de las reflexiones acerca de la institución superior. A lo largo del siglo xx, no obstante, las ideas acerca de la institución superior fueron experimentando una transición desde perspectivas centradas en la propia institución hacia otras cada vez más vinculadas con los fenómenos sociales. En tal sentido, la idea de una institución autocontenida o agotada en sí misma fue cediendo de manera paulatina su lugar a una "idea social" que depositaba el sentido mismo de la institución en sus responsabilidades y en sus realizaciones sociales.

Desde las primeras décadas del siglo xx, la universidad comenzó a experimentar nuevas definiciones que expresaban la necesidad de una mayor articulación frente al amplio escenario social. Así, pese a que la institución –intrínsecamente conservadora para diversos autores– (Altbach, 1991; Husen, 1991) llegó a oponer una fuerte resistencia ante tal dinámica, la magnitud de las demandas externas devino en forma paulatina en un importante proceso de reajuste interno que desbordó los márgenes establecidos en los fines e ideas tradicionales sobre la institución.

En forma paralela, y probablemente en consecuencia, el debate acerca de la institución tomaba una nueva ruta que, alejándose del campo estrictamente filosófico, se extendía a otros campos disciplinarios del conjunto de las ciencias sociales. La problemática universitaria, de tal suerte, además de ser planteada en sus dimensiones axiológica y teleológica, era abordada en términos de su relación con el amplio escenario social y, por tanto, como un objeto de análisis para las ciencias sociales. Desde tal perspectiva, tendría lugar la paulatina constitución de un campo de estudios en torno a los problemas de la universidad y de la educación superior en general, en el cual confluyeron espe-

cialistas de las ciencias sociales y las humanidades, así como un conjunto de estudiosos dedicados de manera específica a la comprensión de los problemas de la educación superior.<sup>2</sup>

Sin embargo, resultaría imposible entender la transformación de la idea y la institución universitaria de nuestro tiempo sin aludir a la conformación y consolidación de las modalidades de educación superior en los Estados Unidos de América. La educación superior estadounidense devendría en un nuevo modelo que, por su fuerza y alcance, llegó a ejercer una notable influencia en prácticamente todas las universidades del mundo. Aunque es hasta los cincuenta que tal modelo adquiere su mayor definición e impacto, es a comienzos de los treinta cuando alcanza uno de sus signos más conocidos a nivel internacional: un crecimiento que abarcaba 12 por ciento de la cohorte de edad comprendida entre los 18 y los 21 años. Resulta importante mencionar que 20 años después ningún otro país del mundo había rebasado todavía el 10 por ciento (Ben-David, 1992, p. 161).

A partir de la posguerra, la educación superior estadounidense consolida su presencia internacional y logra extenderse como un modelo fundado en la articulación de una serie de factores, entre los que destacan:

- a) la atención masiva a la demanda social y un consecuente proceso de expansión,
- b) el proceso de diversificación en todos sus niveles,
- c) la estructura departamental de su organización,
- d) la existencia de mecanismos externos de supervisión,
- e) el estímulo diferenciado a las funciones de investigación,
- f) el impulso a la competencia entre las diversas instituciones, y
- g) el predominio del mercado en la orientación del conjunto universitario y sus instituciones.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Sobre el surgimiento y desarrollo del campo de estudios sobre la educación superior pueden verse entre otras obras las de Clark y Neave, 1992; Fincher, 1991.

<sup>3</sup>Dentro de la abundante bibliografía al respecto pueden consultarse Kerr, 1972; B. Clark en Van de Graaff, 1978; R. Geiger en Altbach, Berdahl y Gumpert, 1999.

Si bien no constituye un propósito de este trabajo elucidar las causas de la hegemonía de la visión estadounidense en el campo educativo superior a nivel mundial, es posible sostener que algunos de los factores que contribuyeron a ese hecho fueron los logros cuantitativos y cualitativos de la educación superior estadounidense y su difusión internacional; el surgimiento y desarrollo del campo de estudios sobre la educación superior en dicho país, así como la vasta circulación de sus productos académicos a través de libros y artículos especializados.

### *Crítica y tensiones conceptuales*

A partir de la segunda mitad del siglo XX, las interrogantes en torno a la universidad adquieren tal complejidad que resulta cada vez más difícil contrastar las realidades institucionales frente a los ideales del XIX, y la búsqueda de una idea de universidad concretada en las propias instituciones superiores será cada vez más puesta en duda. Aun el pensamiento de autores contemporáneos que aluden a la idea de universidad es confrontado, y de manera particular Habermas, refiriéndose a los planteamientos de Jaspers, llega a sostener que las organizaciones ya no cristalizan ninguna idea (Habermas, 1987, p. 26).

Otras interpretaciones reivindican el carácter contingente de la universidad señalando la irremediable articulación de la institución ante su tiempo y su espacio. En tal sentido, cuestionando la dificultad para sostener un concepto universal y unificado de universidad ante un medio intrínsecamente complejo y cambiante, autores como Wittrock señalan las dificultades para que una idea con afanes de universalidad, como la que alude a la universidad, pueda sostenerse en las condiciones de alta diversidad y particularismo que prevalecen en tales instituciones, resaltando el hecho de que tanto las ideas como las instituciones son situacionales (Wittrock en Rothblatt y Wittrock, 1996, p. 382).

Sin embargo, acaso el rasgo definitivo de las reflexiones contemporáneas en torno a la universidad y la educación superior,

es el relativo a las relaciones entre tal institución y su entorno social. Así, los análisis sobre la universidad tienen lugar esencialmente a partir de su concreción ante la sociedad y, aunque los planteamientos clásicos ya expresaban en mayor o menor grado una dimensión social de la universidad, desde la nueva perspectiva el centro de la discusión es "lo social" de la institución. Abraham Flexner, considerado como el precursor del campo de estudios sobre la educación superior y el creador de la idea "moderna" de universidad, señala en tal sentido que

...una universidad... no está fuera sino dentro de la textura social general de una época dada. No es algo aparte, algo histórico... Es por el contrario... una expresión de la época, así como una influencia operando sobre el presente y el futuro (Flexner, 1994, p. 3).

En este escenario, la cuestión principal es el sentido de la universidad frente a la sociedad, ¿universidad para qué? Si en un principio prevaleció la visión que asignaba un papel protagónico a la institución en el proceso de creación y transmisión del conocimiento, así como en la enseñanza profesional –todo esto en la perspectiva que consideraba la educación como un factor de emancipación individual y como fundamento para el desarrollo social–, pronto fue cuestionado (dadas la expansión del conocimiento y la creciente complejidad de los procesos sociales), si la institución surgida en el medievo y reformada en el siglo XIX era aún capaz de cumplir con sus tareas.

Desde posiciones más críticas, el cuestionamiento se extendía al papel histórico de la institución, afirmando que su misión no había sido sino la de controlar la producción y transmisión del conocimiento en favor del proyecto social de los grupos hegemónicos. La universidad entraba así en un debate que la articulaba inexorablemente con su entorno y en el que alternativamente se discutía su contribución en favor del desarrollo social o su tributo al mantenimiento y reproducción de las contradicciones sociales.

Dentro de las numerosas reflexiones que, aun reconociendo los principios tradicionales de la universidad, señalan la necesidad de replantear sus funciones y estructuras, se incluye la del estadounidense Clark Kerr, quien a inicios de los setenta redefine a la institución como una "multiversidad". Según Kerr, los fines de la universidad están ya dados: la preservación de las verdades eternas, la creación del nuevo conocimiento y la mejora del servicio donde la verdad y el conocimiento del alto orden puedan servir siempre a las necesidades del hombre (Kerr, 1972, p. 38). Sin embargo, y en esto consiste la argumentación central de Kerr, la universidad no es ya una comunidad fundada en un principio único, sino que ha pasado a ser un conjunto de comunidades y actividades unidas bajo un nombre y un gobierno comunes, así como propósitos relacionados (p. 1).

Por otro lado, desde el amplio abanico de posiciones que confluyen en el pensamiento crítico social se enjuicia la escuela de los grupos hegemónicos y particularmente a su institución cumbre: la universidad. Desde las "teorías de la reproducción", refiere Giroux, autores como Althusser, Bowles y Gintis, y Bordieu, entre otros, discuten la subordinación de la escuela frente a la sociedad dominante (Giroux, 1992, p. 105). En esa línea, se señala el papel de la universidad y otras instituciones en la reproducción de las contradicciones sociales y su función de instrumento ideologizador y transmisor de los valores del bloque dominante; en otros términos, se denuncia a la universidad como un mecanismo de control social, subordinado a los grupos hegemónicos.

El papel de la universidad, por tanto, no sólo es cuestionado por la realización de sus fines intrínsecos sino, como se ha expresado al inicio de este apartado, por el impacto de éstos en el ámbito social. Desde tal perspectiva, Carnoy afirma que la universidad es el espacio en el cual se desarrollan las habilidades superiores que demanda el aparato productivo, simboliza las promesas de democratización y de movilidad social y, aunque forja en su seno importantes movimientos contrahegemónicos, es una parte esencial de los mecanismos de control ideológico de la sociedad (Carnoy en Barquín y Ornelas, 1989, p. 23).

Desde otras posiciones, también enmarcadas en el pensamiento crítico, se plantea la caducidad de los modelos decimonónicos y la urgencia para reemplazarlos por prácticas más acordes con las nuevas necesidades. Así, para Touraine, el cuestionamiento a los fines tradicionales de la universidad responde a la conflictiva social del modelo de industrialización occidental. Según dicho autor "la universidad, como también el mundo de las escuelas, se identificaron, en un principio, con el mundo dominante, y después, de manera más concreta, con mecanismos de inculcación de signos y de determinantes de la desigualdad social" (Touraine, 1980, p. 210). De tal suerte, la universidad no responde ya a las expectativas depositadas en ella para generar, difundir y plantear la utilización del conocimiento, y es preciso asumir las altas dificultades que enfrenta un solo organismo ante tales tareas. En consecuencia, Touraine alude a la necesidad de replantear los fines de la institución en un sentido "crítico", fijando como su responsabilidad justamente el análisis crítico de la producción, transmisión y utilización del conocimiento (pp. 211 y 214).

Un ángulo de particular interés en las discusiones acerca de los fines de la universidad, es el que se refiere de manera directa a la vigencia y sentido de las funciones que sustentan su nueva tradición: la investigación científica, la educación profesional y la transmisión de la cultura. Ya se ha dicho que para Touraine la realización de tales tareas rebasa las posibilidades de una sola institución, pero otros autores sostienen que es precisamente la articulación entre tales funciones lo que da sentido a la universidad. En su planteamiento ideal, es la investigación la base de dicha articulación, función a la cual se asigna el papel central en la universidad moderna. Así, en el exhaustivo recorrido que ofrece Wittrock en torno a tal problema, se encuentran autores como Parson y Platt, quienes definen la investigación como el "sector principal de la universidad" y Wolffe, quien considera a la institución como "el hogar de la ciencia".<sup>4</sup>

<sup>4</sup>T. Parsons y G. M. Platt, *The American University*, Harvard University Press, Cambridge, 1973; D. Wolffe, *The Home of Science. The Role of the University*, MacGraw-Hill Company, Nueva York, 1972. ambos citados por B. Wittrock, "Las tres transformaciones de la uni-

El tema del creciente predominio de la educación profesional en la universidad actual, ha sido, a su vez, uno de los más abordados en las reflexiones acerca de sus fines, y se discute si la adaptación de la formación universitaria a las necesidades prácticas del ámbito laboral no ha constituido sino la subordinación de los fines de la institución a los del mundo productivo. Tal hecho es especialmente abordado por Lyotard, quien ilustra de manera singular la línea reflexiva que articula la universidad y el saber con los procesos sociales. Así, pasando al territorio de lo útil, el saber se aleja del ideal humboldtiano de *búsqueda de la verdad*, o el newmaniano del *saber por su propio fin*. De acuerdo con Lyotard, en el escenario de la deslegitimación de los metarrelatos, es decir, de lo que denomina como la pérdida de credibilidad en los relatos totalizadores ya sea como especulación o como emancipación (Lyotard, 1986, p. 73), “el saber ya no tiene un fin en sí mismo, como realización de la idea o como emancipación de los hombres” (p. 93). Así, las demandas a la universidad se ubican en la esfera de la optimización del sistema social, del cual la educación superior constituye un subsistema (p. 89). En esa lógica, la utopía de la universidad democrático-emancipadora resulta poco productiva, y tanto la enseñanza profesional como la investigación universitarias se fundan más en un sentido utilitario que en la construcción y transmisión del conocimiento por sí mismos. Según este autor, “la pregunta, explícita o no, planteada por el estudiante profesionista, o por el Estado o por la institución de enseñanza superior, ya no es, ¿es eso verdad? sino, ¿para qué sirve?” (p. 124).

Aunque desde posiciones afines a tal perspectiva se ha sugerido “el fin de la universidad” como una institución académica o humanista (Peters, 1992, p. 124), o como una “institución en ruinas” (Readings, 1996), lo cierto es que la mayoría de las inter-

versidad moderna”, en S. Rothblatt y B. Wittrock (comps.). *La universidad europea y americana desde 1800. Las tres transformaciones de la universidad*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1996.

pretaciones generadas en el marco de los estudios sobre educación superior, coinciden en el carácter de profunda, e incluso, radical transformación de la universidad, antes que en el de su desaparición. En este sentido, en lo que denomina como era de la supercomplejidad, Barnett se refiere a la universidad como una metainstitución, la cual genera una capacidad inherente para preguntarse sobre sí, para criticar su propio carácter institucional y para aprender de sí misma (Barnett, 2000, pp. 79-80). La universidad, desde tal perspectiva, podría contar con los recursos necesarios para cuestionarse y reformarse de manera continua.

Pese a lo anterior, a lo largo de las últimas décadas el ámbito educativo superior ha sido objeto de intensos debates para definir su orientación. Los resultados y efectos del intenso proceso de cambio que se vive en la educación superior han merecido la atención de un significativo conjunto de textos. Entre ellos, Kerr asegura que la universidad está inmersa en la etapa más crítica de toda su historia merced a la confrontación entre su herencia acumulada y los imperativos modernos. La universidad, según Kerr, se ha desplazado de la periferia al centro de la sociedad con demandas y responsabilidades sociales sin precedentes a lo largo de su devenir:

La riqueza de las naciones depende ahora del desempeño de la educación superior como nunca antes, a través de sus contribuciones para construir capital humano y conocimiento acumulado... La salud política de las naciones también depende, como nunca antes, de la educación superior, para ayudar a crear mejores oportunidades a la sociedad, y para ayudar a trascender las líneas hereditarias de clase (Kerr, 1987, p. 183).

El protagónico papel de la universidad en el mundo contemporáneo no ha estado exento de problemas, por el contrario, se viven importantes tensiones en torno a la precisión de sus fines. En ese escenario, refiere Gumpert, existe un desplazamiento de la idea legitimadora de educación superior como una institución

social hacia otra idea que la define como un complejo aparato industrial. Gumport alude a la tensión entre la concepción tradicional que asigna a la educación superior la responsabilidad de conservar un amplio rango de funciones sociales y culturales, y del cultivo del ciudadano en términos de formar el carácter de los individuos y los hábitos del pensamiento; y otra visión que concibe a la universidad como un modelo corporativo inserto en un mercado competitivo para producir y vender bienes o servicios, y que participa en el desarrollo económico a través del entrenamiento de fuerza de trabajo y de investigación productiva (Gumport, 2000, pp. 70-71).

Es en esta línea que tienen cabida los análisis que dan cuenta de las capacidades "adaptativas" de la universidad contemporánea (Sporn, 1999). Al respecto, una de las tendencias con mayor influencia es la que Burton Clark ha denominado como emprendedora (*entrepreneurial*) y que está relacionada con la competencia de las instituciones para responder de una manera adecuada a las complejas condiciones que enfrentan. Una universidad emprendedora, según Clark, busca activamente innovar sus asuntos internos, promover cambios sustanciales para suscitar cambios a futuro, y convertirse en una institución que hace valer su presencia (Clark, 1998, p. 4). El carácter emprendedor de la universidad es considerado como proceso y resultado a la vez y, según Clark, es una opción pertinente para que las instituciones puedan responder a las demandas que les plantea su entorno.

Más allá de las interpretaciones milenaristas, existen razones consistentes para suponer que esta época constituye un partea-guas en las reflexiones sobre la universidad. Desde el interior de las propias instituciones universitarias y desde los más variados espacios sociales se está generando, a nivel mundial, un debate que no tiene precedentes en la historia de la institución y, tal como se ha descrito en este apartado, resulta importante reiterar que la problemática de los fines y funciones de la universidad sigue estando en el centro de sus problemas institucionales. Asimismo, desde los planteamientos contemporáneos, se ratifica que

las reflexiones sobre la universidad adquieren su mayor significado en el marco de los procesos sociales que le dan cabida a esta institución.

## UNIVERSIDAD, ESTADO Y SOCIEDAD

La universidad que arriba al siglo XXI vive una paradoja fundamental: se reconoce ampliamente su importancia social, pero le es exigido que se refuncionalice como institución. Se trata, de acuerdo con Altbach, de la institución más importante en el proceso de producción y distribución del conocimiento, dando cabida a la mayoría de las ciencias y a un complejo sistema de publicaciones que difunden sus saberes. La universidad imparte entrenamientos específicos en una amplia gama de campos profesionales y también participa en la función política de la sociedad al generar espacios de pensamiento y acción políticos (Altbach en Altbach, Berdahl y Gumport, 1999, p. 15). Sin embargo, aunque el papel estratégico de la institución superior es ampliamente reconocido para el desarrollo de las naciones, en los últimos años las instituciones universitarias de prácticamente todo el mundo han enfrentado fuertes presiones que van desde la reducción del financiamiento público hasta demandas concretas por reformar procesos ubicados tradicionalmente en la órbita interna de las propias instituciones. La universidad contemporánea, según Clark, vive así una tensión en la que los gobiernos esperan que ésta participe mucho más en la atención a los problemas económicos y sociales pero, al mismo tiempo, están menos dispuestos a brindar sostén financiero (p. 13).

La mayoría de las sistematizaciones que dan cuenta de los problemas de la universidad contemporánea suelen comenzar precisamente por el tema del financiamiento. A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, el problema de los recursos se ha constituido en el centro de las discusiones sobre la universidad, y la

reducción del financiamiento, así como la presión para que las propias instituciones generen ingresos alternativos han sido temas cruciales. A través del financiamiento, las universidades han visto reguladas y reorientadas diversas tareas antes definidas con criterios exclusivamente académicos (Schugurensky en Casanova y Rodríguez, 1999, pp. 437-438). El otro tema que atrae la atención de los estudiosos sobre la universidad es el relativo a la problemática de la coordinación y regulación de la educación superior y al papel de los diferentes actores en su operación (las propias universidades, el Estado y los organismos intermedios). Sobre este aspecto está centrado el siguiente apartado.

#### *La coordinación política de la universidad*

En el mismo sentido que sus fines y funciones, las relaciones entre la universidad y su entorno son replanteadas a partir de las transformaciones socioeconómicas que se viven a mediados del siglo XX. De manera progresiva, la institución va respondiendo a la influencia de los sectores público y privado en una dinámica que expresa, por un lado, las enormes expectativas depositadas en ella y, por el otro, la fortaleza de los poderes políticos y económicos frente al ámbito educativo superior.

Las relaciones entre la universidad contemporánea y el Estado están cada vez más regidas por mecanismos sustentados en criterios de racionalidad técnica (Habermas, 1989, p. 81). Estos criterios, que se generan en el ámbito de la gestión pública, buscan establecer vías institucionales para regular el siempre difícil equilibrio entre el poder y las instituciones depositarias del saber. De manera voluntaria o no, tales instituciones están inmersas en complejos procesos de negociación de sus contratos frente al Estado y sus órganos intermedios. En esa línea, el tema de la división de atribuciones entre los diversos actores que intervienen en la educación superior aparece como una cuestión central, y se viven importantes discusiones para saber cuál es el nuevo marco de autoridad y decisiones que quedan en la universidad,

o en términos más directos, cómo se redefine su autonomía. Por otro lado, el ascenso de un sector productivo progresivamente más influyente propicia también demandas directas a la universidad, la cual, por momentos, ve subordinados sus propios propósitos ante los del intrincado mundo de la producción.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la relación entre la universidad y el Estado se define a partir de la problemática de este último y, aunque la universidad ejerce por momentos una gran presión como la de finales de los sesenta en diversas ciudades de América y Europa, es la propia dinámica del Estado la que en esencia moldea dicha relación. Así, el proceso de consolidación del Estado posindustrial y su importante papel en la reproducción de las relaciones de producción, así como en la asignación de los beneficios sociales, son factores que repercuten de manera directa en el ámbito de la educación y en el universitario en particular.

Desde esa perspectiva, la creciente racionalización de las acciones gubernamentales otorga un nuevo perfil a las relaciones entre la universidad y el Estado. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que como institución abstracta de instituciones el Estado se expresa esencialmente a través del gobierno y, lo mismo que otras instituciones de educación, la universidad recibe el influjo del Estado por medio de los diferentes niveles de la administración pública o gobierno (Guerrero, 1981). El surgimiento de mecanismos gubernamentales que apelan a mayores dosis de racionalidad en su acción, reemplazando el dominio del Estado autoritario por la pretendida neutralidad de la administración técnico-operativa (Habermas, 1989, p. 81), pronto comienza a permear la propia vida de la universidad que, de una relativa independencia académica y administrativa, pasa a depender en un mayor grado de las dinámicas gubernamentales. En ese marco y respondiendo a la necesidad del Estado para fundar su autoridad en procesos de orden racional, surgen mecanismos como la *planificación* y la *evaluación* que expresan el nuevo espíritu de la relación entre la universidad y el Estado, refuncionalizando

de manera progresiva los contenidos tradicionales de la autonomía universitaria (Casanova, 1995, pp. 16-20).

Es a lo largo de las décadas de los sesenta y los setenta que la acción gubernamental sobre el ámbito universitario encuentra una amplia vía en la racionalidad técnica que suponen los procesos de planificación. Mediante éstos, se legitiman diversas decisiones a nivel nacional, sectorial e institucional y, además de los temas tradicionales de la relación entre la universidad y el Estado —como la autonomía y el financiamiento—, en el nuevo modelo también se incorporan temas anteriormente reservados a la universidad, como la orientación de los currículums y la determinación de las áreas prioritarias de investigación. Sin embargo, la preocupación más recurrente en los procesos de planificación es la atención a la expansión cuantitativa de los sistemas universitarios. En este sentido, el gran incremento de los fondos estatales destinados a la educación es acompañado de medidas técnicas que buscan dotar de racionalidad a la inversión. Así, surgen diversos modelos de planificación educativa que, sustentados esencialmente en tres enfoques, influirán de manera particular en el ámbito universitario: análisis de costo-beneficio, demanda social y planificación de recursos humanos o pronóstico de mano de obra educada (pp. 16-20).

A partir de los ochenta y bajo los signos de una severa crisis financiera internacional, la nueva racionalidad gubernamental se sustenta de manera sustantiva en los principios hegemónicos del neoliberalismo económico. Desde una perspectiva económica, esta tendencia se corresponde con la hegemonía de la escuela monetarista, que veía en el excesivo gasto público uno de los factores desencadenantes de la espiral inflacionaria. Por tanto, había que reducir el gasto, llevar a cabo un “adelgazamiento” del Estado, y devolver al individuo y al mercado las facultades decisorias y regulatorias en el ámbito económico (Morgensten, 1987, pp. 63-78).

En ese marco, la evaluación es planteada como un mecanismo que incluye diversos procesos de supervisión y regulación

del Estado esencialmente en el campo de la política social y, aunque existen modalidades previas de evaluación, la de los ochenta y noventa se destaca por su carácter subordinado ante la política económica. De tal forma, el Estado de bienestar de la posguerra, caracterizado por su promoción de servicios sociales tales como la seguridad, la salud, la vivienda y la educación, va cediendo progresivamente su lugar a un Estado mínimo, que además de tender a la reducción de sus entidades, busca una mayor rentabilidad de sus inversiones. Dicha tendencia se expresa de manera principal en la búsqueda de una mayor eficiencia y productividad del gasto público mediante la contracción del financiamiento a entidades públicas y el surgimiento de mecanismos como la evaluación. Así, aunque la aparición del llamado Estado evaluador se extiende sobre diversos espacios de la acción gubernamental, en el ámbito universitario adquiere un carácter particular al situarse como un elemento central en la articulación entre la universidad, el gobierno y la sociedad.

Según autores como Neave y Van Vught, el replanteamiento de tal articulación se funda en un nuevo perfil de la evaluación en términos de tiempo, propósitos y localización. A la evaluación rutinaria se le suma una evaluación estratégica, y se transita de una evaluación *a priori* a una evaluación *a posteriori*, lo cual supone un mayor interés gubernamental por los resultados de la universidad que por los medios a través de los cuales llega a éstos (Neave y Van Vught, 1991, p. 245). Por tanto, el control gubernamental sobre la universidad se centra, esta vez, más que en sus procesos internos en sus productos, condicionando su apoyo financiero al cumplimiento de éstos. Los procesos de evaluación suponen, así, parte de lo que Neave denomina “contratos condicionados”, en los que implícitamente se asume que las instituciones superiores deben satisfacer los requerimientos de profesionales, mientras que el gobierno se encarga de suministrar los fondos requeridos para la tarea.

El diseño e implantación de los procesos de evaluación ha descansado ampliamente en la promoción de criterios de calidad



hacia diferentes espacios institucionales. En el caso de la educación superior, se promovió el impulso a la calidad y la eficiencia institucional, lo cual devino en una nueva forma de tratar la problemática universitaria en todo el mundo (Brunner en Martínez y Letelier, 1997, p. 9).

Sin embargo, la implantación de la evaluación no ha estado exenta de problemas, y por el contrario, ha generado diversas expresiones de resistencia en el medio universitario (El-Kahaus, 1998, p. 318). De tal suerte, mientras desde el Estado se promueven los beneficios y la utilidad de la evaluación en la compleja gestión pública contemporánea, desde medios académicos se discute la necesidad de estudiar las realizaciones del Estado evaluador (Dill, 1998, p. 318). Acerca de la evaluación se cuestionan, entre otros factores, el creciente condicionamiento de los procesos gubernamentales hacia las instituciones superiores, en cuestiones tales como su dimensión cuantitativa, la ejecución de sus presupuestos, la contratación de profesores e investigadores, o aún más, en los asuntos tradicionalmente internos como la orientación de los programas docentes y la investigación. En tal sentido, diversos autores han interpretado que, con mecanismos como la evaluación y la rendición de cuentas (*accountability*), se ha vivido desde la década de los ochenta una intromisión gubernamental sin precedentes en la universidad (Peters, 1992, p. 125).

Durante los ochenta y los noventa, las influencias hacia la universidad en el mundo no se han circunscrito solamente al ámbito público; las tendencias muestran que también existen crecientes presiones por una mayor adecuación de las funciones de la institución ante los propósitos del mundo productivo, y diversos conjuntos universitarios de todo el mundo están siendo reorientados conforme a los modelos estadounidenses en su estrecha articulación con el mercado (Rhoades, 1987, p. 1). Así, se demanda una mayor competencia operativa de la docencia y de la investigación, de las cuales se espera utilidad y funcionalidad ante los requerimientos del sistema socioeconómico.

Es posible afirmar, en suma, que dependiente en términos financieros del Estado y en algunos casos de instituciones privadas, la universidad contemporánea ha debido negociar sus propias definiciones ante el poder político y económico, en una lógica en la que se manifiesta una gran tensión entre los principios y las prácticas tradicionales de la universidad, frente a la racionalidad gubernamental y los principios del mercado.

Éstas son solamente algunas de las tendencias que vive la educación superior de nuestro tiempo. Como se señaló al principio, las instituciones universitarias se encuentran en un intenso proceso de tránsito hacia el futuro; hoy más que nunca se requieren mayores esfuerzos reflexivos acerca de la educación superior. En la definición de la problemática universitaria de nuestra época y en el planteamiento de respuestas que sean pertinentes, se juega el futuro de dichas instituciones y de su sentido social.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALTBACH, P., "Patterns in higher education development", en P. Altbach, R. Berdahl y P. Gumport, *American higher education in the twenty-first century*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1999.
- , "Los modos de desarrollo de la enseñanza superior. Hacia el año 2000", en *Perspectivas*, vol. XXI, núm. 2, 1991.
- BARNETT, R., *Realizing the university in an age of supercomplexity*, The Society for Research in Higher Education & Open University Press, Buckingham y Filadelfia, 2000.
- BEN-DAVID, J., *Centers of learning: Britain, France, Germany, United States*, Transaction Publisher, New Brunswick y Londres, 1992.
- BRUNNER, J.J., "Calidad y evaluación de la educación superior", en E. Martínez y M. Letelier (eds.), *Evaluación y acreditación universitaria: mitología y experiencias*, UNESCO, Nueva Sociedad, Santiago de Chile, 1997.
- CARNOY, M., "Democratización y burocratización en las universidades modernas: Notas para un método", en M. Barquín y C. Ornelas (comps.), *Superación académica y reforma universitaria*, UNAM, México, 1989.
- CASANOVA, H., *Planeación universitaria en México. La administración pública y la UNAM 1970-1976*, UNAM, México, 1985.

- , "Educació i economia: una articulació complexa", en *Temps d'Educació*, núm. 11, Universitat de Barcelona, 1er. semestre de 1994.
- CLARK, B., "United States", en J.H. van de Graaff, *Academic power patterns of authority in seven national systems*, Praeger, Nueva York, 1978.
- , *Creating entrepreneurial universities: organization pathways of transformation*, IAU Press Pergamon, Oxford, 1998.
- DILL, David D., "Evaluating the evaluative State: implications for research in higher education", en *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 3, 1981.
- EL-KAHUAS, E., "Strong State action but limited results: perspective on university resistance", en *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 3, 1998.
- FINCHER, C., "The possibilities and actualities of disciplines inquiry", en *Research in Higher Education*, vol. 32, núm. 6, 1991.
- FLEXNER, A., *Universities: American, English, German*, Transaction Publishers, New Brunswick y Londres, 1994.
- FULTON, O., "Higher education studies", en B. Clark y G. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, vol. 3, Pergamon Press, Londres, 1992.
- GEIGER, R., "The ten generations of American higher education" en P. Altbach, R. Berdahl y P. Gumpert (eds.), *American higher education in the twenty-first century. Social, political and economic challenges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1999.
- GIBBONS, M. et al., *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1997.
- GIROUX, H., *Teoría y resistencia en educación. Una pedagogía para la oposición (Theory and resistance in education. A pedagogy for the opposition*, South Hadley, Mass, Bergin and Garvey Publishers, trad. de A.T. Méndez, 1983), CESU-UNAM, 1992.
- GUERRERO, O., *La administración pública del Estado capitalista*, Fontanarmanra, Madrid, 1981.
- GUMPERT, P., "Academic restructuring: organizational change and institutional imperatives", en *Higher Education* 39, Netherlands, 2000.
- HABERMAS, J., *Ciencia y tecnología como ideología (Technik und Wissenschaft als "Ideologie"*, trad. de M. Jiménez y M. Garrido, 1984), Tecnos, Madrid, 1989.
- , "La idea de la universidad-procesos de aprendizaje" (conferencia, Universidad de Heidelberg, 1986, publicada en *Eine Art Schadensabwicklung*, trad. de F. Galván Díaz, 1987), en *Sociológica*, año 2, núm. 5, otoño de 1987.
- HUSEN, T., "El concepto de universidad: nuevas funciones, la crisis actual y los retos para el futuro", en *Perspectivas*, vol. XXI, núm. 2, 1991.

- KERR, C., *The uses of the University*, Cambridge, Harvard University Press, 1972 (5a. ed., con un *post scriptum*).
- , "A critical age in the university world: accumulated heritage versus modern imperatives", en *European Journal of Education*, vol. 22, núm. 2, 1987.
- LYOTARD, J.F., *La condición posmoderna. Informe sobre el saber*, Cátedra, Madrid, 1986.

Humberto Muñoz García

*La política en la universidad y  
el cambio institucional*

INTRODUCCIÓN

LA LITERATURA reciente sobre educación superior ha prestado atención a las presiones de reforma que se ejercen sobre la universidad a raíz de la velocidad de los cambios económicos y políticos de la sociedad (Dill y Sporn, 1995). Crece la preocupación acerca de cómo modificar sus objetivos y transformarla hacia nuevas relaciones con el mercado, el Estado y el entorno social, de modo tal que sus tareas resulten pertinentes para satisfacer necesidades sociales emergentes e impulsar el progreso nacional. Las demandas que se le plantean están asociadas con la lucha por la competitividad —en el marco de la globalización—, elevar la calificación de la fuerza de trabajo y desarrollar la generación y manejo de alta tecnología.

Se ha construido un clima social de exigencias para que la universidad aumente la calidad del aprendizaje y adquiera una mayor capacidad para producir y distribuir conocimiento. Dicho clima se ubica en países de distinto nivel de desarrollo, y los cambios institucionales que se impulsan tienden a tomar como punto de referencia el modelo de la universidad estadounidense (Mauch y Sabloff, 1995), la cual tiene una forma de organización más orientada al mercado que la de otras regiones del mundo.

Asimismo, en el campo internacional se han encontrado tendencias que tienen mucho en común en cuanto al impulso que dan al cambio institucional: una demanda creciente de estudiantes y la disminución de los subsidios gubernamentales a la universi-

dad pública, cuyas funciones son consideradas inapropiadas con el uso de recursos escasos y de enorme costo económico. Se han llegado a propiciar nuevos esquemas financieros que han alterado el patrón de relaciones entre este tipo de instituciones y el Estado. No ha sido ajeno a este punto de vista el señalamiento de una politización acendrada y la necesidad de que intervengan agentes externos en sus cambios, ya que la universidad por sí misma –según se dice– no ha sido capaz de reformarse.

Hoy, como en otros tiempos, la universidad enfrenta un futuro incierto porque sus relaciones con el gobierno y otros poderes sociales han cambiado o se están trastocando. La concepción respecto a ésta ya no es la misma que se tenía después de la posguerra. Los sistemas de evaluación y de rendición de cuentas están a la orden del día, y al conocimiento se le ve más como una mercancía (Gibbons y Wittrock, 1985) que como resultado orientado por la academia. La universidad está inmersa en un periodo en el que se le pide cambiar para cumplir con prioridades nacionales de una manera tan enfática como pocas veces en su historia, lo que le significa un nuevo pacto con la sociedad (Gibbons, 1995).

El análisis de los cambios de largo plazo en los sistemas de educación superior y en las unidades que los componen puede entenderse de la manera en que lo sugiere Clark (1995), quien recoge las nociones de complejidad, diferenciación e integración desarrolladas en el pensamiento sociológico clásico.<sup>1</sup> Dichos procesos ocurren en instituciones como la universidad y tienen efectos que pueden desajustar las relaciones académicas, el gobierno y la organización, tal que en un momento de su desarrollo obligan a reformar determinados planos de su estructura o la estructura misma, cuando sus fines y funciones dejan de cumplirse o no se cumplen del todo.

<sup>1</sup> Una discusión teórico-metodológica sobre el cambio social que recoge y critica las nociones y principios con los que se analiza se encuentra en Tilly (1984). El pensamiento sociológico clásico sobre el cambio social y su desarrollo en buena parte del siglo pasado se recopila en Etzioni y Etzioni (1964).

Las instituciones académicas como la universidad se vuelven cada vez más complejas con el paso del tiempo, y su respuesta es diferenciarse en todos sus niveles, actividades y productos. En un cierto punto, la fragmentación requiere nuevas maneras de integrar y coordinar el conjunto, lo cual desemboca en reformas o ajustes razonables (como sugiere Clark, 1995) en aquellas áreas que no siguen la dinámica del conjunto o que se dispersan. En este contexto, las reflexiones y análisis enfocan las perspectivas de reforma de la universidad y llevan a formular preguntas sobre si existen patrones que puedan seguirse para modificar los términos de su financiamiento, las formas de gobierno, administración y gestión, la organización del trabajo académico, el contenido de los valores que sostiene la comunidad universitaria y sus relaciones con el mundo externo.

El problema así planteado es de una complejidad intelectual enorme. Supone, entre otras cosas, el análisis de los condicionantes del cambio, los efectos que ejercen sobre la dinámica y la realidad institucional, el momento en que se desatan los mecanismos de reforma y las posibilidades de implantarla. La reforma como medio para hacer cambios planeados (Altbach, 1990) y orientar la dirección, ritmo y velocidad de la transformación requiere de visiones de largo plazo que recojan experiencias pasadas y presentes, así como un proyecto de futuro que tenga consenso entre los actores involucrados.

Las reformas son generadas a raíz de los cambios históricos de una institución, pero a la vez son impulsoras de los cambios que la adecuan para alcanzar nuevas etapas de desarrollo y vincularse mejor con su entorno. Una reforma es un proceso que puede alterar partes o todo el conjunto institucional y, por tanto, sus componentes e implicaciones son muy variados; existe un acuerdo para darle inicio, y es un proceso interactivo en el que la comunidad requiere un tiempo de aprendizaje para desempeñar sus actividades desde una organización diferente de aquella en que solía hacerlo.

Ahora bien, las reformas no sólo resultan de las transformaciones o ajustes necesarios a la organización en el devenir institucional, también tienen su origen en conflictos y situaciones de inestabilidad, ruptura o crisis que conllevan la aparición de nuevos liderazgos y la redefinición de la naturaleza y los fines universitarios. Aunque aún todavía es un asunto de controversia científica y política precisar cuáles son los factores que acarrearán tales situaciones, cómo operan en el tiempo, cuándo son las reformas un efecto o causa de las crisis, las resistencias que se les oponen, cómo se articulan éstas en la emergencia de conflictos y de qué forma las crisis, el éxito o fracaso de una reforma se relaciona con la capacidad de conducción del gobierno universitario, la intervención de factores externos y las condiciones del entorno social (Dill y Sporn, 1995).

Lo ocurrido al respecto en universidades del extranjero (Neave y van Vught, 1991) y en las propias (Kent, 1998) enseña que hay algunas similitudes en los cambios de más largo plazo y hasta en algunos procesos de reforma. Por ejemplo, en el caso de México, el rápido crecimiento de la matrícula en un periodo corto fue acompañado de un cambio que significó la expansión de cada una de las universidades públicas, el aumento en su escala de operaciones y tamaño. La llamada masificación estuvo acompañada en el interior de las instituciones por el aumento de unidades especializadas, la profesionalización del trabajo académico y el sindicalismo entre los trabajadores administrativos. Las instancias de gobierno se multiplicaron y con ello apareció la tendencia a la burocratización y la necesidad de un mayor control político en la organización. Nuevas instituciones y universidades más grandes dieron pie al desarrollo del sistema de educación superior, instaurándose relaciones más amplias y profundas entre ellas.

Estos grandes procesos influyeron para que se surgieran reformas en algunas de las universidades públicas debido a la magnitud e inercia de los cambios, pero también debido a contradicciones provocadas en el seno institucional durante su transcurso. Son

varias las universidades públicas que vivieron tiempos de inestabilidad, sufrieron conflictos que las pusieron al borde de la ruptura o situaciones de crisis en las que confluyeron factores internos y externos para debilitarlas. Ciertamente, estas circunstancias no fueron ajenas a un contexto social en el que se ha insistido por varios lustros en poner en duda el carácter, eficacia y pertinencia de la universidad pública.

En este escrito, se explora la idea de que la universidad pública en México se ha debilitado por una serie de factores políticos internos y externos que han contribuido a provocar situaciones críticas y a disminuir su poder entre las instituciones de la sociedad, así como la capacidad de mando del gobierno universitario. Asimismo, plantea que las situaciones de crisis estructural han sido una palanca de la reforma, aunque no la única, y se asume que lo han sido porque producen un costo muy elevado a la estructura de poder institucional. Los instrumentos de gobierno, la capacidad de conducir de quienes dirigen y la moral comunitaria tienen un deterioro cuya reparación es indispensable para renovar y hacer avanzar la actividad académica.

Al mismo tiempo, la promesa o los arreglos políticos para reformar la universidad han sido un medio utilizado para resolver las crisis o los conflictos que tiene como trasfondo. Hacer la reforma, en la práctica, es otro problema, particularmente si tiene que ver con un cambio global de la estructura de relaciones en que se sustenta la organización del trabajo académico; esto es, adaptar la institución a los requerimientos sociales del presente como posibilidad de futuro.

Cuando una reforma parte de una crisis política y tiene el propósito de adecuar la vida académica a nuevas realidades institucionales y sociales, un primer paso consiste en transformar el gobierno y la organización administrativa para reestablecer la legitimidad del primero y crear las condiciones para que la academia opere en un esquema organizativo apropiado a los requerimientos que se instauren. Esta lógica se desprende de lo que sugieren algunos trabajos que han examinado el tema en el país

(Aguilar, 1988; Kent, 1998; Acosta, 2000) y se acerca a las preocupaciones de quienes se preguntan por la mecánica de los cambios. Un aspecto más por considerar, son los esfuerzos para restaurar el tejido simbólico de la comunidad, la cual resulta ser un elemento fundamental para hacer viable políticamente cualquier intento de cambio a su actividad y de brindar los apoyos debidos para impulsarlo.

La reforma, como instrumento de cambio, requiere plena capacidad del gobierno universitario para formularla y llevarla a cabo, toda vez que siempre amerita oposición de sectores estudiantiles, encuentra actitudes reacias a los cambios en las comunidades y enfrenta presiones externas de grupos que tienen interés en desatarla e influir en su contenido y marcha. Estos desafíos, en esencia, devienen ejercicios políticos cuya eficacia depende del reconocimiento de la legitimidad del gobierno institucional. En este sentido, la reforma tiene que ser pensada como ayuda para lograr el cambio y, por tanto, sugerir contenidos y aplicaciones es importante para que el resultado sea un impulso verdadero a la academia y proyecte la influencia de la universidad pública sobre su entorno.

La primera parte de este ensayo aborda tres puntos relativos al poder y la política en la universidad que ilustran el debilitamiento institucional y el arribo a puntos críticos que establecen la necesidad de una reforma. En la segunda, se presentan las perspectivas de cambio y se ordenan los ejes básicos de la reforma en tres componentes: gobierno, organización administrativa y organización académica. Asimismo, se anotan los elementos fundamentales que incluye cada uno. Para la exposición hay, desde luego, un recorte del objeto, el cual fue construido a partir de visiones y observaciones que destacan rasgos y relaciones estructurales, factores y procesos que contextualizan, subyacen o han influido en el debilitamiento institucional. Por tanto, se integran al discurso narraciones hechas en la literatura del campo internacional, y estudios y análisis de cambios reales en el ámbito universitario de México. Entre estos últimos son de particular

importancia aquellos que se han enfocado en lo político, cuyas referencias se realizan a lo largo del documento.

Para el lector se hará evidente que no existe un objeto empírico definido. Su referencia está dada por la universidad pública en el país, cuyo tipo ideal, decirlo así, es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Los argumentos pueden hacerse extensivos a la universidad pública en México porque es la que depende de fondos otorgados por el gobierno federal, porque es el sitio de producción de conocimiento más importante del país y por su legado histórico. Lo que se relata podrá coincidir más con unas instituciones que con otras, lo mismo que las perspectivas políticas de reforma. Las particularidades históricas cuentan, y bastante, lo mismo que el extenso entramado de relaciones de poder en que se despliega la actividad política de las fuerzas y actores universitarios. La realidad es mucho más vasta que la síntesis que aquí es posible lograr, pero esta última amplía el alcance para mirar los problemas que se abordan.

Adviértase, finalmente que este trabajo es un ejercicio de reflexión, que señala múltiples cuestiones que tienen un tratamiento inacabado y que requieren análisis propios. En esta medida, enuncia campos que pueden impulsar la investigación sobre la política y su significado en la universidad. Asimismo, desea contribuir al debate de lo que espera a la universidad en estos tiempos de cambio nacional y a realizar una tarea a la cual es muy difícil dotar de contenido y encauzar.

#### UNIVERSIDAD, PODER Y POLÍTICA

La universidad es, ante todo, una institución académica, pero llena de contenidos, acciones y significados políticos que influyen e interfieren en el acontecer académico. Es indispensable, por tanto, poner atención a lo político y resaltarlo como un factor presente y permanente de la vida universitaria para entender mejor los modos a través de los cuales operan estas instituciones, las rup-

turas en periodos de crisis y las salidas que corrigen o cambian su rumbo o que alteran las relaciones de poder en que se estructuran el gobierno y su organización.<sup>2</sup>

El estudio de lo político en las universidades se ha realizado desde diferentes perspectivas y enfoques conceptuales que hacen referencia a cuestiones sustanciales en el campo sociológico y politológico, como la constitución de la autoridad, las formas burocráticas de dominación, los movimientos sociales de estudiantes, la problemática entre los actores del escenario institucional, las relaciones del Estado con las universidades a propósito de la autonomía, las políticas públicas hacia la educación superior y otras que se vinculan con el imaginario colectivo y las culturas académicas (véanse, entre otros, Levy, 1987; Aguilar, 1988; Acosta, 1994; Kent, 1999). En México, actualmente, la mirada se ha dirigido hacia el análisis del gobierno universitario y los problemas de gobernabilidad (Casanova, 1999; Pallán, 1999; Acosta, 2000), así como a la constitución del poder, los grupos que lo detentan y las formas en que lo ejercen (Ordorika, 1999).

En general, lo político es concebido como la lucha, competencia o esfuerzos que llevan a cabo miembros de una colectividad (que sostienen intereses propios) a participar o influir en la distribución del poder.<sup>3</sup> Por tanto, es un aspecto que forma parte

<sup>2</sup>Se entiende la política en su sentido más común, tal como lo expresa Weber "La lucha por compartir el poder o influir en su distribución..." en que los "intereses juegan un papel decisivo en la distribución, preservación o transferencia de poder" en una determinada esfera de la actividad o ámbito social (Turner, 2000, pp. 88-85). Para una referencia amplia de los conceptos políticos en Weber, véase Bendix (1962). La perspectiva política weberiana se encuentra presente en los textos en que se estudian este tipo de aspectos en la educación superior, a los que se agregan teorías del conflicto social, también inspiradas en la óptica de Weber. Véase Dahrendorf (1958). En este texto, la acepción de "la política" se usa en este sentido, pero también se refiere a los asuntos y características del gobierno universitario, al ejercicio del poder y a las políticas públicas. Estas últimas acepciones están vinculadas a la noción de Weber. Véase el trabajo de Cerych (1987) para una mayor explicación entre la política (*politics*) y las políticas (*policies*) en el caso de la educación superior. El análisis de lo político, de la política, orienta para entender las transformaciones institucionales de la universidad, conjuntos de determinaciones, grupos de factores, que dan cuenta de una serie de pautas estructurales que se han seguido y que se pueden observar desde esta óptica para abrir nuevas perspectivas políticas de reforma.

<sup>3</sup>Desde esta perspectiva, las teorías y análisis del cambio en la universidad se orientan a partir del estudio de fuerzas políticas y movimientos sociales de los actores, así como también de los proyectos o visiones que tienen para la transformación institucional, asimismo, a partir de rescatar y explicar los resultados del conflicto y las formas de enfrentarlo o dirimirlo

de la actividad de las universidades públicas y que sirve para caracterizarlas, porque en sus diversas formas de manifestarse revela cuestiones esenciales del orden institucional y refleja en él las prácticas políticas de la sociedad. El análisis de lo político en la universidad es indicativo de cómo se constituye el poder y cuáles son sus rasgos más típicos, producto de su propio devenir histórico; la ubicación que tiene en el conjunto de las instituciones educativas y políticas; sus propósitos; los resultados que alcanza, y el movimiento de renovación constante que la transforma para satisfacer las cambiantes necesidades sociales.

Se entiende, además, que la universidad goza de una determinada fuerza política en el conjunto de las instituciones sociales que se funda en el poder que obtiene por el reconocimiento o importancia atribuida a su materia de trabajo y funciones para el desarrollo de la sociedad, y que este ángulo representa una forma interesante de ver la universidad, pues está vinculado con la legitimidad de su régimen político, con los esfuerzos que despliegan los actores internos para controlarlo y con los intercambios que mantiene en el exterior con actores que influyen en el devenir institucional.

#### *El manejo del conocimiento en la universidad como factor estratégico de poder institucional*

La universidad es un espacio creado por la sociedad en el que opera un conjunto de procedimientos regulados para la producción de conocimiento, su transmisión, reparto y circulación. Tales procesos se realizan mediante actividades de investigación, docencia y extensión, a través de trabajo intelectual cuyo régimen de realización es peculiar, va desde una labor estrictamente individual hasta formas de cooperación y colaboración extraordinaria.

En este ensayo, no se sigue pero tampoco se desconoce esta perspectiva. Muchas de las crisis y reformas experimentadas en las universidades mexicanas han sido producto de sendos conflictos; es posible que varias de las contradicciones provocadas por las tendencias que aquí se marcan hayan tenido que ver con ellos.

riamente complejas. Dicho trabajo se divide, además de las actividades anotadas, según materias de conocimiento (disciplinas o campos) y las características de la organización institucional, y funciona desde el principio de libertad para conocer y enseñar, esto es, de una manera abierta y plural a todas las corrientes de pensamiento.

El conocimiento es el elemento con el que se trabaja en la universidad, y como tal es invisible e intangible (Clark, 1983). Sin embargo, en la sociedad hay otros espacios en los que se crea y maneja.<sup>4</sup> Frente a ellos, lo que tiene de singular la universidad es que desarrolla más campos de saber, desde la lógica de la proliferación (Feyerabend, 1979), y cuenta con estructuras que le permiten enlazarlos (Clark, 1983). En esta institución, se racionaliza el conocimiento en el sentido de organizarlo y combinarlo de una forma coherente y crítica, y se proponen sus aplicaciones. Pero además, la universidad conserva el conocimiento del pasado e interpreta, desarrolla y resguarda las tradiciones culturales de la sociedad; de esta forma reproduce a la propia educación.

Otra particularidad universitaria es que la transmisión de conocimiento requiere un cúmulo de flujos informativos que se alimentan a través de la investigación, la cual es el eje que articula el conjunto de las funciones que realiza y cuyos resultados—extraordinariamente variados—sirven al interés general de la sociedad para que los utilice en sus estrategias o proyectos de desarrollo.

En las sociedades contemporáneas, el conocimiento, en sus diversas formas, adquiere una importancia cada vez mayor en la generación de riqueza y cultura. Los requerimientos de la com-

<sup>4</sup>Actualmente, y de manera particular en los países desarrollados, se instalan laboratorios de investigación directamente vinculados con las grandes empresas, pero también organismos y hasta universidades dedicadas exclusivamente a producir conocimiento. Cada vez hay más agencias, grupos y personas en el juego que compiten por recursos para hacer su trabajo; la industria privada se mueve en dirección a la academia financiando proyectos específicos, y las universidades se ven en la necesidad de cambiar sus moldes convencionales de estructura y organización para investigar frente a lo que se ha denominado "la emergencia de un sistema de producción de conocimiento socialmente distribuido" (Gibbons, 1995, p. 103).

petencia internacional impulsan a los mercados y a los gobiernos nacionales a que se expanda la producción de conocimiento y a elevar la educación de la fuerza de trabajo. En el sistema productivo, el conocimiento se ha vuelto el factor más importante y cobra un valor de cambio cada vez más alto puesto que impulsa su desarrollo y aumenta la productividad, calidad y cantidad de los bienes y servicios. La economía plantea exigencias elevadas de calificación profesional y técnica, contar con generaciones de jóvenes formados, informados y con destrezas para adaptarse a un mundo laboral que cambia a gran velocidad, particularmente en algunas áreas del mercado. En este sentido, la transferencia de conocimiento de la universidad a la sociedad se lleva a cabo a través de la docencia, porque los estudiantes egresados de sus aulas son los sujetos portadores de saber acumulado y actualizado. De las universidades se espera que puedan entrenar personas capaces de solucionar los problemas que plantea la economía moderna, que atañen a todas las vertientes de la ciencia. Para el sistema político, el conocimiento y el acceso a sus canales de distribución también se consideran puntos indispensables para la democratización. El avance del conocimiento y su difusión en la sociedad auxilian a crear y transmitir valores propios de la cultura y las prácticas ciudadanas. Para el sistema político, la socialización de las personas en la universidad, la creación de cuadros dirigentes y de profesionistas que tienen un alto impacto en sus comunidades, así como la resolución de los problemas que plantea la naturaleza y la sociedad a través de la investigación, dotan al gobierno nacional de legitimidad (Acosta, 1994) y de medios para formular políticas públicas más adecuadas, y a la universidad de una posición extraordinariamente relevante en el intercambio con el mercado y el Estado. En el primer caso, la universidad transfiere innovaciones y conocimiento técnicamente explotable (Habermas, 1980), y en el segundo, contribuye a dar sustento y posibilidades al proyecto nacional. A cambio, recibe recursos para su funcionamiento, patrocinio para sus actividades, prestigio, reconocimiento y mayores garantías de esta-



bilidad institucional. En suma, gana poder político en la medida en que contribuye a crearlo por el uso económico, social, político y cultural que pueda darse al conocimiento.

Así, el poder y la capacidad de negociación de la universidad con su entorno son atributos que surgen, en buena medida, del conocimiento que se integra al saber y a la cultura de la sociedad.<sup>5</sup> Como institución educativa es uno de los instrumentos que define lo que en un periodo determinado se considera saber legítimo (Foucault, 1979) dentro del régimen y la política general con los que, de pacto, cuenta cada sociedad. Más aún, la universidad, como institución responsable de otorgar títulos y grados, certifica la posesión de conocimiento y la capacidad de transmitirlo o producirlo de manera original.

Como parte del conjunto de las instituciones, la universidad entra en el juego del poder social en una mecánica de fuerzas políticas que buscan intervenir en la orientación del saber, la apropiación y uso del conocimiento. En este cuadro, el conocimiento tiene efectos positivos sobre el poder de la universidad si hay un intercambio fluido, reciprocidad de trato o pactos claramente establecidos con el Estado y el mercado. Si no es el caso, se presentan desequilibrios en la triangulación (Clark, 1983),<sup>6</sup> que ubican a la universidad en una situación en la que aumentan las probabilidades de deteriorar su imagen social si, deliberadamente o no, se debilitan los intercambios o se suspenden los apoyos.

En la historia reciente, los casos examinados en la bibliografía existente (Neave y van Vught, 1994; Neave, 1995) sugieren

<sup>5</sup> Las prácticas académicas de producción de conocimiento se llevan a cabo en instituciones. Para formular y entender las relaciones entre el conocimiento académico y el poder, entonces, deben considerarse los efectos que sobre ellas ejerce la dinámica y características de las instituciones (Brown y Schubert, 2000). Su estudio es muy complejo y abarca temas muy vastos que aquí no pueden tratarse. Por ejemplo, en el libro de estos autores se señala que una fuente de poder para la universidad (que no cuenta con el reconocimiento debido) radica en tareas que no han sido o difícilmente podrían ser sustituidas: incluyen, entre otras, la articulación del orden moral, la integración de la personalidad para que los estudiantes se incorporen a la división social del trabajo, la institucionalización de la educación cívica y el papel de conciencia crítica de la sociedad.

<sup>6</sup> La triangulación universidad (academia), mercado y Estado ocurre en una variedad de formas que modela Williams (1995) en su trabajo.

que el Estado ha disminuido sus lazos con la universidad, que se ha abierto un periodo histórico en que se le presiona más que en otros tiempos para que cumpla sus obligaciones de una manera eficiente, eficaz y pertinente (Rothblatt, 1995) y se le empuja a adaptarse al entorno social fortaleciendo sus nexos con el mercado, en un contexto más competitivo por la intermediación de agencias u organismos —que incluso operan a nivel internacional— dedicados a producir o transmitir conocimiento.<sup>7</sup>

Si los argumentos mencionados se utilizan para pensar el caso mexicano, podría sugerirse que la universidad pública está en una encrucijada que la conduce necesariamente a transformarse. El poco valor que los actores de la vida nacional han atribuido hasta ahora al conocimiento creado en las universidades, el retiro de compromisos por parte del gobierno federal, los escasos nexos con el mercado y una cultura científica muy precaria en la sociedad serían elementos que ayudan a explicar por qué la universidad pública no sólo no ha ganado poder, sino que, por el contrario, ha perdido influencia o prestigio.

En una formación social del tipo de la nuestra (“país en vías de desarrollo con una ciencia incipiente realizada sobre todo en las universidades públicas”), a la universidad le ha significado un esfuerzo notable no perder reconocimiento y poder. Ha sido verdaderamente difícil satisfacer las necesidades de conocimiento de un aparato productivo profundamente heterogéneo y de un Estado que no tenía por costumbre fincar sus políticas en el escrutinio de la sociedad. Asimismo, en la conexión de la universidad con su entorno, la investigación no ha gozado de un fomento suficiente y adecuado, y ha recibido duras críticas por no atender “prioridades” nacionales. Así, han existido grandes desbalances entre oferta y demanda de conocimiento y fallado los canales adecuados de comunicación para alcanzar un mayor equilibrio, aunque el problema de los desequilibrios surge de una ecuación académica, política, financiera e ideológica que ha

<sup>7</sup> Véase la nota 3.

sido casi imposible despejar. Además, se ha agregado más recientemente una mayor competencia de la universidad con otros centros de investigación, agencias gubernamentales, fundaciones y otros organismos no universitarios dedicados a producir conocimiento que tiene que ver no sólo a recursos, sino también con los medios para legitimar el saber.<sup>8</sup>

Las interrelaciones de la universidad con instancias y actores en el terreno del poder social no han resultado del todo armónicas en los últimos tiempos, a lo que se añaden problemas de operación y conflictos políticos internos que han contribuido a debilitar los nexos de la universidad con su entorno y a crear un clima que la presiona para que realice una reforma estructural que coloque al conocimiento en el lugar que le corresponde y a la institución le devuelva la confianza, fuerza política y capacidad para desempeñar plenamente su papel en la sociedad. Lo anterior sería posible si la universidad estrecha sus lazos con el entorno y con el sistema de elaboración y distribución del conocimiento que está fuera de ella, al tiempo que modifica sus formas de hacer ciencia y fortalece su propio aparato científico.<sup>9</sup>

*Acerca de algunos factores y tensiones que llevan a la pérdida de autoridad del gobierno universitario*

En la comunidad universitaria, la autoridad tiene como fundamento el mérito y el prestigio académico a partir de la superioridad del saber, la capacidad intelectual, los aportes originales al conocimiento y la experiencia que se adquiere con el tiempo. El prestigio y la obra dividen a sus miembros en una jerarquía que

<sup>8</sup>Estas líneas ilustran simplemente lo complejo que ha sido vincular el conocimiento generado y manejado en la universidad con el mercado y el Estado y, por tanto, con el poder social. El tema, sin duda, es inagotable, pero requiere un análisis riguroso porque la falta de conexiones con la investigación, entre otras causas, ha nutrido visiones que restringen el sentido de la universidad a una institución de servicios formadora de recursos humanos, lo que tiene fuertes implicaciones en sus relaciones institucionales con el poder.

<sup>9</sup>En las palabras de Gibbons (1995, p. 92), el modo actual de producción del conocimiento "está cambiando drásticamente", en las normas que lo regulan y las formas de legitimarse, mediante una organización heterogénea, más allá de las fronteras disciplinarias, en un contexto de aplicaciones prácticas.

se articula con base en la colaboración y la cooperación. Las altas posiciones refieren a la autoridad del saber, y se supone que las personas que las ocupan tienen condiciones y es deseable que sean quienes organicen, coordinen y dirijan la academia, sin embargo, la autoridad del saber tiene una autonomía relativa de la autoridad política y, por tanto, no necesariamente se relacionan (Blau, 1973).<sup>10</sup>

Por lo general, las leyes que rigen el funcionamiento de la universidad definen dos tipos de autoridades políticas: las unipersonales y las colegiadas. Estas últimas integradas por una representación de las primeras y representantes de los académicos, estudiantes y trabajadores administrativos en distintas proporciones. Las autoridades políticas unipersonales son las titulares del mando e integran equipos de trabajo con funcionarios; juntos ocupan los puestos para dirigir la institución y administrar su organización. En conjunto forman el régimen político de la universidad, ordenan la estructura y funciones del gobierno y, en consecuencia, ejercen el poder y tienen una influencia notable en su distribución.<sup>11</sup>

En organizaciones grandes y complejas como son las universidades contemporáneas, tiende a producirse una mayor separación entre la academia y la administración encabezada por la autoridad política. Los vínculos con el régimen y las capacidades para gestionar demandas y satisfacer necesidades comunitarias privan más para acceder a los puestos directivos que la obra académica. En la práctica, mientras más separados se encuentren la autoridad del saber y la autoridad política es más probable que

<sup>10</sup>En la tesis doctoral de Ordorika (1999, pp. 102-109), se ilustra el origen de esta diferencia entre autoridad política y "técnica" a partir de los debates y la promulgación de la Ley Orgánica de la UNAM de 1945. Señala, asimismo, que la reorganización universitaria a la que dio paso dicha ley significó en la práctica la preeminencia de la autoridad "ejecutiva" sobre los cuerpos colegiados (académicos). El paréntesis es un agregado propio que está implícito en el texto referido.

<sup>11</sup>El régimen tiene marcado plazos en la ley para su ejercicio de gobierno. Una de sus principales tareas como modo de dominación es la de reproducirse, conseguir ser estable y durable, para lo cual requiere justificarse y legitimarse mediante operaciones efectivas y eficientes (Eckstein, 1966). Mantenerse le representa ganar apoyo o aceptación de sus iniciativas en la comunidad. Sin embargo, un régimen puede sobrevivir sin ser legítimo (mediante la fuerza, coacción, cooptación, por ejemplo) o por ser considerado como la única alternativa que existe. Sobre este punto y el derrumbe de los regímenes autoritarios véase Przeworski (1994).

los estilos de conducir y administrar del régimen sean menos sensibles a las necesidades de la academia y al desarrollo del conocimiento. La legitimidad del régimen, entonces, se obtiene cuando la academia considera que las decisiones y actos del gobierno universitario se llevan a cabo a través de una administración eficiente que permite el desarrollo de las misiones institucionales y la instalación de programas en beneficio de la expansión del conocimiento.

En la universidad, los intercambios académicos y políticos en la comunidad están basados en un orden institucional, en un conjunto de representaciones o creencias que se comparten colectivamente y en reglas que definen los requisitos de ingreso y pertenencia a la comunidad, las acciones de sus miembros, el respeto a los valores académicos y las características y condiciones que se deben cumplir para acceder a las jerarquías académicas y a los puestos de mando. Los diferentes sectores de la comunidad desarrollan relaciones muy variadas con el régimen universitario y con cada una de las autoridades políticas; éstas dependen del lugar al que se adscribe cada parte de la comunidad en la organización (por ejemplo, niveles educativos, escuelas, facultades, etcétera), del sector comunitario al que se pertenece (profesores o investigadores) y de la posición que se tenga en él. De hecho, en las universidades actuales de gran tamaño con campus en varias localizaciones, habría que entender que "la comunidad" de la institución resulta de un agregado de comunidades (Kerr, 1970). La diferenciación interna es uno de sus rasgos principales. Por ejemplo, los académicos, que juegan un papel principal en la universidad, se dividen, además de su jerarquía, por los campos disciplinarios que cultivan, las funciones que realizan, las figuras que los integran (profesores, investigadores, técnicos), los docentes que son de carrera y los que son de asignatura, el nivel en el que enseñan (licenciatura o posgrado), su participación en asociaciones académicas o sindicales, entre otros elementos.<sup>12</sup> Los estudiantes se dividen por su origen de clase,

carrera de estudio, nivel de enseñanza, rendimiento escolar, participación en agrupaciones estudiantiles, ideología, grado de compromiso o involucramiento en tareas, protestas o movimientos sociales fuera o dentro del campus, para citar algunas de las más típicas. Los administrativos, finalmente, tienen una división escalafonaria muy vasta que los ubica en diferentes niveles sociales, aunque tienen respuestas más colectivas que los otros sectores frente a sus condiciones de trabajo por estar afiliados a un sindicato.

Todo este conglomerado heterogéneo que entra en la comunidad, establece relaciones con los funcionarios y autoridades que constituyen el régimen y forman parte del gobierno universitario. Son los encargados de organizar y agilizar la administración; tomar y ejecutar decisiones orientadas a la realización de los fines institucionales y colectivos; negociar las demandas de los miembros o agrupaciones de la comunidad; representar a la institución frente a poderes externos y a la sociedad; obtener, manejar y distribuir los recursos, así como dar cauce a los ámbitos políticos y vigilar que se cumplan los ordenamientos mediante los cuales se recrea la autoridad y el poder, de manera tal que se brinde la adecuada continuidad a los proyectos y se promueva la estabilidad institucional.

En una institución altamente diferenciada en su estructura orgánica, funciones, puestos, tareas y productos, las necesidades y demandas comunitarias tienden a multiplicarse. Las acciones de grupos que forman parte de la comunidad están orientadas al logro de mayores recursos y espacios para sus tareas; ganar influencia sobre los contenidos y formas de la enseñanza; abrir áreas de investigación; recompensas que otorguen prestigio; mejoras en las condiciones de trabajo o estudio, y remuneraciones, derechos y privilegios si es posible. Existe un terreno fértil para considerar legítimas las demandas surgidas en diferentes sectores de la comunidad y encaminar acciones para que sean atendidas y resueltas por la administración y los mandos de autoridad; los actores que enarbolan las exigencias pueden manifestarlas, con

<sup>12</sup> Sobre la diferenciación de los académicos y otros temas relacionados véanse los trabajos de Gil Antón, particularmente el de 1994. También consúltese el libro de Gredtága (2000).

toda libertad, en los ámbitos institucionales que consideren propicios para ganar adeptos o formar redes que eleven la presión política para alcanzar resultados positivos.

Desde determinadas premisas de crecimiento (matrícula, personal e infraestructura), como lo ocurrido en México con las universidades públicas durante los años setenta, aparecen desajustes en la organización, pasados los cuales ésta alcanza una mayor complejidad por el aumento de su tamaño, necesidades financieras y de control político. Como resultado, crecen las instancias de gobierno y algunas obtienen mayor poder y capacidad política que otras en función del área de especialización y del monto de recursos que manejan con destino a la comunidad. La estructura de gobierno alcanza una mayor diferenciación y diversificación de funciones y tareas.

Por su parte, las identidades y horizontes de la academia adquieren un carácter más local con referencia al conjunto de la comunidad. Para la autoridad política y el gobierno universitario, resulta más difícil formular y ejecutar programas generales para toda la institución; se pretende que los cambios en la organización sean graduales, mediante iniciativas y programas dirigidos a sectores particulares de la comunidad, sin que impliquen o se noten modificaciones a la legislación, que la administración tiene que procesar con eficiencia y eficacia para que la comunidad se sienta atendida. Así, cuando el gobierno universitario propone o ejecuta planes de desarrollo globales para la institución dispensa un enorme esfuerzo en establecer consensos para disminuir la probabilidad de afectar a grupos e intereses que respondan, resistan o se opongan a las iniciativas. Los altos mandos comienzan a tener entre sus tareas fundamentales la búsqueda de equilibrios políticos; se propicia que aparezcan, entonces, mecanismos clientelares, una tendencia a concentrar el poder de la organización, favorecer la toma de decisiones centralizada, formas autoritarias de ejercicio del poder, actitudes y acciones patrimoniales, negociaciones particularistas y empleo de mecanis-

mos para excluir a los que discrepan.<sup>13</sup> La vida académica resulta afectada por las vías políticas del manejo institucional, y su percepción abre distancias entre la comunidad y su gobierno, las cuales pueden agrandarse si además se considera que los funcionarios disfrutaban de privilegios considerados excesivos.

En México, desde hace tres decenios aproximadamente, la universidad comenzó una etapa en la que el régimen instauró un sistema de creciente primacía de las formas burocráticas frente a la academia, los cuerpos colegiados y el sindicalismo (Marquis, 1987; Kent, 1990). El gobierno universitario consiguió conducir los órganos y asociaciones que hicieron presencia e incluso manejarlos para legitimarse. Dicho sistema, con características variables en cada una de las universidades, en su momento impulsó y consolidó el desarrollo institucional; consiguió adaptarlo a los cambios de las demandas de su entorno; modernizó la organización; resolvió conflictos internos; incrementó el valor de la educación superior en la sociedad, expandió la investigación, para todo lo cual contó, entre otras cosas, con fluidez y aumento de los recursos financieros.

El gobierno universitario y su capacidad de conducción se tornaron en objeto de análisis, reflexión y atención por la trascendencia que adquirieron para la marcha de la vida académica y por el papel estratégico de la universidad dentro del sistema político mexicano, pero también por las contradicciones que provocó el régimen en la comunidad por la fuerza para imponer medidas y caminos no siempre auscultados de manera conveniente en tiempo y forma y, por tanto, sin el debido consentimiento de actores reales dispuestos a confrontarse o movilizarse mediante la suspensión de actividades y el traslado del conflicto al ámbito de la sociedad para que el gobierno federal o local pudiera intervenir,

<sup>13</sup> En el análisis de la Universidad de Guadalajara (Gradilla, 1995) se indica que las bases de su estructura de poder se fundaron en un marco normativo que permitió el patrimonialismo y el corporativismo, los cuales terminaron por provocar una crisis política. En una primera aproximación, se caracteriza al gobierno universitario como "cerrado, rígido, vertical, centralizado, exclusivo, basado en el control ideocrático, patrimonial y corporativo de sus unidades organizativas, en la parcelación de la información, en el secreto, en la distancia y en la dispersión" (p. 46).

mediar o resolverlo. En breve, la complejidad de la organización universitaria y de su gobierno, la heterogeneidad comunitaria, formas verticales de ejercicio del poder, actitudes despectivas de la administración hacia los académicos, distribución desigual de los privilegios, la idea transmitida a la sociedad de una alta politización en la universidad pública, un deterioro declarado de la calidad y un enorme esfuerzo financiero para sostenerla —en medio de crisis económicas recurrentes en el país y restricciones severas del gasto público—, abrieron una nueva etapa en que justificada o injustificadamente comenzaron a aplicársele pruebas de resultados y a exigírsele que rindiera cuentas; medidas que fueron prácticamente correlativas al control y a la disminución real del subsidio.

Una paradoja observada en muchos países es que a la universidad se le comenzó a exigir más con menos recursos. Con los antecedentes de su historia, se colocó a la institución universitaria en un nuevo contexto en el que los elementos adversos para seguir adelante han sido bastantes. Con menos recursos a la mano, una imagen social en deterioro —creada con toda intención en contra de lo público—, baja en el precio del trabajo intelectual especializado y falta de reconocimiento al mismo en la sociedad, el gobierno universitario necesariamente experimentó limitaciones en sus capacidades para resolver contradicciones de todo tipo en el campus los que, a fin de cuentas, siempre terminan por afectar la vida académica y reforzar en el exterior la mala imagen de la calidad y del alto costo que paga la sociedad por una educación deficiente.

Cuando se presentan restricciones financieras al gasto institucional, alto grado de diferenciación en la academia y presiones externas encaminadas a cambios modernizadores de las universidades, las autoridades políticas y sus equipos tienen que racionalizar la administración de los recursos mediante programas que necesariamente destacan las diferencias comunitarias y la estratificación entre sus miembros, lo cual deriva no sólo de una razón económica sino también de la de promover nuevos valores

y modos de vida académica que respondan a los tiempos institucionales y a las vicisitudes políticas de la administración universitaria para sortear coyunturas y conflictos, que le producen altos niveles de desgaste. El decaimiento de la identidad y la moral institucional es una consecuencia que normalmente se revierte en falta de confianza en la dirección política de la universidad. Su gobierno y ella misma se hacen más vulnerables a cualquier conflicto.

En esta perspectiva, aparece una tensión dinámica de contradicciones entre segmentos de la comunidad y sus directivos. Al acumularse la tensión por todas las razones expuestas, crece la fragilidad del gobierno universitario, los “titulares” del mando pierden capacidad de persuasión, las respuestas del régimen no alcanzan a cubrir todas las demandas, surgen dificultades técnicas, políticas y financieras para corregir las decisiones, pero también para aplicar o modificar las normas. Los instrumentos de gobierno que se mostraron eficaces en otros momentos reducen o eliminan de plano sus efectos para conducir la realidad institucional; el resentimiento, síntomas de anomia y pérdida del sentido institucional aparecen como telón de fondo de la falta de legitimidad del régimen, la carencia de representatividad de los miembros de la comunidad en los órganos colegiados, así como para respaldar posibles conflictos que, en su particularidad y en las dificultades para resolverlos, llegan a cuestionar el diseño institucional. Todos estos elementos, en su interacción, minan la gobernabilidad y puede que hasta la propia estructura y distribución del poder universitario; la legitimidad del régimen se pierde y tiene que ser vuelta a construir con todos los costos que esto significa para la universidad.

*Las relaciones con actores externos  
que crean inestabilidad institucional*

Necesariamente, la universidad está vinculada al entorno social que la rodea y lo refleja. Por tanto, el acontecer institucional, aca-

démico y político es también una consecuencia de la dinámica que mantienen sus relaciones con el exterior. En este juego de interacciones, los nexos con el entorno, particularmente el político, pueden llegar a tener un papel definitorio para obstaculizar o impedir la actividad universitaria, contribuir al desgaste de las estructuras del gobierno institucional y la legitimidad de los mandos. Todos los interesados, internos y externos, en lo que ocurre con la universidad se manifiestan y tratan de influir sobre su orientación académica, esto es, en la producción de conocimiento y su distribución social. Desde el entorno, se presentan grupos o actores que intentan darle su particular sentido a la universidad: los empresarios que están al frente del mundo de los negocios y el trabajo y requieren de la universidad personas e ideas para el desarrollo de las empresas; los partidos políticos que en sus plataformas establecen visiones y medidas respecto a la educación y que en ocasiones se presentan al interior del campus para manifestarlas, ganar adeptos o apoyar fuerzas internas que luchan por el poder institucional; personajes de la vida política nacional que auspician la conflictividad universitaria para su beneficio, etcétera; entre todos los actores externos sobresale el gobierno federal por ser el que está más directamente relacionado e involucrado con la universidad.

La relación de la universidad con el gobierno del Estado está regulada por la autonomía que jurídicamente la protege de interferencias externas, directas o indirectas, en su vida académica, económica y política (Levy, 1987). Y es el gobierno federal el que tiene que velar por el cumplimiento de tal disposición. Además, el modo de relacionarse que ambos establecieron históricamente asume el apoyo económico a la universidad pública mediante un subsidio, lo que convierte al gobierno federal en un actor de primer orden para su buen funcionamiento y desarrollo; por ello goza de un enorme grado de influencia y control sobre las pautas que siguen el sistema de educación superior y cada una de las universidades.

Las relaciones que en efecto ha mantenido el gobierno mexicano con las universidades públicas no han sido fijas en el tiempo. Los preceptos generales han servido de marco, pero en la realidad el contenido de los vínculos se ha transformado a partir de tres líneas; las dos primeras están fijadas al nivel del sistema de educación superior pero afectan a cada institución en lo particular, y la tercera responde más a estrategias particulares que se enfocan a universidades concretas:

- a) las políticas públicas para la educación superior;
- b) la política económica del régimen en turno, donde se incluye a las universidades en el presupuesto educativo;
- c) las intervenciones del gobierno para prevenir o resolver conflictos universitarios que adquieren un carácter político y rebasan los límites y capacidades institucionales.<sup>14</sup>

A través de varias décadas, en consecuencia, las exigencias del gobierno federal a las universidades implicaron que se ampliara la matrícula, después que regularan su crecimiento y racionalizaran sus gastos con motivo de reducciones reales al subsidio y, finalmente, que tomaran medidas para corregir la pérdida de calidad en la enseñanza; esto es, el gobierno federal tuvo una política financiera abierta para elevar la atención a la demanda durante lo que se conoce como la etapa de expansión de las universidades públicas. Después de la expansión y como resultado del ajuste estructural de la economía y de la crisis fiscal, el gobierno federal restringió los presupuestos para regular el crecimiento de la matrícula y siguió una política económica que se tradujo en contracciones a los programas académicos de las universidades, cancelación de recursos para nuevas plazas, control de

<sup>14</sup>En los casos de conflicto o crisis en las universidades públicas, el gobierno federal (el local o ambos) ha intervenido tradicionalmente en auxilio de las autoridades políticas universitarias. Cuando estas últimas no cuentan con su respaldo, es muy difícil que se mantengan en sus puestos. Si hay necesidad de cambiarlas, el gobierno interviene, entonces, buscando establecer una nueva élite o bloque de poder que pueda conducir la institución. Ejemplos que ilustran varios tipos de intervención gubernamental en la historia de la UNAM se encuentran en el texto de Ordorika (1999).

los incrementos salariales y disminución del salario académico. A continuación, impulsó la deshomologación salarial, creó estímulos al desempeño en el trabajo y presionó a las universidades para que diversificaran sus fuentes de financiamiento, que él mismo abrió para asignar los recursos según las instituciones se apegaran a sus políticas. Tales medidas cambiaron la óptica de la evaluación con el propósito de elevar la calidad de la enseñanza (véase Varela, s/f).

La política hacia la educación superior en los últimos años tiene tales antecedentes como trasfondo. En este periodo, hubo necesidad de dar respuesta a una creciente demanda escolar generada por la dinámica demográfica y otros procesos estructurales de la sociedad mexicana. Para ello, el gobierno federal decidió no crear más universidades públicas, y diversificar y ampliar la base institucional a través de tecnológicos. Hacia las universidades se siguió una línea para sacar a flote las ineficiencias, ineficacias y la poca pertinencia de la educación superior pública en el marco de lo que habían sido las críticas al Estado benefactor, lo cual favoreció un crecimiento impresionante de establecimientos y matrícula en la educación privada.

La política educativa también ha puesto énfasis en los mecanismos de selección de estudiantes, en criterios más estrictos para incorporar a nuevos miembros al personal académico, en programas de obtención de doctorados para los profesores e investigadores (que se cursan más para cumplir el trámite que como verdadera superación intelectual), en la acreditación profesional y en los cambios curriculares.

Finalmente, la intervención del gobierno en la transformación de la universidad en la historia más próxima ha sido ilustrada, en parte, en trabajos que tocan los casos de las universidades de Guadalajara, Puebla, Sonora y la Nacional Autónoma de México (Acosta, 1994; Kent, 1998; Ordorika, 1999). Sobre este punto, destaca que los cambios en varias universidades públicas del país fueron estimulados por los gobiernos estatales al considerar que las instituciones ya no tenían viabilidad a causa de sus continuos conflictos y crisis políticas.

En el decenio pasado, se perfiló en el país una ola democratizadora y participativa en los procesos políticos, con partidos de oposición más activos y fuertes, procesos electorales más competidos y una mayor cantidad de intereses políticos externos reflejados en las universidades públicas. En ese contexto, el gobierno federal tomó la postura de dejar que los conflictos universitarios siguieran su cauce, sin solucionarse, hasta producir un colapso que le permitiera intervenir de una manera legítima ante la incapacidad de las autoridades universitarias para resolver movimientos o asuntos internos cargados de intereses externos (Kent, 1998).

Lo que sugieren las relaciones que ha mantenido el gobierno federal con las universidades públicas es que este último ha seguido una dinámica doble –aparentemente contradictoria pero realmente complementaria–, de retraerse y a la vez intervenir. Las medidas para la educación superior seguidas por el gobierno federal contribuyeron en distintos momentos y, al final de cuentas, a acumular tensiones políticas en las universidades, las cuales repercutieron en inestabilidad institucional; colocaron al régimen universitario en una posición intermedia entre las agencias ministeriales, los poderes de la Unión y la comunidad universitaria, y el resultado fue que surgieran demasiadas presiones externas y fuertes resistencias internas que hicieron que el gobierno universitario perdiera su capacidad para resolver conflictos con la eficiencia con la que lo hubiera logrado en tiempos normales. Si, además, los conflictos se extienden fuera del campus y se prolongan por un cierto tiempo, el régimen universitario queda atrapado entre fuerzas políticas mayores que la suya, que tienen expresión nacional, y aquellas que mueven internamente el conflicto; y puede llegar a un punto de parálisis y ver cómo se destruye su legitimidad. En los casos más actuales, el gobierno federal ha aprovechado las crisis para intervenir y orientar los procesos de reforma, así como para construir las condiciones que le permitan redefinir el marco de sus relaciones con la universidad pública.

Más de una decena de universidades públicas en el país (Didriksson, 1999) se reformaron en los últimos tres lustros por haber experimentado situaciones de crisis; en varias instituciones fueron profundas y afectaron el devenir de la educación superior: se suspendieron los vínculos entre el gobierno universitario y la comunidad, y se deterioraron las relaciones académicas entre los sectores, las identidades y los valores. En algunas universidades, las crisis llegaron al punto de vaciar de significado a las instituciones y desprestigiarlas en el medio social.

En suma, podrá notarse que los factores y procesos políticos que contribuyen o han contribuido a debilitar la universidad pública en México están imbricados con muchos otros que residen en su interior y en su entorno y que se relacionan a través del tiempo de una manera interactiva para arribar a situaciones de crisis, puntos catalizadores de contradicciones que impiden su pleno funcionamiento, y que implican presiones de reforma institucional. Las transformaciones a las que se les impulsa, sin embargo, no resuelven del todo estas problemáticas si se reducen estrictamente a la esfera de lo político, a cambios de personas o de la organización del gobierno universitario o al comportamiento de los actores políticos que buscan una salida a la crisis. La alternativa de reforma tiene más posibilidades de realizarse si se basa en un proyecto global que proponga modificar el ejercicio de la academia; estructuras y procesos, normas y valores que hagan prevalecer los intereses académicos en las relaciones de la comunidad con el gobierno universitario, de tal suerte que el orden político gane aceptación.

#### PERSPECTIVAS POLÍTICAS DE CAMBIO

La existencia de una crisis institucional conduce a una adaptación estructural que transforma a la organización universitaria, su régimen político y forma de gobierno (Lawler y Mohrman, 1993). La experiencia mexicana ilustra que para renovar las institucio-

nes después de la crisis se hicieron cambios jurídicos para establecer un marco que diera una nueva forma a la estructura de gobierno. Asimismo, se devolvió legitimidad al régimen mediante relaciones políticas que permitieran una participación más amplia de diversos sectores de la comunidad en el poder institucional y la toma de decisiones. Las reformas tuvieron coincidencias pero se procesaron en cada universidad por separado. Estos antecedentes son importantes porque la universidad pública en el país sigue sujeta a debate, en un contexto político nacional complejo por los cambios en el gobierno federal del 2000. A lo anterior se añade una serie de nuevas demandas y desafíos del entorno. En consecuencia, los cambios institucionales requieren visiones globales y proyectos de largo plazo que fijen la misión o misiones por cumplir, asimismo, los mecanismos que le den secuencia y continuidad a las transformaciones impulsadas por la reforma. Este último es un proceso que no ocurre sin sobresaltos e intentos de politización.<sup>15</sup> En el tránsito hay que desarrollar habilidades políticas y tomar medidas para sortear las coyunturas.

Los proyectos de reforma deben tener en cuenta una serie de puntos para ampliar su enfoque: la imagen social adversa que tiene la universidad pública, que está acompañada de expectativas crecientes sobre el papel de la educación superior en el avance del país; la política educativa que guía el sistema de educación superior, del que cada universidad forma parte; el desarrollo y aplicación de instrumentos que puedan combinarse para resolver problemas de rezago y a la vez introducir innovaciones a la organización; las transformaciones que se llevan a cabo en las universidades de los países avanzados de occidente y las experiencias de adaptación institucional en América Latina, y, finalmente, la forma en que pueda establecerse un nuevo modo de

<sup>15</sup> En el accionar de la reforma se constituye un grupo favorable a los cambios y un grupo conservador que apela a mantener el pasado. En el enfrentamiento que se produce, señala Gradilla (1995), se corre el riesgo de que el proceso sea paralizado por las bases tradicionales de poder, porque no existe otra estructura para la acción colectiva que la prevaleciente. De esta suerte, es indispensable que cristalice una nueva lógica de operación institucional que cambie la correlación de fuerzas a favor del primer grupo para lograr que los cambios sean exitosos.



relaciones con el Estado, la sociedad y el mercado. Todos estos puntos afectan la dirección y la velocidad de los cambios.

Si no existe un patrón para transformar a las universidades (Kerr, 1993) porque cada una tiene su propia autonomía relativa y dinámica de movimiento, lo que puede hacerse por ahora es sugerir las perspectivas de cambio con base en propósitos generales y prerequisites por ser considerados. Las reformas a las universidades pueden tener objetivos y tocar instancias institucionales diferentes (Dill y Sporn, 1995; Alpert, 1993). No obstante, hay aspectos que resaltan y se agrupan en tres componentes: gobierno, organización y academia. En seguida, se anotan algunos de éstos para contar con elementos que sirvan para reflexionar sobre la conducción de las universidades en torno a su adaptación a los tiempos actuales y por venir.

#### *Los cambios en el gobierno universitario*

Los problemas que trae consigo hacer cambios al gobierno de una universidad son extraordinariamente complejos y no existen soluciones únicas, y menos permanentes. Después de una situación de crisis, hay objetivos que es preciso lograr: provocar equilibrios y condiciones para la estabilidad política con base en correspondencias y coincidencias de las partes en pugna para que el debate sobre las reformas adquiera racionalidad. Este propósito puede obtenerse con una sustitución de mando, pero después tienen que gestarse posibilidades para que el régimen sea restaurado, esto es, vuelva a adquirir legitimidad y generar confianza sobre la base de que se van a resolver de una manera adecuada los problemas que produjeron la crisis.

La idea es conseguir que el gobierno de la universidad fortalezca y enriquezca sus recursos políticos mediante nuevos arreglos con los factores reales de poder, alianzas o coaliciones, y que acerquen al cuerpo directivo con la comunidad académica. Es indispensable que exista coherencia entre las soluciones que se postulan y las acciones que se lleven a cabo para una más rápida

recuperación de la legitimidad. Asimismo, persuadir a todos los actores de la escena universitaria de que una reforma a la estructura de gobierno es conveniente para que la institución proceda a transformarse y recupere una estabilidad política duradera. Para una organización muy diferenciada como la universidad contemporánea, gobierno y comunidad requieren estar identificados plenamente, porque la naturaleza de sus fines, funciones y quehaceres de largo plazo y supone certidumbre en el trabajo.

Bajo la premisa de consenso los elementos por tener en cuenta son, entre otros, los siguientes:

- a) En la literatura sobre el gobierno de las universidades (Peterson, 1995), se insiste en que las reformas se fincan en un liderazgo que esté en posibilidad de corregir fallas en las estructuras de mando, las formas de ejercicio de la autoridad y la organización administrativa; que establezca alianzas que desplacen a sectores de la vieja elite política y constituya un núcleo académico a su alrededor convencido de la reforma con un proyecto que indique objetivos claros y abra posibilidades de desarrollo a la institución, que logre adaptarla a las demandas y desafíos procedentes del entorno. Quienes encabezan el liderazgo requieren estar en capacidad de comunicar su proyecto a la comunidad universitaria y a la sociedad y, además, persuadirlas de que lo adopten. En este mismo tenor, seleccionar líderes que surjan espontáneamente en la comunidad, identificados y comprometidos con las líneas de cambio, que sirvan como cadenas de transmisión entre el gobierno universitario, las instancias encargadas de formular y ejecutar programas de reforma, y la comunidad.
- b) Los cambios políticos conducen a un sistema de equilibrio de poderes entre las autoridades centrales y locales y entre las unipersonales y las colegiadas. En algunos casos, se crean instancias para resolver las controversias y mecanismos de consulta que permitan corregir decisiones. Asimismo, es deseable que operen instrumentos e indicadores explícitos

para evaluar el resultado de las políticas y medidas de los distintos niveles del gobierno universitario.

c) Es fundamental revisar los requisitos y procesos para elegir a quienes ocupen puestos de autoridad y representen a la comunidad en los órganos colegiados. Se trata de alcanzar una representatividad auténtica. Un medio que auxilia, es instaurar un sistema de rendición de cuentas de las autoridades a la comunidad, que ponga el acento en los objetivos no logrados, lo cual es provechoso para el avance institucional y para la legitimidad del gobierno.

El tema de la democracia en el gobierno universitario pasa por estos ejes, que tienen relación con sentimientos de inclusión en la vida de la universidad, influir en las decisiones a través de los representantes y libertades de discurso, para organizar el trabajo académico, participar con responsabilidad en la política académica y defender los derechos que correspondan. Un régimen universitario que opere sobre la base de otorgar confianza a los académicos y estudiantes auspicia que se obtengan más y mejores resultados en el trabajo y ser ejemplo para procesos de democratización análogos en la sociedad (Levy, 2000).

d) La realidad universitaria en la que funciona su gobierno sigue una lógica de creciente complejidad y diferenciación, de intereses académicos y políticos variados y competitivos (Clark, 1995), que dificultan la efectividad y la eficacia de sus declaraciones y actos. Lo que es más, la autoridad tiene que impulsar dicha lógica porque es intrínseca al desarrollo de la institución. Por tanto, es recomendable que la comunidad académica y estudiantil integren asociaciones u organizaciones horizontales y válidas que, junto con los sindicatos, brinden al gobierno interlocutores legítimos para tratar los asuntos de conjunto e incluso como medio de defensa de la universidad pública en coyunturas en que ocurren manifestaciones o movimientos, no representativos de fuerzas políticas internas reales, que amenacen su estabilidad.

e) En una realidad con estas características, se toman decisiones de muchos tipos, los cuales tienen niveles y alcances muy diferentes sobre la vida institucional. Es aconsejable que éstas se agrupen o clasifiquen de tal manera que pueda sugerirse quiénes y en qué ámbitos se toman (Martínez Rizo, 2000). De aquí se sigue abrir conductos que tengan canales apropiados para desconcentrar las demandas de quienes se sientan afectados por alguna decisión tomada, tal que puedan satisfacerse de una manera expedita.

f) En otro nivel de análisis, los cambios en el gobierno universitario deberían darle posibilidades de presentar iniciativas al gobierno federal en las que se propongan elementos para incorporar al marco jurídico que redefina las relaciones entre ambos. Aquí es necesario insistir que la misión universitaria, una vez adaptada a las condiciones histórico-sociales actuales en el país, supone un alto grado de autonomía para cumplir sus fines (Neave, 1995), fijar prioridades, alcanzar mayor eficiencia y control en el manejo de los procesos académicos y evitar que agentes externos desestabilicen políticamente a la institución.

La relación entre el gobierno federal y la universidad pública debe reconocer al primero como un actor que tiene intereses propios en la educación superior, encargado de proveer los recursos financieros (Kogan, 1987) y respetar la organización y la vida académica institucional. La universidad, por su parte, debe comprometerse a presentar ante la sociedad, en tiempo y forma, sus planes y programas de trabajo, los indicadores de avance, los criterios de evaluación de sus propósitos y, en el caso particular de las reformas, del éxito o fracaso de sus medidas. Las políticas públicas para este nivel educativo serían un resultado de la relación bilateral.

De este modo, el rompecabezas para reformar el gobierno universitario consiste en lograr un régimen político de participación ampliada, que la comunidad reconozca la validez de la autoridad,

que instaure relaciones que ofrezcan condiciones estables a la vida institucional para que sus cambios sucesivos se produzcan por vías políticas legítimas, sin rupturas en cada ocasión, y que construya una organización que estimule el avance del conocimiento y la calidad de sus productos. Es una tarea que exige al gobierno universitario movilizar a la comunidad hacia una cultura política que sostenga la unidad de lo diverso y el sentimiento de pertenencia a la universidad, entre otros valores.

### *Hacia una organización renovada*

Una perspectiva amplia de lo político asume que los cambios en la organización administrativa acompañan a los del gobierno universitario. El propósito consiste en favorecer y agilizar la toma de decisiones orientada a los fines colectivos; manejar en forma más eficiente los recursos; instaurar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas por el gobierno universitario, e integrar de la manera más benéfica posible para la institución sus objetivos y acciones con las políticas públicas para la educación superior. Se trata de que la organización administrativa adquiera mayor flexibilidad para apoyar las innovaciones académicas y promueva que existan las condiciones para que ocurran y con ello ser una fuente de legitimidad para el régimen.

Más allá de estos propósitos generales, el rediseño de la organización administrativa tiene cuatro aspectos de los que no puede prescindir y que se enumeran de manera sucinta a continuación:

a) *Descentralización.* La universidad no es una organización unitaria (Clark, 1983), la creciente complejidad de sus tareas produce una división del trabajo cada vez más pronunciada, donde los grupos y las personas realizan funciones y cumplen obligaciones determinadas (Clark, 1995). La diversidad demanda medidas que descentralicen la toma de decisiones hacia cada unidad académica o establecimiento de la institución. Esto es, operar en un conjunto en el que cada parte

tiene autonomía para administrar sus recursos en función de las decisiones académicas que se estimen convenientes en el marco de la misión universitaria. Cada entidad es responsable de rendir cuentas a la institución al final del ejercicio presupuestal.

Desde el principio de cooperación, la administración en cada unidad académica favorece que la producción de bienes intelectuales sea más competente. Esto es, sigue un enfoque en el que la atención está volcada a aquello que resulta trascendente a su propia colectividad y a los proyectos de desarrollo institucional que se trace. Significa, entonces, que cuente con la capacidad de mantener o modificar sus sistemas de trabajo de acuerdo con la dinámica académica y de proporcionar las condiciones para que los académicos realicen sus labores de la mejor manera posible.

b) *Desconcentración.* Este punto va ligado al anterior. Se refiere a los procesos y procedimientos que simplifican los trámites administrativos y reducen los tiempos para llevarlos a cabo. Uno de sus aspectos fundamentales es la delegación de responsabilidades una vez que los encargados de tomar decisiones lo han hecho en el ámbito de su competencia. Se trata de que en cada trámite existan márgenes de flexibilidad para solucionar problemas a la persona que los realiza.

c) *Integración.* La lógica de diversificar continuamente sus tareas tiene como contraparte la necesidad de que se apliquen políticas y acciones de integración para la universidad (Muñoz y Rodríguez, 2000). Por ejemplo, en centros de estudio que incluyen varios niveles de enseñanza, llevan a cabo funciones relativamente separadas, tienen establecimientos o proyectos aislados que tocan materias afines, se consigue elevar la magnitud y calidad de los procesos y productos así como combinar conocimientos, mediante acciones de integración. Sin embargo, la integración no sólo tiene sentido hacia el interior de la universidad, puede utilizarse también como criterio para elegir y fortalecer las relaciones

con el exterior, en el sentido de seleccionar aquellas que tienen una mayor coherencia, mejor integración, con sus fines y propósitos. En consecuencia, es una guía que sirve para que la universidad se adapte a los cambios que experimentan las demandas de su entorno.

d) *Transparencia y gestión.* Las universidades públicas por lo general se encuentran en una situación de necesidades académicas y administrativas crecientes, de rezago en algunas de sus partes y, por tanto, con recursos que normalmente les son insuficientes. Además, están en peligro de recortes al subsidio en cada ejercicio presupuestal, de búsqueda para abrir otras fuentes de ingresos y conseguir recursos adicionales. En estas circunstancias, la reforma a la organización administrativa tendría que tomar en cuenta el manejo escrupuloso de las finanzas y la absoluta transparencia en la preparación del presupuesto, la asignación de recursos y la rendición de cuentas sobre los gastos al final de cada ejercicio. La reforma tiene que despejar del todo que en la distribución y entrega de los recursos no hay favoritismos o dispendios.

Por otro lado, es un punto a favor de la administración que mantenga nexos estrechos con la academia en la obtención de fondos adicionales. Lo deseable sería que la organización tuviera instancias en varios sectores académicos que se dedicaran exclusivamente a las tareas de gestionar este tipo de ingresos; orientar a la comunidad sobre agencias e instituciones que tienen recursos para proyectos; llevar a cabo la tramitación correspondiente, el seguimiento de los contratos o convenios que se originen, y la administración y entrega oportuna de los fondos.

En suma, la reforma a la organización administrativa es para que la universidad opere de manera eficiente en sus tareas y satisfaga las expectativas sobre su papel en el crecimiento económico, la modernización social y el desarrollo cultural; para que apoye a la academia de manera efectiva, y el gobierno universitario gane legitimidad.

Las cuatro medidas de reforma mencionadas representan grandes cambios para la universidad, que en este texto no se aprecian por lo resumido de la exposición. Comenzar a instalarlas es un objetivo de corto plazo que lleva varios años concluir. Otras reformas que podrían anticiparse, como la planeación y coordinación de las actividades sustantivas, no se han tratado porque dependen de aquellas que se consiga implantar en la academia.

#### *La reforma académica es el objetivo mayor*

De la literatura sobre el campo (Peterson, 1995; Dill y Sporn, 1995), se deriva que los cambios en las relaciones y actividades académicas son el principal objetivo de una reforma institucional. Como se dijo al principio, para llevarla a cabo, al menos en países como México, se requiere proceder primero a modificar el gobierno y la organización. Tal medida es una condición necesaria pero no suficiente, toda vez que la reforma académica, después de una crisis institucional, exige que se transforme la estructura de creencias y valores de la comunidad. Por ejemplo, no puede subsistir una diferencia abismal entre los valores de la academia y los de la administración, además de que la academia tiene que retomar formas de vida basadas en la colaboración, cooperación y solidaridad en el trabajo así como asumir que la participación en la política universitaria se hace de manera responsable para mantener la unidad. Los cambios en la cultura comunitaria favorecen y sustentan la necesidad de reestructurar los procesos de investigación, enseñanza y hasta el propio papel que deben desempeñar los académicos si la misión universitaria adquiere nuevos contenidos. Desde estos preceptos, existen más posibilidades de conducir una reforma académica, darle viabilidad política al proceso y que sus resultados consoliden la legitimidad del régimen universitario para proyectarlo a largo plazo.

Los cambios a las relaciones y formas de vida de la academia son, sin duda, los más difíciles de realizar. En este terreno, los riesgos de equivocarse son muy grandes y pueden ser demasiado costosos para la institución y su régimen político. La experien-

cia recomendaría que los ajustes se lleven a cabo de una manera gradual; requieren mucho esfuerzo y tiempo, y tratar en detalle a cada unidad o conjunto de unidades académicas en la institución.

Sobre la reforma académica lo que vale la pena enfatizar es que entre sus propósitos está que la universidad defina sus intercambios con el Estado y la sociedad –incluido el mercado– de una manera distinta a como lo ha hecho. Esto es, ubicarse en la instancia que tiene al conocimiento como el factor que hace posible construir y conducir el avance social. En la reforma académica está una de las claves para que la universidad pública gane poder en la sociedad. En esta dirección, la universidad tiene que crear nuevos modos de producir, expandir, transmitir y distribuir el conocimiento. La perspectiva de cambio contempla lo siguiente:

- a)* Adoptar un enfoque interdisciplinario en la investigación, el aprendizaje y otras actividades indispensables para la lógica de la diversificación (educación continua y a distancia, por ejemplo). La universidad pública tiene que sacar provecho de la investigación como ventaja comparativa a otras instituciones educativas, a la que se agrega contar con más medios para combinar conocimiento.
- b)* Funcionar con una organización académica que permita integrar y desintegrar colectivos interdisciplinarios e interinstitucionales (pueden ser de las propias unidades de la universidad o entre éstas y otros organismos externos). Se trata de agrupaciones heterogéneas en su formación, capacidades, habilidades y experiencias que, al tiempo de producir conocimiento, enseñen a investigar. Dicha organización brinda posibilidades de elevar la capacidad de respuesta a las demandas de conocimiento y utilizar enfoques más amplios para el tratamiento de los problemas que se investigan o enseñan, pero también para estimular la creatividad, la reflexión e interpretaciones más amplias y profundas de las que se puede tener individualmente. Desde ahora, la producción de conocimiento está basada en la combinación de campos

y la innovación en las intersecciones que existan en sus márgenes, para lo cual el funcionamiento de colectivos inter o multidisciplinares resulta indispensable.

*c)* Vincular la investigación con la docencia, lo que refiere a funciones y no solamente a actividades. Esto supone una organización académica que las enlace en esencia, donde producción y transmisión de conocimiento se combinen e influyan mutuamente. Implica, asimismo, entender la docencia como una función que se ejerce de múltiples maneras y cuyas conexiones con la investigación son muy variadas. A través de los nexos de estas funciones, aumenta la calidad de la enseñanza, se flexibiliza el currículum y puede cumplirse mejor el precepto de aprender a aprender.

*d)* Incrementar los flujos de comunicación de la universidad con su entorno y establecer medios que ayudan a que la demanda y oferta de conocimiento encuentren un balance adecuado. El conocimiento afecta cada vez más lo público y como respuesta hay más grupos en la sociedad que lo requieren; por tanto, hay más intereses dirigidos a él y a los resultados de la investigación. En la sociedad, aparece una mayor diversificación de grupos u organizaciones que buscan intervenir en cómo se produce y en los efectos que provoca.

*e)* Aumentar la competitividad de la academia a través de convenios de colaboración en proyectos con diversos agentes y agencias en la sociedad.

*f)* Contar con estructuras comunicativas eficaces para ordenar y distribuir los flujos de conocimiento que se producen en la propia universidad, los que llegan de otros centros educativos del país o de otros países. Esto requiere reforzar la estructura informática para darle a la academia un acceso oportuno a la información.

*g)* Apoyar y gestar esfuerzos tendientes a la internacionalización (Didou, 1999), entre otras razones para incrementar la acumulación de conocimiento y estimular sus flujos.

*h)* Instrumentar una política de incorporación y sustitución de tecnologías.

Estas medidas son, ciertamente, las más evidentes, pero también las que se aplican en universidades que diseñan su futuro, modifican la organización convencional de la docencia y la investigación y pueden manejarse como parte de una política del conocimiento, que es indispensable para que las instituciones de educación superior se adapten a los nuevos tiempos. Aquí aparece otra vez la flexibilidad como el concepto clave para darle a la academia condiciones para afrontar los desafíos internos y externos que se le presenten. El *quid* de una reforma académica será encontrar soluciones para organizar y estructurar la docencia ante los cambios veloces que sufren los modos de hacer investigación. Seguramente, lo que emerja de las combinaciones que se encuentren tendrá repercusiones sobre la autoridad, las jerarquías y las formas de hacer política en el campus.

#### NOTA FINAL

Es muy difícil presentar una imagen completa y nítida de cómo se transforma la universidad. De lo expuesto aquí, se desprende que en los cambios de las universidades subyacen factores políticos y fuerzas políticas que los disparan. En lo político, como desde hace tiempo se ha dicho (Baldrige, 1971; Becker, 1970; Kogan, 1987; Cerych, 1987), radican elementos que explican el devenir institucional, aunque hay otros de suma importancia en el campo social, económico, cultural y tecnológico que también intervienen para redefinir la naturaleza de la universidad. Recurrir a lo político no es reduccionismo, sino más bien un enfoque que resalta elementos esenciales de los procesos que modifican el destino de la universidad. Por ejemplo, la inestabilidad, la crisis o la ruptura de la institución pasa por el mal funcionamiento de su régimen político, formas excesivamente centralizadas de estructuración del poder, deterioro de los términos de intercambio con los actores del entorno, e injerencias, directas o indirectas, de fuerzas políticas externas que pueden manifestarse o no en combinación con grupos de interés internos.

Las reformas son procesos que en su esencia también son políticos. Este carácter podría ilustrarse si apreciamos que tienen que revertir las resistencias naturales al cambio; confrontar proyectos y visiones distintos sobre la trayectoria de los cambios; contar con un liderazgo legítimo; partir de un proyecto global sobre la universidad que se desea, el cual contemple el entorno social sobre el que se orientan los cambios institucionales (visión política), objetivos, periodos o etapas para llevarlo a cabo; convencer de que se adopte, y articular fuerzas que lo impulsen. Dicho en otras palabras, una reforma está fincada en el manejo de lo político y en las formas de hacer política. Es a partir de pensar políticamente los cambios a las universidades como más fácilmente se puede corregir o evitar errores y desvíos a su dirección y ritmo, disipar incertidumbres, convocar a los actores (internos y externos) que tengan injerencia para que participen en ellos; de otra manera, existe el riesgo de dejar de lado o ubicar como parámetros fijos a fuerzas o actores que en la realidad pueden ser el motor de la historia que se quiere escribir.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A., "Políticas públicas y reformas universitarias en México, 1982-1992" (tesis de maestría), FLACSO, México, 1994.
- , "Conflicto, poder y trabajo académico en la universidad pública en México. Una perspectiva desde el punto de vista de la gobernabilidad institucional", documento presentado en el Foro "A dónde va la universidad pública", Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2000.
- AGUILAR, L., "Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 65, ANUIES, México, 1988.
- ALPERT, D., *Rethinking the Challenges: Facing the American Research University*, The University of Illinois, 1993.
- ALTBACH, P.G., *Perspectives on Comparative Higher Education: Essays on Faculty, Students and Reform. Special Studies in Comparative Education*, núm. 22, Comparative Education Center, SUNYAB, Nueva York, 1990.
- BALDRIDGE, J.V., *Power and Conflict in the University*, J. Wiley and Sons, Nueva York, 1971.

- BECKER, H., *Campus Power Struggle*, Transaction Books, EUA, 1970.
- BENDIX, R., *Max Weber: An Intellectual Portrait*, Anchor Books, Nueva York, 1962.
- BLAU, P., *The Organization of Academic Work*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1973.
- BROWN, R.H. y Schubert, J.D., *Knowledge and Power in Higher Education*, Columbia University, Nueva York, Londres, 2000.
- CASANOVA, Hugo, "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", en Casanova, H. y R. Rodríguez, *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, Col. Problemas Educativos de México, México, 1999.
- CERYCH, I., "The Policy Perspective", en Clark, B., *Perspectives on Higher Education*, University of California Press, EUA, 1987.
- CLARK, B., *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen, México, 1983.
- , "Complexity and Differentiation: The Deepening Problem of University Integration", en Dill, D. y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon Press, Oxford, 1995.
- DAHRENDORF, R., "Toward a Theory of Social Conflict", en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. xi, núm. 2, 1958.
- DIDOU, S., "Sociedad del conocimiento e internacionalización de las instituciones de Educación Superior en México" (mimeo.), México, 1999.
- DIDRIKSSON, Axel, "La torre de marfil: el gobierno de las universidades", en Casanova, Hugo y R. Rodríguez, *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, Col. Problemas Educativos de México, México, 1999.
- DILL, D. y Sporn, B., "University 2001: What will the University of the Twenty-first Century Look Like?", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demands and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon Press, Oxford, 1995.
- ECKSTEIN, H., *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1966.
- ETZIONI, A. y E. Etzioni, *Social Change. Sources, Patterns and Consequences*, Basic Books, Inc., Publishers, Nueva York, Londres, 1964.
- FEYERABEND, P.K., "Consolando o Especialista", en Lakatos I. y Alan Musgrave, *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento*, Editora Cultrix, São Paulo, 1979.
- FOUCAULT, M., *Microfísica do Poder*, Editorial Graal, Río de Janeiro, 1979.
- GIBBONS, M., "The University as an instrument for the development of science and basic research: the implications of mode 2 science", en Dill D. y Sporn B., *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon Press, Oxford, 1995.
- y B. Wittrock, *Science as a Commodity: Threats to the Open Community of Scholars*, Harlow, Longman, 1985.
- GIL ANTON, M., *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, UAM-Azcapotzalco-Universidad de Sonora y PIIES, México, 1994.
- GRADILLA, M., *El juego del poder y del saber*, El Colegio de México, México, 1995.
- GREDIAGA, R., *Profesión académica: disciplinas y organizaciones, procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*, ANUIES, México, 2000.
- HABERMAS, J., *Toward a Rational Society*, Heinemann Educational Books, Londres, 1980.
- KENT, Rollin, *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, Nueva Imagen, México, 1990.
- , "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities" (mimeo.), Washington, D.C., 1998.
- , "Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior", en Casanova, Hugo y R. Rodríguez, *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, M.A. Porrúa, Col. Problemas Educativos de México, México, 1999.
- KERR, C., "Governance and Functions", en Graubard, S. y G. Ballotti, *The Embattled University*, George Braziller, Nueva York, 1970.
- , "Universal issues in the development of higher education", en Balderston, B. y F. Balderston, *Higher Education in Indonesia: Evolution and Reform*, University of California Press, 1993.
- KOGAN, M., "The political view", en Clark B., *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen, México, 1987.
- LAWLER, E. y S. Morhman, *A New Logic for Organizing: Implications for Higher Education*, University of Southern California, California, 1993.
- LEVY, D., *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, FCE, México, 1987.
- , "Proscribir el divorcio: modernización y democracia en las políticas de educación superior", en J. Balán, *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, CRIM-UNAM, México, 2000.
- MARQUIS, C., *Democracia y burocracia universitaria*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1987.
- MARTÍNEZ RIZO, F., "Consideraciones sobre el gobierno de las instituciones de educación superior", en *Revista Este País*, núm. 109, México, abril del 2000.
- MAUCH, J. y P. Sabloff (eds.), *Reform and Change in Higher Education*, Garland Reference Library of Social Sciences, Nueva York-Londres, 1995.
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto, *La investigación humanística y social en la UNAM: Organización, cambios y políticas académicas*, Coordinación de Humanidades-UNAM/M.A. Porrúa, Col. Problemas Educativos de México, México, 2000.

- y Roberto Rodríguez, "La educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia el fin de siglo", en *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación*, Col. Pensamiento Universitario núm. 90, CESU-UNAM, México, 2000.
- NEAVE, G., "The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education. Policy, Reform and Society", en Dill, D. y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon Press, Oxford, 1995.
- , *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, Pergamon Press, Oxford, 1991.
- y Van Vught, F.A. (eds.), *Government and Higher Education Relationships. Across Three Continents: The Winds of Change*, Pergamon Press, Oxford, 1994.
- ORDORIKA, Imanol, "Poder, política y cambio en la educación superior", en Hugo Casanova y R. Rodríguez, *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, M.A. Porrúa, Col. Problemas Educativos de México, México, 1999.
- , "Power, Politics and Change in Higher Education: The Case of the National Autonomous University of Mexico", *Disertación*, Stanford University, EUA, 1999.
- PALLÁN, C., *Universidad: gobernabilidad y planeación*, UAM, México, 1999.
- PETERSON, M., "Images of University Structure, Governance and Leadership: Adaptative Strategies for the New Environment", en Dill, D. y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon Press, Oxford, 1995.
- PRZEWORSKI, A., "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en G. Odonnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 1994.
- ROTHBLATT, S., "An Historical Perspective on the University's Role in Social Development", en Dill, D. y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon Press, Oxford, 1995.
- TILLY, Ch., *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Russel Sage Foundation, Nueva York, 1984.
- TURNER, S. (ed.), *The Cambridge Companion to Weber*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2000.
- VARELA PETITO, G., "La política de la educación superior en la década de los noventa. Grandes esperanzas e ilusiones perdidas", (mimeo), UAM-Xochimilco, México, s/f.
- WILLIAMS, G., "The «marketization» of higher education: Reforms and potential reforms in higher education finance", en Dill, D. y B. Sporn, *Emergin Patterns of Social Demand. Through a Glass Darly*, Pergamon Press, Oxford, 1995.

Raúl Domínguez Martínez

## *La reforma universitaria: el sentido del cambio*

### INTRODUCCIÓN

ESTA PRESENTACIÓN está dividida en tres partes que de alguna manera se refieren al pasado, al presente y al futuro de la máxima casa de estudios del país, pero debo aclarar que no pretende ofrecer un relato de su acontecer, o una visión diacrónica de la institución, sino apoyarse en ello para destacar aspectos que resultan indispensables para la correcta comprensión de la crisis actual, así como para concebir la posibilidad de reforma en una perspectiva realista y de profundidad.

El primero de estos apartados procura dar una visión sumaria sobre la importancia cabal y del valor estratégico de la Universidad Nacional en el desarrollo del México moderno. Me parece pertinente anticipar que la intención no es la de ofrecer un repaso nostálgico, sino medir una relación de causalidad por los efectos que se producen a partir de condiciones determinadas. El segundo de los apartados apunta a lo que —en mi opinión— es la raíz del conflicto y de cómo está articulada con una parte estructural de nuestra Universidad; me refiero al financiamiento escatimado como una aporía de la autonomía y como una consecuencia del desplazamiento de la posición estratégica de la Universidad. Se trata de un fenómeno complejo para el que resulta menester volver a considerar la relación de causa-efecto, dado que la disponibilidad de recursos y los estándares de comportamiento resultan elementos que se hallan ligados. Por último, y apoyándome en lo anterior, expondré algunas consideraciones acerca



de circunstancias de fondo para emprender una reforma sustantiva, con la mira no sólo de tratar de recuperar una posición estratégica, sino para conformar parámetros de calidad que respondan a los niveles de alta exigencia que se plantean para un plazo inmediato. Cabe añadir que aun cuando el presente trabajo está dedicado a la UNAM en particular, la mayor parte de las consideraciones son extrapolables a otras instituciones, al estar concebida como parte de un conjunto concatenado: el subsistema de educación superior pública.

#### LA UNIVERSIDAD COMO PALANCA DEL DESARROLLO

Haciendo un balance retrospectivo, desde la óptica de cuentas consolidadas que facilita la inminencia del nuevo milenio y ponderando prácticas y efectos en el terreno de lo concreto por encima de perfiles nominales, se puede identificar a la Universidad Nacional Autónoma de México como una institución ubicada a la vanguardia cualitativa en el conjunto de instituciones que ha generado la República en el transcurso del siglo que ha concluido. Las contribuciones de la máxima casa de estudios han participado en el trazo de los rasgos distintivos de la sociedad mexicana en sus mejores acepciones, y se encuentran vinculadas, en mayor o menor medida, con parte de sus mejores conquistas en el triple frente de la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura. El papel de la institución en estos campos ha sido realmente destacado y lo positivo de sus resultados parece inobjetable.

No es éste el espacio adecuado como para intentar una relación, así fuese sumaria, de las aportaciones universitarias al proceso de la nación. Baste con tener en cuenta que por sus aulas han transitado cientos de miles de alumnos, la mayor parte de los cuales se han insertado en el mercado laboral y en la sociedad en general, dotados con calificaciones que han redundado, a su vez, en beneficio de la economía y de la cultura. En esta misma

perspectiva, la Universidad Nacional ha tenido participación elevada en la configuración de los estratos medios de la sociedad, en el tránsito de una población predominantemente rural a urbana, y en la elevación de los estándares intelectuales. Muchos de los profesionistas —la inmensa mayoría, hasta hace relativamente poco tiempo— que han construido el México de nuestro tiempo, son egresados de sus distintas facultades y escuelas, por lo que los logros en campos como la ingeniería, la medicina, el derecho, la arquitectura, la historia, la sociología, etcétera, se encuentran ligados de manera indisoluble con el nombre de la institución. Asimismo, el desarrollo y la diversificación del subsistema de educación superior en la República le debe mucho a la colaboración activa y comprometida de la UNAM.

La importante misión de difundir la cultura, tarea sancionada por todas y cada una de las leyes orgánicas que han regido a la institución, ha sido cumplida de manera más que sobrada, si tomamos en cuenta los recursos con los que se ha llevado a cabo: en 1936, se fundó Radio Universidad, caso de excepción por su calidad en el desierto de la radiofonía cultural mexicana; un año después fue creada la Orquesta Sinfónica (en la actualidad OFUNAM), la cual ha trabajado desde entonces de manera ininterrumpida en favor del arte en México. La participación en la difusión de artistas plásticos poco reconocidos en su momento, desde los clásicos, como José María Velasco, hasta los contemporáneos, ha sido realmente notable. Su producción editorial es, sin duda, una de las más importantes en el mundo de habla hispana. La oferta de espectáculos de alto nivel en las esferas de la danza, la música, el teatro o el cine ha sido constante. Es depositaria, además, de la Biblioteca Nacional y de la Hemeroteca. Cuenta con uno de los archivos documentales más ricos del país y, desde que un siniestro producto de la negligencia destruyó la Cineteca Nacional, la colección filmográfica que la UNAM custodiaba pasó a ocupar un primer plano.

En lo que respecta a la investigación, las aportaciones de la Universidad Nacional resultan, para expresarlo de una forma

lacónica, imprescindibles. Esta tarea, fundamental para el progreso, la soberanía y la identidad propia, ha sido asumida por la UNAM de una manera determinante, justificando de manera plena su carácter de nacional. Podríamos de cierto calcular que sin su concurso en estos aspectos, la insuficiencia en cuanto a generación de conocimientos propios y específicos, "principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales", acusaría un efecto negativo para el país de consecuencias profundas. Habría que mencionar que en relación con estas actividades, la iniciativa privada, con todo y sus universidades, se ha desentendido de forma sistemática. De hecho, hasta la primera mitad del siglo, esta institución cargó con la responsabilidad casi en exclusiva de tan ingente cometido, alternando más tarde con otras instituciones del mismo carácter —es decir, público—, la tarea de realizar investigación, pero conservando ella misma la parte más amplia de la responsabilidad.

Esta plétora de resultados positivos ha sido posible merced a la concurrencia de dos factores: uno, la existencia misma del espacio institucional orientado a tales efectos, y otro, el desempeño de un grupo de mexicanos comprometidos con su país, con su trabajo y con su vocación. Es preciso, para hacer una ponderación correcta y un análisis justo, subrayar el hecho de que nunca, en ninguna de las diferentes etapas y momentos de la historia universitaria, desde su fundación en 1910 y hasta los comienzos del nuevo siglo, la Universidad Nacional ha contado con recursos económicos adecuados en relación con la envergadura de sus funciones. En esto, contrasta con instituciones privadas en México y, por supuesto, con las grandes universidades de Occidente. Ya en otro trabajo he procurado demostrar esta afirmación,<sup>1</sup> por lo que no me extenderé en el punto, pero pensemos que en tan amplio y sostenido despliegue de actividad, el estímulo económico se ha mantenido en el mínimo indispensable. Incluso, ha

<sup>1</sup>Raúl Domínguez Martínez, "Los sofismas del financiamiento universitario", en Hugo Casanova Cardiel, Ángel Díaz Barriga et al., *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, UNAM, México, 2000, pp. 15-78. Pensamiento Universitario, tercera época, 90.

habido épocas en las cuales se ha presentado el riesgo de parálisis por insolvencia; otras en las que el profesorado ha ejercido el magisterio sin emolumentos y diversas facultades, escuelas e institutos han laborado sin presupuesto; el déficit real ha sido permanente. No obstante, con esos dineros mínimos, la Universidad Nacional ha mantenido la continuidad en sus servicios.

No ha sido mi propósito reseñar la participación de la UNAM en términos de epopeya. Se trata sólo del reconocimiento a una labor fecunda de importancia capital para los intereses de la nación, que ha ocurrido dentro de márgenes institucionales específicos y que para alcanzar su viabilidad en el doble sentido del acontecimiento y de la causa que lo produce, ha contado con ciertas condiciones de base: ser nacional; ser pública; ser autónoma y estar financiada por el Estado. Al añadir a estas condiciones la de una articulación operativa con la estrategia de desarrollo vigente en el país, se completa el esquema que ha producido y puede seguir produciendo estos resultados.

#### AUTONOMÍA CON FINANCIAMIENTO SEGURO Y SUFICIENTE

La autonomía universitaria en México, y en particular en la UNAM, se ha constituido como una práctica *sui generis*, con un sentido y con limitaciones precisas, en donde determinados resquicios facultan una prerrogativa de decisión de última instancia que corresponde al poder central en las condiciones en las que éste fue concebido y concretado dentro del esquema republicano. En ello, ha compartido características con otras instituciones de la República cuyos contenidos no han tenido correspondencia con sus respectivas definiciones formales, como es el caso de la *división de poderes*, la *democracia* o el *federalismo*. Desde esta consideración, no es posible afirmar que la autonomía universitaria, adolece de una existencia meramente nominal, pero sí que presenta un sesgo nominativo, en similar sentido en el que se expiden títulos mercantiles con poseedor designado, a diferencia

de los títulos al portador. Estamos hablando más que de la posición subordinada que guarda la autonomía universitaria dentro del esquema republicano, de una de las prebendas extraordinarias y extraoficiales que se arrogó el jefe del Ejecutivo.

Ya en otro escrito me he ocupado de los alcances de la autonomía<sup>2</sup> en lo que se refiere a algunos de sus aspectos jurídicos y académicos, pero lo que ahora me interesa destacar es la forma en la cual la autonomía se encuentra acotada en cuanto a decisiones de última instancia, capaces de afectar su estructura, su posición estratégica y su sentido de fondo. Es evidente que semejante facultad constituye una de las reglas no escritas del sistema, que se encuentran dispuestas para consolidar el mando centralizado de la Presidencia de la República y que se ejerce de una forma velada y por demás esporádica, restringida a situaciones cruciales. Se trata de golpes de timón con los que se fija una ruta fundamental, determinada y determinante. Así, en la dinámica del cambio se pueden distinguir dos niveles que interactúan pero que se encuentran, a la vez, jerarquizados: uno fija los lineamientos de base, los rasgos estructurales y la posición estratégica; otro en donde se verifican los cambios particulares, las transformaciones que no modifican el perfil sustantivo, los matices y las modalidades internas.

Los elementos en los que se sostiene semejante discrecionalidad son diversos y van desde el reconocimiento tácito al voto de calidad de la investidura presidencial, hasta la ambigüedad de ciertas prescripciones y de lagunas legales, pero desde luego el punto medular se deriva de una tutoría financiera que se ejerce con reserva. En efecto, la asignación de recursos constituye un instrumento de control real que —insuficientemente legislado— ha sido empleado en diversos momentos en la historia de la máxima casa de estudios para incidir en su marcha y en su carácter, pero que opera como referente permanente aun en los extendidos periodos de “normalidad”, los que se definen por el grado de funcionalidad de la institución con respecto de las modalidades

<sup>2</sup> “70 años de autonomía universitaria”, en *Revista de la Universidad*, mayo-junio de 1999.

vigentes en el patrón de acumulación que el poder público impulsa.

La pertinencia de las anteriores consideraciones se justifica ante el curso que han tomado los acontecimientos en la Universidad Nacional, los que mejor evocan la “guerra de baja intensidad” diseñada por los estadounidenses, que la inflexión por deterioro cualitativo a consecuencia de una suerte de negligencia practicada por sus propios miembros. Parece claro, en efecto, que la inadaptabilidad mostrada por la institución para someterse a los patrones neoliberales en boga está dando lugar a un “castigo,” el cual, por medio de un efecto de pinza, sofoca económicamente a la UNAM, al tiempo que solapa y hasta fomenta un desgaste que implica la ausencia de soluciones efectivas. Un desenlace posible de este cuadro de crisis sería el de ajustar condiciones para una drástica intervención “justificada”, a fin de moldear la universidad según los antojos políticos de moda, ello sin violentar ninguna norma jurídica e incluso cuidando el consenso político. Hay que estar alerta ante esta perspectiva para que la urgente reforma no reproduzca la patraña de hace una década, consumándose de esa forma el deterioro.

La historia de la máxima casa de estudios registra, en efecto, diversas intervenciones de esta índole. Una de las de mayor trascendencia fue la que dio lugar a la Ley Orgánica vigente, ocurrida en el transcurso de 1944 en el contexto de una dilatada huelga estudiantil, semejante a la que recién afectó a la UNAM. El presidente Ávila Camacho decidió erigirse en árbitro cuando la suspensión de labores sumaba ya varias semanas y había sido asesinado un estudiante; el rector Brito Foucher abandonó su cargo ante la imposibilidad de procurarle solución, instalándose entonces dos rectores simultáneos y rivales, quienes pretendían representar la legalidad: Aguilar Álvarez y Gual Vidal.

En realidad, lo excepcional de la circunstancia no eran ni los disturbios ni la deposición de autoridades, situaciones por cierto bastante frecuentes. Lo excepcional fue la oportunidad de adoptar un nuevo patrón de acumulación o “modelo de desarrollo”, en el que la educación superior jugaría, por vez primera, una posi-

ción estratégica. El Presidente de la República colocó su autoridad por encima de las controversias universitarias y fue convocado un Congreso constituyente para conferirle una nueva estructura legal y un nuevo impulso a la institución, teniendo buen cuidado de que las sesiones estuviesen presididas por un miembro del Gabinete, el doctor Alfonso Caso, entonces a cargo de la Dirección General de Educación Superior de la SEP, precursora de la actual Subsecretaría. El énfasis —por encima de lo académico— fue puesto en la manera de integración de la autoridad universitaria, desechando el concepto de *paridad*, y evitando comprometer al Estado con dotaciones pecuniarias suficientes sancionadas por ley. En lo académico, el favor presidencial *orilló* a la universidad a adoptar un modelo napoleónico con marcado énfasis en lo escolar, con un aparato de investigación raquítrico, desvinculado de la enseñanza y concentrado en profesiones liberales, reduciendo las carreras científicas a una posición marginal. El esquema reservaría, por supuesto, la decisión de última instancia para el jefe del Ejecutivo, consagrando, sin embargo, un mecanismo formalmente neutral para la toma de decisiones y la designación de autoridades. Se anunció entonces la construcción de la Ciudad Universitaria.

Se debe subrayar el hecho importantísimo de que este modelo de universidad se correspondía con un modelo de desarrollo determinado, el cual a la fecha ha quedado inhabilitado. La cuestión es muy clara: el modelo de universidad que subsiste perdió importancia en relación con las nuevas condiciones para gestar el desarrollo; ya resulta obsoleto. Pero también en otras ocasiones menos decisivas este poder de última instancia se ha ejercido de manera más soterrada. La demostración de dignidad y de apego a sus convicciones —características por demás estorbosas dentro del andamiaje de lealtades que exige el sistema— que hizo el rector Barros Sierra en 1968, impidió su reelección ante la amenaza concreta de recortar subsidios.

Antes, en 1966, la total indolencia de Díaz Ordaz frente a un movimiento de características gangsteriles que culminó con la ocupación a mano armada de la rectoría y el virtual secuestro

del rector Ignacio Chávez, fue el mecanismo empleado para oponerse a medidas y comportamientos que se debieron haber resuelto dentro de márgenes propios contemplados por la legislación universitaria. Cabe tener en cuenta que el famoso cardiólogo se empeñó en la última tentativa para hacer prevalecer la calidad académica por encima de la cantidad en la Universidad Nacional. Diversos dispositivos, que fueron desde un programa de regularización de una planta docente que en buena medida se había tenido que improvisar ante el crecimiento desbordado, hasta el establecimiento de los exámenes de selección para contener y depurar la demanda, le reportaron al rector Chávez fuertes enemistades dentro y fuera de la universidad. Al poder centralizado de la República, le importaba mucho más una universidad dócil que colaborara en mitigar presiones sociales, que una universidad de altos estándares de calidad. Se consumaba entonces la sustitución de una universidad de elite por una universidad de masas. La doble intencionalidad parece evidente: se estaba subsidiando a la burguesía industrial y de servicios, al mismo tiempo que se consolidaba una dádiva populista.

En tal ocasión, la estrategia consistió en permitir el libre curso de los acontecimientos, dando rienda suelta a uno de los grupos de choque que pululaban en la UNAM, particularmente en la Facultad de Derecho, restándole apoyo al rector y, sobre todo, manteniendo y alentando la presión social sobre la institución.

Todo indica que ahora nos topamos con una situación en donde esta prerrogativa de decisión en última instancia que opera sobre la base de una autonomía restringida y frágil, ha optado por reducir a la UNAM y a la universidad pública en general, a un papel secundario en las estrategias de desarrollo aplicadas por el gobierno federal. El instrumento empleado, como en los otros casos, ha sido el manejo discrecional del financiamiento, aplicado al extremo de la insolvencia y el abandono. Los efectos de semejante política restrictiva han sido contundentes: deterioro en el nivel académico, desprestigio social, crisis intestina, disfuncionamientos con el mercado laboral y, desde luego, un palpa-

ble desaprovechamiento de su potencial. Semejante cuadro queda completo con el efecto de anquilosamiento que, desde luego, dificulta el cambio.

¿Es entonces necesaria la intervención del Presidente de la República para superar el empantanamiento? Las lagunas legales y la ambigüedad que restringen la práctica de la autonomía parecen sugerir que sí. El relevo en la más alta magistratura del país permite suponer que la sociedad mexicana se sacudirá el autoritarismo de más de 70 años, sin consentir en uno nuevo. De cualquier forma, habrá que esperar y convocar el concurso de diversos sectores políticos y sociales y muy especialmente de la población universitaria de todo el país, a fin de asegurar que en el cambio prevalezca el interés de la nación y de los sectores mayoritarios de la sociedad. Pero la solución de fondo no estriba sólo en una revaloración semejante a la que adoptara Ávila Camacho en su momento, para posicionar a la universidad en el papel que le corresponde en la promoción del desarrollo, sino también en la elaboración de un marco jurídico adecuado que rompa de una vez por todas con esa discrecionalidad por la que la universidad pública funciona como una dependencia más del Ejecutivo. Asimismo, habrá que esperar que la disposición del rector, quien ya mostró la ubicación de sus lealtades, no intente repetir la reforma de opereta que se escenificó en el pasado reciente, para que la reforma alcance la profundidad suficiente y no se convierta en un mero recurso para acallar voces y sofocar inquietudes. De otra manera sólo cabe esperar que prosiga el desgaste y se pule más el filo de una espada de Damocles.

#### EL SENTIDO DEL CAMBIO

La Universidad es un organismo especializado encargado de procurar<sup>3</sup> conocimientos de nivel superior para beneficio de una

<sup>3</sup>Este verbo transitivo se define en el *Diccionario de la Lengua Española* como "hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea".

sociedad particular, de acuerdo con procedimientos de adquisición, selección,<sup>4</sup> transmisión, producción y divulgación. Tales procedimientos se llevan a cabo en tres esferas de actividad distintas pero interrelacionadas, que son: docencia, investigación y extensión, dentro de un régimen de realización que abarca desde el desempeño individual hasta formas de cooperación complejas, todas dentro del marco institucional.

En tanto que el conocimiento es un "producto" social e históricamente determinado, la universidad define sus propios contenidos en una correspondencia funcional respecto de la estructura social a la que pertenece,<sup>5</sup> constituyendo como su referente principal —según el caso concreto y el momento específico de que se trate— el Estado o directamente a la fuerza que se mantiene como hegemónica<sup>6</sup> dentro de la estructura social. En este sentido, la universidad cuenta con una historicidad que se corresponde con la vigencia del proyecto dominante, aunque para salvaguardar la posibilidad de desarrollo creativo, asume y se le reconoce una autonomía relativa que implica formas de correspondencia no mecánicas ni automáticas y ciertos márgenes de libertad en las actividades en torno del conocimiento. Aparte de ese atributo que le confiere su especificidad (la procuración de conocimientos de nivel superior y, por ende, su esencia académica), la universidad detenta otros que subyacen o que se encuentran implícitos, y que operan de manera directa sobre los campos de la política, la ideología y la economía política, con los cuales colabora, de diversas maneras extraacadémicas, en la configuración de la correlación de fuerzas que define la sociedad a la que pertenece.

No es pues la universidad una entidad metahistórica o metapolítica, sino que, por el contrario, se halla inmersa en una red

<sup>4</sup>El procedimiento de *Selección de conocimientos* implica tanto el remplazo de paradigmas como la crítica de un paradigma adoptado.

<sup>5</sup>Se trata de criterios de pertinencia económica y cultural, que en cualquier caso buscan apuntalar, dentro de su especificidad, los valores de uso dominantes en una doble perspectiva diacrónica y sincrónica.

<sup>6</sup>La constitución del referente *Estado*, o del referente *clase dominante* depende del peso específico respectivo que se presente en el interior de una sociedad particular en un momento determinado. En ambos casos, se refiere a lo que Gramsci definió como *bloque hegemónico*.

de circunstancias específicas y concretas que son las que le dan sentido. Se trata, en suma, de una posición en la que los desempeños y las orientaciones de la práctica institucional se subordinan a los requerimientos de un patrón de acumulación determinado. Pero aquí hay que ser sumamente cautelosos para no incurrir en un error de apreciación garrafal. De ningún modo resulta conveniente que esta subordinación se ajuste y acomode sus contenidos en función de los reacomodos de coyuntura del proyecto dominante de acuerdo con la lógica inmediateista y con la cuota de improvisación que le son características, ya que las posibilidades de rendimiento óptimo de las tareas universitarias se inscriben en una perspectiva de desarrollo que integra el mediano y el largo plazos. Esta inercia relativa propia del quehacer universitario —esencia y sentido de fondo del concepto de autonomía— se constituye en requisito para la realización de programas académicos y de estándares que por su misma naturaleza exigen condiciones de estabilidad. Así, el cometido universitario trasciende las modalidades, los vaivenes y los tiempos de corto plazo del mismo proyecto al que se subordina, para inscribir su aportación en un horizonte de más amplio rango, de mayor permanencia y de mayor impacto para el conjunto de la sociedad. Reformular el marco legal de la autonomía y asegurar los recursos necesarios es para tales efectos una medida necesaria.

En esta óptica, resulta inadmisibles la pretensión de manejar la universidad a la manera de una empresa cuyas líneas de producción se ajustan a las demandas de mercado para asegurar una renta rápida y segura. La misión fundamental de una universidad pública es la de preparar profesionistas de calidad para dar soporte e impulso a la planta productiva, realizar investigación original para resguardar la independencia y la soberanía y difundir los beneficios de la cultura. Este cometido se encuentra de forma explícita en prácticamente todas las leyes orgánicas del sistema y no requiere de mayores explicaciones. Se trata sólo de crear las condiciones reales para que esas tareas tengan lugar de manera adecuada, perfilando los contenidos en correspondencia

con los lineamientos fundamentales de una estrategia de desarrollo bien identificada. Hacerlo de otra manera sería resignarse, en las condiciones actuales, a convertir el país en una maquiladora y a la universidad pública en apenas algo más que un centro de adiestramiento para mano de obra calificada, en una especie de agencia de la iniciativa privada.

¿Cuál es, entonces, el sentido que debiese tener una reforma universitaria? Desde luego, lo expuesto hasta aquí lleva a la necesidad de avanzar en diferentes niveles de concreción. Afirmar que la universidad requiere elevar sus estándares de calidad académica resulta una verdad de Perogrullo. Es evidente que —en abstracto— deberá tender hacia una paridad entre los objetivos de índole académico y las prácticas, medida de conformidad con sistemas de evaluación establecidos y reconocidos por los órganos colegiados. Semejante obviedad nos coloca, sin embargo, en un terreno conflictivo, porque como consecuencia de la política de “puertas abiertas” alentada por el gobierno federal en el pasado, los criterios de admisión y de permanencia vienen a ser en la UNAM demasiado *flexibles*, por no decir permisivos. Es éste un aspecto que sin duda debe ser atendido por medio de la introducción de dispositivos de mucha mayor exigencia para conformar el perfil idóneo de la matrícula, tanto de nuevo ingreso como de reinscripción.

Tal criterio es igualmente válido para la planta magisterial, no sin antes atacar el delicadísimo problema de los sueldos ínfimos y de esa triquiñuela de esencia anticonstitucional conocida como *Estímulos a la productividad*, los que además de sujetarse a criterios de aplicación diferenciados, han derivado en una apología del destajo según la cual se le concederían los más elevados reconocimientos a la obra de Yolanda Vargas Dulché, mientras que la de Juan Rulfo sería confinada a las más bajas puntuaciones. Salta a la vista que semejante procedimiento está privilegiando en los hechos la cantidad sobre la calidad, consecuencia que se refuerza con la existencia de infraestructura y equipos con evidentes signos de rezago.

Pero no basta con sanear y mejorar los desempeños de alumnos y académicos, elevando sus rendimientos. La meta central es que las aportaciones de calidad del desempeño universitario se constituyan en palanca de impulso al progreso económico y social de la nación. Es decir, lo que debemos revisar en primer lugar, es la posición estratégica de la universidad. Naturalmente, si ésta habrá de asumir el papel que le corresponde en la promoción del desarrollo, entonces el debate sobre la reforma deberá permanecer articulado con un debate más amplio acerca del tipo de desarrollo al que se aspira, de la cobertura y alcance de sus beneficios y de su durabilidad.

Lo anterior nos coloca frente a dos campos cruzados, uno técnico y el otro político. Desde el punto de vista técnico, uno de los retos más delicados que se presentan en la actualidad, es el de combinar de manera eficiente un esquema que asegure la estabilidad, con los elementos de solvencia académica y de fuerza creativa que se hallan implicados, con las condiciones de cambio acelerado que imperan en la sociedad mexicana y en el resto del mundo. Una reforma sería deberá prestar atención especial a este apremio característico de la vida contemporánea, introduciendo los dispositivos necesarios para generar una capacidad de renovación permanente sin merma de la calidad. La magnitud del reto sugiere la necesidad de incursionar hacia fórmulas innovadoras diferentes a la manera tradicional de la práctica escolar y de la investigación. Asimismo, habría que buscar revertir la concentración de la demanda hacia áreas que reclama el desarrollo. En todo caso, estas cuestiones de índole técnica pueden y deben ser dilucidadas por los órganos colegiados con los que cuenta la universidad, apoyados por expertos en diversos campos de rai-gambre universitaria y por consultores de entidades diversas de carácter extrauniversitario. Se trata de un ejercicio racional para el cual la institución dispone de plena capacidad, sin necesidad de recurrir a consensos prefabricados ni a consultas amañadas.

Sin embargo, el ubicar las tareas universitarias dentro de una perspectiva estratégica no depende sólo ni principalmente de la

universidad. De hecho, faltaría por establecer la dirección de tal perspectiva. La copiosa derrama declarativa acerca de las metas de desarrollo impuestas por los gobiernos neoliberales no hace sino profundizar la indefinición. ¿Resultará sensato comprometer a la universidad en la transformación del conocimiento como factor central de desarrollo, cuando el modelo vigente lo excluye en lo concreto y en lo operativo como valor estratégico? Es decir, ¿puede y debe la universidad configurar un perfil por cuenta propia, sin que se corresponda con los "objetivos de planificación", para emplear un eufemismo? En este sentido, vale la pena tener presente que la universidad opera como caja de resonancia a través de la cual quedan al descubierto las verdaderas directrices oficiales. En la medida en la que la educación superior y la investigación original no sean considerados como parte fundamental dentro de la estrategia de desarrollo, en esa misma medida cabría esperar que se ahonde el desgaste y la disfuncionalidad.

En este punto, conviene traer a colación un asunto que no debe ser soslayado, respecto al hecho de que, en plena apoteosis del neoliberalismo, se da mañosamente por sentado que el desarrollo es una equivalencia del éxito empresarial. Pero, ¿deberemos aceptar como el tipo de desarrollo que nos conviene a la inmensa mayoría de los mexicanos aquel que se limita a satisfacer las exigencias inmediatas del proceso de acumulación de capital, sin ocuparse de abrir caminos hacia el porvenir y de variar la gama de posibilidades en el presente? Habría que decir, de forma muy enfática, que la prolongada crisis que azota al país desde hace al menos 20 años, es producto justamente de esa lógica inmediatista y de ese siniestro pragmatismo que ha hecho de lado no sólo el recurso de la planificación, sino toda ponderación racional de acciones tendientes al mediano y largo plazos, para favorecer resultados de efecto rápido. Y lo que es peor, tales estrategias de desarrollo han servido —en sus mejores tiempos— para alentar una bonanza medible a través de macroindicadores, pero nunca han servido para corregir en algún grado la criminal desproporción en la distribución de la riqueza, por lo que a su carácter inmediatista hay que añadir un efecto concentrador.

De esta manera, una reforma integral deberá ser una reforma democrática en su sentido más amplio. No me refiero a la peregrina idea de que los estudiantes decidan sobre sus contenidos académicos, porque una entidad académica debiera guiarse por una racionalidad discutida y convenida por órganos colegiados especializados, y no por el voto de un padrón indiscriminado. La trascendencia de una reforma de fondo que puede afectar no sólo la ley orgánica sino el texto constitucional, y que debe tener incidencia en el diseño de los objetivos de desarrollo, obliga a un diálogo público que no se reduzca al análisis de formas y procedimientos educativos o de maneras de pertinencia en materia de política económica, sino que abarque con peso cualitativo el papel de la educación superior en cuestiones como los límites de la desigualdad, la necesidad de compensación de las oportunidades entre los diferentes grupos y el rumbo de la influencia política en las relaciones sociales de distribución, además de su participación en los procesos de acumulación de capital. Se trata de lograr una universidad de alto rendimiento para una sociedad más justa. De forma tangencial, un debate de esta naturaleza dejaría atrás un reduccionismo banal mediante el cual el problema del financiamiento (cuotas incluidas) se ha constituido en el eje de discusión de casi todos los demás problemas universitarios.

Conviene aquí señalar que uno de los puntales con los que se ha pretendido justificar la asignación restringida de fondos a la educación pública superior, constituye un procedimiento amañado y de dudosa efectividad en cuanto a los objetivos que dice perseguir. Me refiero desde luego a la *evaluación*, procedimiento que nos coloca frente a la paradoja del huevo y la gallina. ¿Puede una institución como la universidad acceder a niveles óptimos de rendimiento sin disponer de recursos adecuados para ello? En todo caso, lo que parece contundente es que la universidad no puede seguir operando con base en jaculatorias para estimular la vocación de apostolado, o invocando permanentemente el "ingenio creativo", como lo hizo el rector Rivero Serrano desde

la fatídica crisis de 1982, tratando de compensar la precariedad pecuniaria con místicos remedios.

Así, la necesaria y urgente reforma universitaria deberá ser abordada en torno a dos ejes: uno, de carácter endógeno, mediante el cual se establezcan criterios para mejorar resultados de rendimiento interno; otro, de tipo exógeno, tendiente a elevar el rango de respuesta institucional a objetivos de desarrollo, atacando de manera frontal los apremios de modernización y las exigencias de competitividad de la planta productiva, pero sin dejar al margen otras dimensiones del desarrollo de importancia capital para México, que tienen que ver con la promoción social, el fortalecimiento de una identidad propia, la previsión y, de manera muy destacada, la construcción de un aparato doméstico de ciencia y tecnología.

La compleja agenda que se desprende de estas directrices deberá incluir dispositivos de retroalimentación estructurados al exterior de la universidad, siendo imprescindible que, en primer lugar, la UNAM y todas las demás instituciones que integran el sector educativo público, dispongan de fondos y de recursos suficientes garantizados por ley. Dado que de la cuestión particular del financiamiento ya me ocupé con anterioridad, ahora pretendo hacer hincapié en otras instancias de apoyo que exigirían de la intervención conjunta del sector público y del privado, explorando la conveniencia y la viabilidad de mecanismos de integración con la planta productiva, especialmente con las áreas de investigación, y con el mercado laboral en lo que a la capacitación compete. Se trata de incorporar ciencia y tecnología propias al proyecto nacional.

De ninguna manera se trataría de un retroceso al populismo, sino de adoptar medidas factibles y sanas, situadas por encima de la ficción liberal de la no intervención del Estado en una economía que mantiene confinados a 40 millones de mexicanos a condiciones de pobreza total y que depende de forma sustantiva del exterior. Se trataría en realidad de colocar la educación y el conocimiento en el papel que tienen en la actualidad en las



economías más desarrolladas del planeta, como factores centrales de producción y como factores de compensación social, aminorando la inmensa brecha que nos separa del desarrollo, del bienestar y de la justicia social.

Lo anterior parte del reconocimiento no sólo del agotamiento del populismo, sino de la crisis de financiamiento del Estado social. Este Estado social debe ser transformado en un Estado de inversión social, por medio de estrategias y acciones que sean consecuentes con nuestra realidad particular. De esta manera, la reflexión acerca del modelo de universidad se encuentra ligada íntimamente con la reflexión acerca de los criterios y bases para el desarrollo. El apremio es muy claro: es preciso dejar atrás la improvisación y dar lugar a acciones planificadas por consenso y de beneficio colectivo. La misión universitaria debe trascender los vaivenes y los voluntarismos de las facciones dominantes que se alternan en el poder, revirtiendo la tendencia hacia la glorificación de moldes utilitaristas. Visto en profundidad, se trata de dar impulso al desarrollo mejorando criterios de distribución e incidiendo a favor de la equidad.

Para finalizar, una observación somera acerca de otro aspecto de suma importancia: por las características de la sociedad mexicana, principalmente por la mencionada estructura de distribución del ingreso, no es posible ni conveniente que la universidad privada sustituya a la pública. Sujetas a dos lógicas harto distintas, la una procura el abastecimiento de cuadros, principalmente de dirección, que reclama la planta productiva, sumando este objetivo al de la simple ganancia como empresa educativa; la otra, en contraste, cuenta con capacidad en favor de la preparación de profesionistas útiles a la sociedad en su conjunto y no únicamente a la iniciativa privada, rompiendo así con la tendencia a la creación de una pequeña elite de productividad de efectos concentradores, y cubriendo áreas del conocimiento cuyo valor en ningún modo puede medirse en términos de lucro o de potencial lucrativo, sino como un bien social. La universidad pública tiene metas y tareas que se hallan por encima de la ideología de

la meritocracia y del fomento a la productividad como fin último. Añádase a lo anterior el hecho determinante de que, por razones obvias, la universidad privada no tiene la capacidad ni el interés de participar en la investigación original. Tampoco en la difusión de la cultura, si por ello se entiende algo más que un negocio. La historia reciente nos muestra que las capas de mayor ingreso de nuestra sociedad tienden a excluirse de las instituciones públicas, sobre todo de la obligación fiscal y de los sistemas de educación y de salud. La moda ideológica —de orígenes y destinos perfectamente bien identificados—, que augura el ocaso o la degradación de la universidad pública, es sólo una falacia puesta al servicio de intereses particulares, que debe ser desmascarada y rechazada por la mayoría de los mexicanos.

#### LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD

En el mundo contemporáneo, la producción de ciencia y tecnología ocupa un lugar central con el que se definen variables como *desarrollo, soberanía, calidad de vida*, etcétera. Las economías más avanzadas dependen de la realización de este insumo para mantener una dinámica de crecimiento, incorporándolo como valor agregado en todas las fases de la actividad económica, desde la producción hasta el consumo. Se trata sin ninguna duda de una función estratégica de la más alta prioridad.

Estableciendo un contraste de terrible contundencia, podríamos afirmar que la negligencia o la incapacidad de una sociedad de generar ciencia y tecnología propias la sitúa de forma automática en una posición subordinada, con todos los efectos colaterales que ello implica. Es preciso, además, subrayar el hecho de que la brecha entre unos y otros tiende a ampliarse.

El peso específico de tales consideraciones las convierte en un referente obligatorio para toda reflexión sobre el cambio en la universidad. Al tratarse de un espacio natural para la práctica de la investigación y de su difusión, la universidad se constituye en

el instrumento por antonomasia para la configuración de un programa nacional de ciencia y tecnología y para su articulación con otras esferas de la sociedad, no sólo productivas, sino culturales. Por lo mismo, el tratamiento concreto de la misión de hacer investigación, deja traslucir en buena medida los lineamientos, también concretos, sobre los que se pretende impulsar el desarrollo. En este punto, se entrecruzan los niveles micro y macro. Naturalmente, también se define el tipo de universidad que se pretende.

Parece que en general la valoración de la producción de ciencia básica y aplicada goza de consenso unánime, al menos en un plano discursivo. Sin embargo, los problemas y las dificultades implícitas en la realización de este programa son varias y de diversa índole. El mayor de ellos, o el que antecede a los otros, se deriva del hecho de que el fomento a la investigación es concebido en términos de *gasto* para el cual es necesario *distracer* partidas presupuestales que, además de restringidas, son reclamadas de forma perentoria en otros rubros que ostentan efectos *más tangibles*. En este sentido, pareciera que el financiamiento a la investigación suele medirse con una escala bifocal que calcula el impacto político-moral en función del *mínimo necesario*, de manera semejante a las consideraciones que subyacen al llamado *gasto contra la pobreza*. En ambos casos, se trata sólo de paliativos con los que se pretende evadir compromisos redistributivos en lo concreto, y mantener la política económica y la política en general, en una lógica inmediatista de la reproducción ampliada del capital, en la modalidad favorita de las hegemonías locales: ganancia sin riesgo.

Se trata por supuesto de una condición estructural que deja solo al Estado en su calidad de impulsor de ciencia y tecnología. De este cometido también ha sabido librarse el poder público con otra argucia, que se sostiene en el régimen de autonomía de las universidades, como antes vimos, por medio de una transferencia de responsabilidades, sin la consecuente transferencia de recursos. En cualquier caso, una conclusión es segura: el desarrollo de ciencia y tecnología deberá seguir siendo financiado con

recursos superestructurales, es decir, con el erario. Dado este paso, o simultáneamente a él, deberán darse otros tendientes a la incorporación de ciencia y tecnología *propias*, al aparato productivo y a la cultura nacional.

Desde una perspectiva histórica, la producción de tecnología y el desarrollo de la ciencia fueron fenómenos ligados a la evolución del capitalismo. No es éste el lugar para intentar una exposición de un proceso tan complejo, pero sí podríamos señalar que el impresionante avance verificado a partir de la Revolución Industrial estuvo alimentado por la ganancia. Es decir, que ciencia y tecnología se constituyeron en factores indispensables y necesarios de la producción y, por ende, de la acumulación. Resulta evidente que en una sociedad como la nuestra este proceso —sencillamente— no ha tenido lugar. La explicación reside también en circunstancias históricas específicas, las que determinaron la exclusión de México de ese proceso y lo confinaron a posiciones subordinadas. La burguesía doméstica asumió por ello un papel pasivo, cobijada en las prebendas oficiales y fungiendo como gerente regional del gran capital. Desde luego, se desentendió de la inversión en investigación, delegando esa función implícita a los empresarios metropolitanos. Estamos hablando entonces de una debilidad estructural que se halla al margen del carácter timorato y mezquino de las hegemonías locales. Pero es una debilidad estructural que debiese ser compensada para no continuar sujetos a la dependencia y al subdesarrollo. Añadir ciencia y tecnología al inventario de bienes nacionales es, pues, una prioridad, no para la iniciativa privada, pero sí para el resto de la sociedad mexicana.

Aquí nos encontramos con un doble problema: el reto no sólo es el de crear un aparato de investigación propio y satisfactorio, sino el de articularlo con el sector productivo. Semejante articulación supone una acción decidida de gran envergadura que de ningún modo se resuelve concediendo *estímulos fiscales*. Requiere de medidas de mucha profundidad y de cierto muy innovadoras, cuyos resultados incidirían en la estructura misma de la economía

y de la sociedad. Tiene que ser parte de una acción planificada –cosa nunca hecha en el país– que involucre a los diversos sectores y combine modos y tiempos en un plano concreto y efectivo.

Desde luego, una meta tan ambiciosa supera las capacidades de una y de todas las universidades en su conjunto, y se coloca por encima de su radio de competencia. Pero esta consideración no objeta ni elimina el papel activo que puede y debe tener en esos campos en el contexto de su propia reforma. De hecho, una parte destacada de la misión universitaria y de su capacidad de aporte al bienestar de la sociedad es justamente la de señalar, estudiar y proponer en torno a este y otros rezagos. La esencia crítica de la universidad debe explicitar tales condiciones y proponer vías de salida. Es preciso para ello abordar la reforma interna en un horizonte amplio que le dé sentido a las funciones consignadas en el artículo primero de su actual Ley Orgánica, las que, por cierto, se han mantenido inalteradas desde su fundación.

En una perspectiva interna y contemplando condiciones óptimas –que son a las que naturalmente se debe aspirar–, la universidad deberá abordar una reforma relativa a sus trabajos de investigación, en varios flancos. Por principio de cuentas, es imprescindible canalizar mayores recursos para esta actividad. No es posible realizar investigación con estándares cuantitativos y cualitativos satisfactorios en medio de la penuria. Acto seguido, sería necesario el establecimiento de políticas que permitan reorientar la demanda escolar hacia áreas relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico, restringiendo, a la vez, la matrícula en carreras tradicionales que se encuentren saturadas. La relación entre investigación y docencia es otro asunto que debe ser reformulado para que deje de ser un prurito y funcione con el doble propósito de impulsar la investigación y elevar la calidad de la enseñanza. Una forma que se ha explorado con ventaja en otros países es la de incorporar estudiantes a los proyectos de investigación. Se deben establecer, además, programas de investigación institucionales que, sin violentar la libertad de investi-

gación, aminoren la dispersión temática y la atomización, consolidando áreas y temas de investigación de acuerdo con un catálogo de prioridades nacionales elaborado y revisado periódicamente por órganos colegiados. Es obvio que tales tareas habrían de incluir las humanidades.

Eso es lo que le compete hacer a la universidad, siempre dentro del marco del rigor académico. Como parte de sus funciones y de sus capacidades, la universidad puede mostrar a la sociedad la viabilidad y la conveniencia de un proyecto de esa naturaleza, develando críticamente los obstáculos que se le anteponen y analizando las vías para su puesta en marcha. Eso también es parte de su compromiso de investigar para beneficio de la sociedad.

Javier Mendoza Rojas

*Las políticas de educación superior  
y el cambio institucional*

INTRODUCCIÓN

UNO DE los elementos del cambio institucional está conformado por las políticas públicas que instrumenta el gobierno federal. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE) constituyó el documento normativo que orientó las acciones de la Secretaría de Educación Pública dirigidas a los distintos subsistemas de educación superior del país. Dichas políticas pretendieron inducir el cambio institucional con base en los criterios de calidad, equidad y pertinencia del quehacer académico de las casas de estudio superiores; durante seis años, se desplegó un conjunto de programas con el propósito de impulsar el cambio en la manera de operar de las instituciones y de los sujetos que en ellas actúan.

En el umbral de un nuevo milenio, el propósito del cambio en la educación está presente en prácticamente cualquier documento de política educativa, sea a nivel de cada universidad en lo particular, a nivel de un país o a nivel internacional. Si revisamos los documentos orientadores de las universidades públicas —como son sus planes y programas de desarrollo—, en todos ellos el cambio, y la necesidad del cambio, se constituye en exigencia perentoria y en meta por alcanzar. Si nos referimos a las políticas que impulsa el gobierno federal en este sector, inmediatamente identificamos el propósito del cambio en la forma de operar del sistema educativo superior, de las instituciones que lo conforman y de las formas de relación entre gobierno y universidades.

Si echamos una mirada a los debates mundiales, en los que están inmersos organismos internacionales, gobiernos y asociaciones de universidades, también encontramos que el cambio es propósito compartido y guía de acción individual y colectiva.

Pareciera, entonces, que existe un amplio consenso en torno a la necesidad del cambio, lo que supone una insatisfacción más o menos generalizada sobre la forma de operar de las universidades y demás instituciones de educación superior. Veamos declaraciones, en estos tres niveles, que sustentan lo anterior. A nivel institucional, cito cuatro casos de universidades con muy disímiles condiciones. La Universidad Veracruzana, en su Plan General de Desarrollo que se formuló con un escenario temporal al año 2005, señala:

Durante los últimos años se manifestó el propósito de mejorar el quehacer institucional por medio de un conjunto de reformas, y se realizaron esfuerzos significativos para consolidar los avances logrados y superar las deficiencias acumuladas a lo largo del tiempo. No obstante, el rezago en algunas áreas del quehacer universitario y la velocidad de los cambios sociales no sólo requieren de reformas, sino de transformaciones estructurales (Universidad Veracruzana, 1997).

La Universidad Autónoma de Guerrero, en su Plan de Desarrollo Institucional 1997-2006, señala:

Con la finalidad de construir el modelo de una nueva universidad que nos permita arribar al próximo milenio con un rumbo definido, la Universidad dará inicio a un proceso impostergable de reforma normativa, administrativa y académica, basado en el análisis profundo de su historia, en el conocimiento de las nuevas tendencias en el ámbito educativo y en las demandas de la sociedad para que pueda responder con éxito a los retos que el nuevo contexto exige (Universidad Autónoma de Guerrero, 1997).

La Universidad Autónoma de Nuevo León, en la presentación de su proyecto de "Visión al año 2006", señala:

Ante los actuales esquemas sociales, culturales y económicos que vive nuestro país y, desgraciadamente un gran número de países en vías de desarrollo, la educación en general y, en particular la educación superior, se ven atrapadas en concepciones en cuanto a su función un tanto anacrónicas e inoperantes ya para nuestros tiempos, más aún, para los retos que nos impondrá el nuevo siglo. La Universidad Autónoma de Nuevo León ha decidido tomar acciones concretas que le permitan romper con ciertos paradigmas que por años culturalmente han atado como anclas a las universidades mexicanas a ciertos tiempos, esquemas y circunstancias. La universidad del siglo XXI no podrá seguir viviendo bajo esta realidad (Universidad Autónoma de Nuevo León, 1999).

Por último, cito al Plan de Desarrollo 1997-2000 de la UNAM:

Vivimos tiempos de profundos cambios, tanto en el contexto nacional como en el internacional, cuya duración y alcance apenas se vislumbran. La transformación del país en todos sus órdenes requiere de una Universidad Nacional siempre propositiva, más dinámica, que promueva activamente el cambio, que genere y rija el saber y el quehacer científico, humanístico y cultural, y forme a las mujeres y a los hombres que se necesitan. La Universidad Nacional tiene que transformarse para mantener su liderazgo y responder a las expectativas de la sociedad (Universidad Nacional Autónoma de México, 1997).

Pero el reclamo del cambio no se da solamente a nivel de las universidades. Las políticas educativas lo impulsan y promueven. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en cuyo

marco se desplegaron las diversas acciones de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los estados y de los organismos e instituciones del sector de acuerdo con las distintas vertientes establecidas en la Ley de Planeación, señala desde su introducción:

El desarrollo al que podemos aspirar a fines del siglo XX exige cambios profundos en los comportamientos que sólo pueden ser producto de la educación. En consecuencia, este programa considera a la educación factor estratégico del desarrollo, que hace asumir modos de vida superiores y permite el aprovechamiento de las oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época... En los próximos años (la educación media superior y superior), deberán desarrollar nuevos modelos de organización académica y pedagógica, orientados al aprendizaje como un proceso a lo largo de la vida, enfocados al análisis, interpretación y buen uso de la información, más que a su acumulación (Poder Ejecutivo Federal, 1995, pp. 9 y 127).

Por su parte, la ANUIES, en el documento *La educación superior en el siglo XXI*, parte del convencimiento de que el sistema de educación superior

necesita transformarse radicalmente para poder responder con oportunidad, equidad, eficiencia y calidad, al conjunto de demandas que le plantean tanto la sociedad mexicana como las transformaciones de los entornos nacional e internacional. El sistema de educación superior que habrá de surgir de la transformación deberá ser un sistema abierto, de gran calidad, altamente innovador y dinámico que responda a las nuevas formas de organización y trabajo, así como a los cambios del entorno científico, tecnológico, económico y social (ANUIES, 2000, pp. 2 y 154).

Organismos internacionales y multilaterales también reiteran el cambio como eje de las políticas. La conferencia mundial de la UNESCO sobre educación superior celebrada en octubre de 1998 en París señaló que la educación superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás se haya tenido delante. El cambio está presente en las estrategias y líneas de acción planteadas en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, así como en el Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior (UNESCO, 1998). De igual manera, otros documentos analizan las transformaciones de la educación superior en el contexto de las revoluciones que actualmente vive el mundo: científica, tecnológica, informática y económica.<sup>1</sup>

En este trabajo se describen las principales líneas de política pública en educación superior del sexenio 1994-2000 y se hacen algunas reflexiones sobre su impacto en el desarrollo de las instituciones. Estas líneas pretenden complementar los análisis de los factores internos de las universidades que promueven u obstaculizan el cambio, y que se presentan en este mismo libro.

## CAMBIO Y RESISTENCIAS

Sin embargo, del amplio consenso en el plano de lo discursivo sobre la necesidad del cambio y de las transformaciones estructurales de las universidades, no se desprende, como se puede ver al internarse en la vida cotidiana de cualquier universidad, que todos los actores busquen el cambio en la misma dirección, ni que exista una movilización por el cambio en la operación real

<sup>1</sup> Entre los documentos recientes que desde diversas dimensiones (nacionales o internacionales) analizan el cambio de la educación superior se encuentran: *Informe Universidad 2000* (conocido como Informe Bricall) que analiza la situación española en el contexto de la Unión Europea; el documento del Banco Mundial, *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*; los trabajos de Eurydice Studies, *Two Decades of Reform in Higher Education in Europe*, y los artículos de distintos países que evalúan las transformaciones globales en las políticas de educación superior durante la década de los noventa, publicados en la *Revista de la Educación Superior de la ANUIES*, núm. 114, abril-junio del 2000.

de la vida cotidiana de las instituciones. El conflicto de la UNAM vivido en 1999, con sus secuelas académicas y políticas posteriores, dejó en claro la oposición de sectores de la comunidad universitaria a la estrategia de cambio diseñada por las autoridades universitarias.

Es en la estrategia de desarrollo institucional donde hay que rastrear los diferentes proyectos universitarios y las distintas fuerzas que juegan al interior de las instituciones, unas impulsoras del cambio —en direcciones convergentes o no—, y otras reaccionarias a él, que defienden la situación imperante. Burton Clark señala al respecto:

La lucha entre la estabilidad y el cambio aparece como un choque entre los intereses establecidos y los grupos que buscan crear nuevos intereses. A medida que más y nuevos estudiantes ingresan a la educación superior, a medida que más y nuevos tipos de conexiones del mercado de trabajo aparezcan del lado de las salidas ocupacionales, y particularmente, a medida que el imperativo de la investigación controle la locomotora de la producción del conocimiento, se abre mucho espacio para los nuevos grupos. La vieja guardia no puede mantener todo bajo control. Los agentes del cambio se insinúan por todos lados (Clark, 1994, p. 27).

Al acercarnos a la comprensión de las transformaciones sufridas en la educación superior mexicana en la última década, nos encontramos ante una doble lectura: por un lado, los promotores del cambio —cambio que en nuestro medio se ha bautizado de *modernización* desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari— refieren avances y transformaciones, sea en el sistema de educación superior o en las instituciones, como respuesta a los retos que les presenta una sociedad en mutación profunda e interconectada a procesos de globalización; si bien aluden a las resistencias que se presentan a estas transformaciones, no dudan de la direccionalidad que está siguiendo la educación superior, misma que

juzgan correcta e irreversible. Por el otro lado, los detractores del cambio —o más bien de la dirección que está tomando de éste— señalan las distorsiones que están introduciendo las políticas públicas en el terreno académico y en la actuación de los actores educativos; juzgan la modernización como perversa y como el intento de imponer en las universidades el *ethos* de la empresa y supeditarlas a los imperativos del proyecto económico de corte neoliberal. También contamos con estudios más rigurosos que, sin partir de premisas ideológicas cerradas, dan cuenta de la complejidad del cambio a la que estamos aludiendo e identifican los puntos centrales de la agenda actual en contraste con la agenda de hace apenas una década.

Indudablemente, las aproximaciones a los procesos de desarrollo de las universidades y demás instituciones educativas superiores están atravesadas por preferencias valorales e ideológicas; toda observación está matizada por la postura del sujeto (académico, investigador o actor político), cosa sabida y asumida conscientemente por las ciencias sociales. Sin embargo, considero que en la gran mayoría de las aproximaciones a los fenómenos universitarios no se controla adecuadamente la subjetividad, y muchas de ellas están determinadas por ésta; no se trata de negarla, sino de manejarla para dar cuenta de los fenómenos de cambio y sustentar las interpretaciones en información, en argumentos sólidos y no sólo en creencias que no superan prejuicios o preconcepciones. Muchos de los impulsores del cambio, como otros tantos de sus detractores, hacen interpretaciones maniqueas, simplistas y meramente ideológicas. La falta de información para interpretar un fenómeno tan complejo como el educativo es tal vez uno de los factores que lleva a esta situación; ante la dificultad de allegarse información confiable, no sólo cuantitativa sino también cualitativa, se recurre a la exaltación fácil de las políticas o bien a su descalificación, sin entender los complejos procesos implicados en todo proceso social derivados de la dialéctica cambio-tradición y de la emergencia de nuevos valores-fuerza de los valores aceptados.

Cabe entonces formularse preguntas para orientar el debate: ¿cuáles son los factores del cambio de las universidades?, ¿cómo observar las transformaciones?, ¿qué tipo y clase de información se requiere?, ¿cómo articular las experiencias singulares de ciertos actores con los procesos globales de cambio-resistencia al cambio?, ¿cómo evaluar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo universitario?, ¿cómo articular las macrotendencias de la educación superior con las microhistorias de los actores educativos?, ¿cuál es el papel de los diversos actores en el cambio universitario?, ¿los cambios se dan de manera planeada o son el resultado de las interacciones de la vida cotidiana de las universidades? Estas preguntas forman parte de la actual agenda de discusión sobre la evolución de la educación superior no sólo en México sino en el mundo.

#### LA AGENDA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA EL CAMBIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Sin duda, el gobierno federal ha sido uno de los principales actores en el impulso al cambio universitario. Los criterios que han orientado su política educativa son ya familiares: *calidad, equidad y pertinencia*. El PDE se estructuró con base en ellos, los distintos informes de la SEP obedecieron a su estructura y los discursos de los funcionarios los reiteraron constantemente. Por su parte, de manera proactiva o reactiva, las universidades impulsaron programas concordantes con dichos criterios.

El PDE presentó objetivos, estrategias y líneas de acción para cinco puntos: cobertura, calidad, desarrollo del personal académico, pertinencia y organización-coordinación. Asimismo, estableció 14 políticas generales, entendidas como los criterios que encauzan y dan sentido a las primeras.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Las políticas fueron las siguientes: formación y actualización de profesores como eje del programa; apoyo prioritario a proyectos multiinstitucionales; impulso a la comunicación, concertación, consenso y corresponsabilidad; apertura del mayor número posible de

El programa se fijó ocho objetivos y 33 líneas de acción, algunas de ellas con metas muy precisas por alcanzar, sobre todo en materia de cobertura. De acuerdo con los informes presidenciales y de otros documentos de la SEP, se desprenden tres ejes centrales de la política del sexenio para la educación superior: el aumento de la cobertura (equidad), la diversificación de modalidades educativas (pertinencia) y la formación del personal académico (calidad). En el último informe de gobierno del presidente Zedillo y en publicaciones firmadas por Daniel Reséndiz Núñez, quien fuera subsecretario de educación superior e investigación científica en la administración de Ernesto Zedillo, se encuentra un balance de las políticas instrumentadas desde la perspectiva gubernamental (Reséndiz, 1998 y 2000). Estos documentos los tomo como base para el análisis que hago a continuación.

#### *Mayor cobertura de la educación superior*

El PDE se fijó las siguientes metas: atender poco menos de 400,000 estudiantes más para alcanzar una matrícula en el 2000 de 1.8 millones de alumnos en educación superior; incrementar el posgrado en 100 por ciento; incrementar la matrícula en educación tecnológica y pasar del 17 por ciento a por lo menos 25 por ciento en la atención a la demanda de educación superior y reorientarla a instituciones y áreas no saturadas.

El Sexto Informe de Gobierno reportó los resultados obtenidos en el sexenio: en el ciclo académico 1998-1999, la matrícula de educación superior rebasó la meta establecida en el PDE y

oportunidades educativas; apoyo a acciones institucionales para crear nuevas modalidades educativas; estímulo a la autoevaluación y la evaluación externa de las instituciones y programas académicos; aliento a la formación integral de los estudiantes con visión humanista y responsable; desarrollo de la creatividad, dominio del español, pensamiento lógico y matemático, informática y lenguas extranjeras; fomento al desarrollo de las capacidades y aptitudes de los alumnos para que concluyan sus estudios; búsqueda de mayor vinculación entre las IES y sus entornos socioeconómicos, moderno y atrasado; modernización administrativa de las IES para mejorar su eficiencia en el uso de los recursos materiales y financieros; ampliación y mejoramiento de la infraestructura; promoción de la información pública de las actividades universitarias, y ejercicio de la autonomía universitaria con responsabilidad social.



para finales del año 2000 se estimó una matrícula de poco más de dos millones de estudiantes, lo que representó un incremento de 46 por ciento con respecto al inicio del sexenio (mayor en 15 por ciento a la meta fijada). El crecimiento de la matrícula recajó en la ampliación de las modalidades tecnológicas: institutos tecnológicos descentralizados y universidades tecnológicas, y en la mayor concurrencia de la educación privada. La de carácter público creció a una tasa menor (30 por ciento en el sexenio). Ello llevó a que en el año 2000 la educación pública absorbiera 69.7 por ciento de la matrícula y la privada 30.3 por ciento. Al inicio del sexenio las proporciones eran de 77.5 y 22.5 por ciento, respectivamente, (Zedillo, 2000).

La educación superior privada engloba un conjunto de instituciones con una enorme heterogeneidad: conviven las instituciones prestigiosas, cuya clientela son los grupos con mayor nivel económico del país, con cientos de pequeñas instituciones de muy dudosa calidad, y cuya clientela está formada por sectores medios con posibilidad de pagar cuotas. En ese sexenio, las instituciones privadas consiguieron negociar programas de préstamos y créditos a los estudiantes, lo que favoreció el aumento de la captación de alumnos. Un grupo de instituciones afiliadas a la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), con un préstamo del Banco Mundial, creó un sistema de préstamos educativos administrado por una sociedad (Sociedad para el Fomento de la Educación Superior) para conceder préstamos para la educación superior en más de 39 instituciones.

Algunas de las universidades privadas más prestigiadas ampliaron su oferta y la descentralizaron a través de la conformación de redes en el territorio nacional, como lo había venido haciendo el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; en algunos estados, predomina ya la educación superior privada con tendencia a la expansión. La SEP ha simplificado el proceso de otorgamiento del reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE), y la menor regulación del sistema privado sin duda

ha favorecido su expansión, pero también han aumentado las críticas a la proliferación de establecimientos que no cubren requisitos mínimos de calidad educativa.

En cuanto a la oferta pública durante el sexenio, el crecimiento estuvo centrado en la educación tecnológica y en el impulso a las universidades tecnológicas. Se buscó formar profesionistas para apoyar el desarrollo de empresas en diferentes regiones del país. En el año 2000, se alcanzó un total de 189 institutos tecnológicos distribuidos en el territorio nacional (en 1994, existían 120). La matrícula de licenciatura y posgrado en esta modalidad pasó de 217,263 estudiantes en el ciclo 1994-1995 a 299,116 en el ciclo 1999-2000, lo que representó un incremento de 37.7 por ciento. Se crearon 106 instituciones: 69 institutos tecnológicos y 37 universidades tecnológicas. La principal modalidad de creación de los primeros fue la de institutos tecnológicos descentralizados; durante el sexenio, entraron en operación 41 nuevos planteles que, sumados a los 17 existentes, atendieron una matrícula de 28,000 alumnos en el 2000; en este mismo año, se autorizaron 22 nuevos planteles, para hacer un total de 80 en el país. El resto (108) son institutos tecnológicos federales. Adicionalmente, algunos institutos tecnológicos diversificaron sus programas para incluir cursos de tres años, llamados primeros grados tecnológicos, mientras que los programas de licenciatura se compactaron de 55 a 19.

#### *Diversificación: las universidades tecnológicas*

Ya desde el gobierno anterior, en 1991, se constituyó un nuevo subsistema educativo con la creación de las primeras universidades tecnológicas, que ofrecen carreras de dos años de duración de nivel profesional asociado o técnico superior universitario. En 1995, se tenían siete universidades tecnológicas ubicadas en seis entidades federativas, con una matrícula de 2,575 estudiantes. A finales del año 2000, estarán funcionando 44 planteles en 24 entidades federativas, con una población atendida. En el ciclo

1999-2000, se atendió a poco menos de 30,000 estudiantes y se estima para el siguiente ciclo atender a casi 50,000.

El modelo de las universidades tecnológicas resultó de un examen que practicó la SEP sobre las experiencias que han tenido Francia, Alemania, Gran Bretaña, Japón y los Estados Unidos en esta modalidad educativa. Cada programa que se crea resulta del análisis regional de la oferta y la demanda educativas, una investigación del mercado de trabajo previsible, estudios socioeconómicos más promesas de apoyo financiero del gobierno estatal y de cooperación educativa de empresas locales. El gobierno federal evalúa la viabilidad del proyecto y, en caso de ser aprobado, construye las instalaciones; los gobiernos federal y estatal correspondientes concurren a partes iguales en los gastos de operación (SESIC, 2000a).

Reséndiz, apoyado en un modelo de flujos escolares elaborado por la Fundación Javier Barros Sierra, considera como deseable alcanzar un perfil educativo similar al que tienen algunos países desarrollados como Francia, en donde la matrícula de la educación superior se reparte casi por mitades entre los niveles de profesional asociado y de licenciatura. El escenario deseable parte de la hipótesis de que la absorción de estudiantes en la educación media superior esté distribuida por partes iguales entre el bachillerato propedéutico y la formación técnica media, y que en la educación superior la absorción se distribuya entre los programas de profesional asociado y de licenciatura en proporción de 25 y 35 por ciento, respectivamente, así como el aumento de la eficiencia terminal en ambos niveles educativos (80 y 70 por ciento, respectivamente, frente al 58 y 50 por ciento existente en la actualidad). En el año 2000, las carreras de profesional asociado solamente absorben 0.02 por ciento del egreso del bachillerato, y de acuerdo con la política gubernamental se trataría de impulsar esta modalidad de manera enfática no sólo en las universidades tecnológicas, sino también en el resto del sistema de educación superior (Reséndiz, 2000, p. 31).

Esta medida es acorde con las políticas establecidas en el PDE de aumentar la cobertura desde el criterio de impulsar la moda-

lidad tecnológica, reorientar la demanda existente hacia las instituciones saturadas, coordinar procesos y tiempos de ingreso en las entidades federativas y ampliar la modalidad abierta. En un trabajo previo (Reséndiz, 1998), se reconoce que México tiene una baja tasa de escolarización en educación superior (de alrededor del 15 por ciento cuando se elaboró el PDE y de 18 por ciento en 2000), lo que obedece a dos razones fundamentales: al crecimiento extraordinario de la educación superior en la segunda mitad del siglo para atender la creciente demanda (la matrícula se multiplicó por un factor mayor de 50), y el abandono escolar, debido a rasgos culturales y económicos, pero también a la escasa pertinencia de muchos de los programas académicos que ofrecen las universidades, si se consideran las necesidades de los estudiantes, de sus familias y de sus comunidades.

El argumento –que no es nuevo pero adquiere mayor presencia en las políticas públicas– para reorientar la demanda desde el nivel medio superior es el siguiente:

85 por ciento de quienes llegan a la educación media superior están inscritos en la modalidad de bachillerato general o propedéutico, y reciben una educación cuyo objetivo central es preparar para la educación superior, a pesar de que la mayoría de esos jóvenes no ingresará a este último nivel o no se graduará en él. Es obvio que este sesgo funciona en detrimento de las posibilidades de ascenso social de esa mayoría de jóvenes (Reséndiz, 1998, p. 512).

Esta situación (considerada una deformación) se remonta a los orígenes de la incorporación del bachillerato a la entonces Universidad Nacional, misma que fue imitada por otras universidades del país a lo largo del siglo. El argumento trae nuevamente a debate el papel y la conformación de la educación media superior y se insiste en la necesidad de modificar este patrón de distribución de la matrícula entre las opciones propedéuticas y las terminales o bivalentes.

Por su parte, Zorrilla y Cetina –asesor y funcionario de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), respectivamente, en el gobierno de Zedillo– señalan una distorsión en la oferta y la demanda de educación media superior que funciona en detrimento de las posibilidades laborales y de ascenso social de los jóvenes:

[Existe] un sesgo de la oferta y la demanda educativa hacia los programas generales que preparan para la educación superior. Para dos terceras partes de los estudiantes, la formación que pasa por ese tipo dominante de educación media superior conduce a un certificado claramente útil en el mercado laboral sólo si incluyen exitosamente al menos ocho años de estudios postobligatorios a tiempo completo. Esta trayectoria larga sólo la culmina una pequeña minoría, equivalente a un 15 por ciento de todos los que la inician tras la educación obligatoria (Zorrilla, 1998, p. 137).

Situándonos en el nivel de educación superior, desde las políticas públicas se consideran desproporcionales, sobre todo si nos comparamos con otros países, como hoy se hace en un nuevo escenario de apertura de fronteras. De acuerdo con los datos del sexto informe presidencial, la matrícula total de educación superior se distribuyó del siguiente modo: 81 por ciento en licenciatura universitaria y tecnológica, 11 por ciento en educación normal, 6 por ciento en estudios de posgrado y 2.2 por ciento en estudios de técnico superior universitario. En los estudios de pregrado, la gran mayoría de los alumnos está inscrito en programas de duración mínima de cinco años, mientras que los estudios cortos abarcan sólo una ínfima proporción. Estos últimos son los que se correspondían al nivel cinco del International Standard Classification of Education (ISCED), en su anterior clasificación. Si se compara con otros países, México está a la zaga en este tipo de estudios. Se juzga, además, que la matrícula se concentra en programas tradicionales y poco flexibles que impiden la forma-

ción de los jóvenes para oportunidades ocupacionales cambiantes. Para estos programas las tasas de abandono también son muy altas. En 1994, de acuerdo con información de la SEP, el promedio nacional de graduación en programas del nivel ISCED 6 fue inferior al 30 por ciento de quienes ingresaron seis años antes. La ANUIES, por su parte, reporta un promedio nacional de eficiencia terminal en licenciatura del 69 por ciento y una tasa de titulación del 39 por ciento (ANUIES, 2000, p. 52).

Lo anterior conlleva –en la perspectiva de las autoridades educativas– un desperdicio muy elevado para el país, para las universidades, para las empresas y para los propios estudiantes, manifestándose un desencuentro entre el sistema educativo, el mercado de trabajo, y las necesidades del empleo y remuneración de gran parte de los estudiantes. A su vez, para éstos el abandono escolar representa una frustración al no ver cumplidas sus expectativas, viéndose en la necesidad de trabajar en puestos mal remunerados para los que no están preparados. De ahí que la política educativa haya pugnado por una expansión de la matrícula de educación media superior y superior pero dando prioridad a las modalidades técnicas en la educación media superior, junto con las modalidades de técnico superior universitario o profesional asociado en el nivel superior.

#### *Impulso a la calidad: la evaluación y diferenciación como directriz*

En relación con el eje de la calidad, cuatro son las principales acciones reportadas a finales del gobierno de Zedillo: la formación de profesores por medio del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), los estímulos al desempeño de los académicos, el crecimiento de los recursos canalizados por el Fondo para Modernizar la Educación Superior (Fomes) y la evaluación desarrollada por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval).

EL PDE estableció distintas estrategias y líneas de acción para el mejoramiento de la calidad; unas se orientaron al impulso de la flexibilización de las estructuras y programas académicos para transitar a modelos más orientados a la innovación, al autoaprendizaje y a la formación integral del estudiante; otras se refirieron a los apoyos al estudiante (sistema nacional de becas); unas más al fortalecimiento y ampliación del sistema nacional de evaluación (padrón de licenciaturas de alta calidad, aplicación de exámenes estandarizados al ingreso y al egreso y evaluaciones externas); otras al fortalecimiento del Fomes y a los estímulos al personal académico. De manera específica, el PDE estableció como línea de acción la creación de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico (que posteriormente se concretaría en el Promep), junto con el mejoramiento de las condiciones de trabajo; la duplicación del número de profesores con estudios de posgrado; la creación de redes regionales e interinstitucionales para la formación en posgrado y en habilidades pedagógicas; la promoción de jóvenes estudiantes con aptitudes e interés por la docencia; el fortalecimiento de los programas de estímulo con mayor participación de los cuerpos colegiados en su diseño, operación y evaluación, y programas orientados a la recuperación salarial del personal en función de la calidad de su desempeño.

En la línea de política para mejorar la calidad educativa, las acciones dirigidas a formar a los académicos ocupó un lugar central. El Promep fue el eje articulador de los demás programas para el mejoramiento de la calidad. Este programa no pretendió sólo formar a los profesores en el nivel de posgrado; partió de una concepción más amplia que hace depender la calidad de múltiples factores (el profesor es uno de ellos) y la contribución de este factor, a su vez, está relacionada con la consecución de distintos objetivos: la consolidación de *cuerpos académicos* en cada una de las dependencias académicas de las universidades; el establecimiento de *perfiles* deseables del personal académico definidos con base en estándares internacionales, en el seno de cada escuela, facultad o departamento; la elaboración de *programas de formación*

a mediano plazo para alcanzarlos; el *equipamiento suficiente* para la realización de las tareas de los cuerpos académicos, y la *contratación de nuevos profesores* con base en los perfiles y programas elaborados. El Promep se basó en la evaluación de la relación entre ciertos estándares deseables a escala nacional y los planes y acciones de cada institución para alcanzarlos (Reséndiz, 1998, p. 135).

En el sexto informe presidencial se reportan los avances de este programa:

Mediante el Promep las universidades públicas alentaron la actualización y superación permanente del personal académico en las distintas áreas del conocimiento y avanzaron en la mejora cualitativa de sus perfiles de desempeño, a fin de que puedan equipararse a los parámetros internacionales. Como resultado de esta política, las funciones de investigación y docencia se han vinculado de manera más estrecha; adicionalmente, con la incorporación de 1,091 profesores de tiempo completo, adicionales a los 3,800 que se integraron al programa entre 1996 y 1998, seguirá mejorándose la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones de este tipo (Zedillo, 2000).

A su vez, la SESIC informó que los poco menos de 5,000 profesores formados en el Promep representaron casi la tercera parte de quienes requerían la formación de posgrado. Ellos, sumados a las 7,590 nuevas plazas que se les asignó a las universidades y que deben ser ocupadas por profesores que ya tienen el perfil deseable, hace un total de casi 12,000 profesores de tiempo completo capaces de realizar el conjunto de actividades que distingue a los académicos de carrera (docencia, investigación, tutelaje de estudiantes y conducción colegiada de sus programas) (SEIC, 2000b).

En cuanto a las acciones de evaluación para el mejoramiento de la calidad, los estudiosos han dado gran atención a los progra-

mas instrumentados. Mucho se ha escrito sobre el cambio en las formas de relación entre el gobierno y las universidades públicas, particularmente desde comienzos de la década de los noventa: paso de las estrategias de *patrocinio benigno* y de *negligencia benigna* de los setenta y ochenta a la estrategia centrada en la evaluación y el financiamiento diferencial:

Con la crisis de los años ochenta el tema de la calidad y su evaluación adquirió vigencia, a veces simplemente defensiva, en las políticas del gobierno federal y de las instituciones. El apremio por ajustar presupuestos obligó a discernir entre lo deseable, lo conveniente y lo socialmente pertinente. Todos los actores –autoridades universitarias, funcionarios públicos, académicos y especialistas– revisaron prioridades y presentaron atención incipiente a la calidad (Reséndiz, 1998, p. 515).

La crisis desatada en 1982 fue un parteaguas. En un contexto de restricción de recursos, era imposible continuar con la misma política de trato financiero indiscriminado a las universidades. Hasta 1989, el financiamiento a las universidades públicas se daba en bloque y tenía un carácter automático que en la visión de las autoridades gubernamentales fomentaba las inercias. El establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores en 1984 fue el primer paso que se dio en dirección de diferenciar el trato, en este caso a los académicos; pero en esa década no se fue más allá. El propósito que entonces se tuvo fue retener a la elite de investigadores en el país ante la agudización de la crisis y el peligro del desmantelamiento de la planta académica de las universidades.

A partir de la década de los noventa, los programas de diferenciación –resultado de procesos de evaluación– se extendieron a los profesores, a los programas académicos y a las universidades, entre los que sobresalieron tres: el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente que comenzó canalizando recursos al 30

por ciento de la planta académica de cada universidad pública, y que en distintos casos se amplió y diversificó, como en el caso de la UAM con sus distintos programas de becas y la UNAM con el PRIDE; en el sexto informe de gobierno, se reportó que en 1999 se destinaron 730.9 millones de pesos a 14,438 profesores de tiempo completo de las universidades públicas estatales. Este programa impulsó la deshomologación de los ingresos de los profesores mediante estímulos, con la argumentación de premiar los mejores desempeños:

La deshomologación consiste en romper con el principio de que todos los académicos de un mismo nivel en el país tuvieron el mismo ingreso, sin que existiesen otros fondos para recompensar los mejores desempeños. La homologación produjo una desmoralización de los académicos más productivos y cumplidos, que a su vez indujo un círculo vicioso en el que los desempeños promedio tenderían, tarde o temprano, a equipararse con los que estaban debajo del promedio. Este círculo vicioso se vio potenciado por el esquema laxo de exigencia al cuerpo docente, propio de la tradición liberal de las universidades (Zorrilla, 1998, p. 148).

Por su parte, el Fomes –destinado a financiar el mejoramiento de la infraestructura educativa de las universidades mediante el apoyo económico a proyectos concursables– constituyó una de las herramientas para la inducción del cambio en las universidades. Por medio de él se otorgaron recursos a las universidades públicas estatales como resultado de la dictaminación de proyectos que se presentaron anualmente a la SESIC. Desde 1990, año en que comenzó a operar, este programa ha modificado sus orientaciones: en los primeros años, apoyó fundamentalmente la infraestructura de información y de cómputo; a finales de la década se orientó por las políticas del PDE, de manera particular por el Promep. Sus recursos han representado la oportunidad para muchas universidades de desarrollar proyectos innovadores que no hubieran podido plantearse con los recursos ordinarios que ma-

yoritariamente se destinan a nómina y gastos fijos. Se reportó que en 1999, 41 universidades públicas desarrollaron 413 proyectos para mejorar su infraestructura académica.

El Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia del Conacyt fue otro instrumento de diferenciación al registrar los programas que de acuerdo con la dictaminación de pares académicos cubren requisitos de calidad. El mayor impacto de este programa es que los aspirantes a dichos programas, al ser aceptados, reciben una beca del Conacyt, además de otros apoyos directos, así como la consideración de su pertenencia al padrón como criterio de apoyo por distintas agencias de financiamiento nacionales y extranjeras.

A los anteriores programas directamente vinculados con el otorgamiento de recursos, se aunaron otros más ligados a la evaluación: la promoción de la autoevaluación institucional; la evaluación de programas académicos en el esquema de evaluación de pares académicos (*o peer review*) desarrollados por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES); los programas de evaluación del ingreso y del egreso de estudiantes de educación media superior y superior por medio de exámenes nacionales desarrollados y aplicados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval); la unificación de procesos de selección en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México para el ingreso a educación media superior, y en Aguascalientes, para educación superior; la constitución de organismos de acreditación, con el carácter de asociaciones civiles, en distintas carreras profesionales, la reciente aprobación de un organismo acreditador (Consejo para la Acreditación de la Educación Superior), y el impulso gubernamental a la negociación trilateral entre los gremios profesionales de Canadá, Estados Unidos y México, en el marco del TLC, para el reconocimiento mutuo de licencias que implica el ejercicio profesional transfronterizo.

La evaluación ha estado en el centro de los debates sobre las tendencias actuales de la educación superior no sólo en nuestro

país, sino en el mundo entero; ha sido objeto de numerosos análisis y ha sido blanco de críticas y materia de movilizaciones políticas como lo vimos en relación con la aplicación del examen general de egreso de licenciatura y del concurso único de selección para la educación media superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la huelga estudiantil de la UNAM de 1999.

Resultado del viraje del trato gubernamental hacia las universidades públicas, se ha pasado de la situación de hace una década en donde la totalidad del subsidio federal a las universidades era automático, al manejo de dos bolsas en la actualidad; por un lado, el subsidio *irreductible*, esto es, el histórico, que representó en 1999 85 por ciento del total y, por el otro y con tendencias crecientes, los recursos sometidos a concurso y otorgados en función de la evaluación de proyectos expresamente presentados por las universidades y de acuerdo con el desempeño individual del personal académico. Estos recursos representan ya 15 por ciento del total del subsidio federal. Desde la perspectiva gubernamental, se concluye que

La asignación de los subsidios públicos con base en información sobre los resultados cuantitativos y cualitativos de las instituciones permite no sólo el mejor uso de los recursos públicos, sino también estimular mejor los desempeños. La utilidad potencial de la evaluación es muy grande para la identificación precisa de las actividades, de los grupos y los programas que tienen un buen funcionamiento (Zorrilla, 1998, p. 142).

Sin embargo, sería erróneo concluir que ésta es exclusivamente una perspectiva gubernamental. En las universidades se han adoptado mecanismos de evaluación y diferenciación no sólo en respuesta a las políticas gubernamentales. Hay que reconocer que estas políticas han sido propuestas e impulsadas por algu-

nos sectores de las propias comunidades universitarias, como son los grupos de investigación más consolidados y las propias autoridades universitarias; pero también es evidente que estos mecanismos han desatado conflictos y resistencias por parte de sectores de sus comunidades.

La agenda futura de la educación superior perfila un cambio en la forma de enfrentar los retos de las universidades públicas, ya no se trata de intentar resolver problemas con medidas convencionales relativas a los procesos educativos autónomos, sino que se pone el énfasis en los resultados, en los estándares de desempeño académico:

Las mejoras exigen que las instituciones, el gobierno y la sociedad en general cuenten con información verificable para ponderar la eficacia de las acciones emprendidas. Por ello, necesitamos dar seguimiento, con varios niveles de desagregación, a índices cuantitativos como la eficiencia terminal de graduación, los costos unitarios por estudiante y por graduado, la calidad de los graduados, la matrícula y los graduados por nivel ISCED, la proporción de programas acreditados, la proporción de profesores que satisfacen el perfil deseable de formación y ocupación, el grado de satisfacción de los graduados y la incorporados al mercado de trabajo (Reséndiz, 1998, p. 521).

En síntesis, las políticas educativas impulsadas por el gobierno federal y asumidas de alguna manera por las universidades públicas se basan en una nueva racionalidad del quehacer académico que implica un cambio de paradigma. Algunos de sus rasgos han sido ampliamente analizados y baste aquí volverlos a señalar: paso de un sistema cerrado a uno abierto; énfasis en los valores del rigor académico, la calidad de los productos, la pertinencia social, la eficacia y la eficiencia; evaluación y rendición pública de cuentas; competencia por recursos y prestigios; financiamiento como palanca para la realización de cambios; cultura

de responsabilidad, y compromiso y precisión del sentido y misión de las universidades.

*Hacia una mayor eficiencia: la disminución de los costos unitarios*

Muy ligado a la situación anterior (tasas altas de abandono escolar), un foco de atención de la SESIC en estos últimos años fue disminuir los costos unitarios por egresado y por graduado de la educación superior. De acuerdo con la información disponible en las estadísticas comparativas de la OCDE (*Education at a Glance*, 1999), el gasto por estudiante de México en términos de producto interno per cápita, es el segundo más alto, gasto que aumenta aún más si se calcula el costo por graduado, dada la baja eficiencia terminal. El gasto por estudiante de educación superior en nuestro país es casi seis veces mayor a lo que se gasta en primaria y 2.4 mayor a lo que se gasta en secundaria y media superior, lo que es considerado desproporcionado, si se compara con los países de la OCDE.

De acuerdo con cifras para el año 2000, el subsidio medio por estudiante en las universidades públicas fue de 34,576 pesos corrientes; sumados los ingresos propios de las instituciones (7 por ciento del subsidio), se obtiene un costo real por estudiante de 36,558 pesos, que corresponde 69 por ciento del PIB per cápita de México (Reséndiz, 2000).

Con el propósito de estandarizar la información sobre los componentes financieros, de recursos humanos, matrícula, de planeación, de evaluación institucional y de ubicación y desempeño de los egresados, se desarrolló el Programa para la Normalización de la Información Financiera y Académica (Pronad). Con este programa, se pretende conformar indicadores de desempeño con base en costos unitarios que permitan comparaciones interinstitucionales con parámetros nacionales e internacionales. Hay que recordar que México forma parte de la OCDE y que el estado del sistema educativo se evalúa con referencia a la situación de los países miembros de esta organización.

## LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS

Las políticas públicas constituyen uno de los factores del cambio institucional en las universidades junto con los procesos de transformación que impulsan sus actores internos. Por tanto, cabe preguntarse sobre el impacto de las políticas en el cambio institucional: ¿cómo se ha producido éste en las instituciones educativas?, ¿en qué segmentos del sistema de educación superior se ha producido con mayor dinamismo?, ¿en dónde han surgido resistencias?

En años recientes, el estudio del impacto de las políticas públicas en las instituciones ha merecido atención especial por parte de diversos investigadores en educación; se cuenta con un mejor conocimiento del que se disponía años atrás, pese a las lagunas de conocimiento que aún existen dado lo incipiente de esta línea de investigación y la tradicional ausencia de evaluaciones sistemáticas sobre los programas educativos y su seguimiento en las casas de estudio.

En el contexto del cambio de gobierno federal y ante las expectativas del inicio de la primera presidencia de un partido opositor luego de 72 años de hegemonía del PRI, las comunidades académicas, las autoridades universitarias y los especialistas ponderan los logros y las limitaciones de las políticas instrumentadas en el sexenio que termina; nuevas reflexiones y propuestas surgen en el contexto nacional;<sup>3</sup> se debaten las propuestas de Fox y de su equipo de transición en materia educativa<sup>4</sup> y se organizan encuentros de evaluación de las políticas de la década de los noventa.<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Una de ellas es la propuesta de la ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, que fue presentada a los candidatos presidenciales y que propone una visión de la educación superior para el año 2020 y un conjunto de programas para ser instrumentados en el siguiente sexenio.

<sup>4</sup>Javier Mendoza Rojas, "Vicente Fox y la educación", en *Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 114, septiembre del 2000 y Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox, *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, noviembre del 2000.

<sup>5</sup>Uno de los recientes eventos que congregó a diversos estudiosos del tema fue el organizado en noviembre del 2000 por la UAM-Azcapotzalco para evaluar una década de políticas, "Luego de la evaluación, los desafíos de la universidad latinoamericana".

En un trabajo de Germán Álvarez y Mario González, se hace un balance sobre el impacto de las políticas educativas instrumentadas en la última década en las universidades. El punto de partida es el siguiente:

La lógica principal que ha conducido el desarrollo del moderno sistema de educación superior público en México ha sido de naturaleza social y política antes que académica en sentido estricto... Sin embargo, la pérdida de legitimidad de las funciones "implícitas" —no académicas— del sistema, no ha provocado una discusión enfocada en el hecho de que las prácticas y valores que emergieron con las dinámicas políticas y sociales aún no han cambiado sustancialmente, salvo en pequeños segmentos de las instituciones y sus cuerpos académicos. Lejos de ello, han convivido de manera contradictoria y confusa al lado de las limitantes de las políticas recientes y con una gama diversa nueva de demandas sociales sobre el conocimiento y los estudios superiores (Álvarez y González, 1998, p. 57).

A continuación, retomando los actuales debates sobre el cambio universitario, me referiré a tres ámbitos importantes en los que serían esperables impactos en las políticas educativas: uno relativo a la conducción del sistema de educación superior en su conjunto y otros dos relativos a la vida interna de las universidades: los valores de los académicos y los cambios institucionales.

Desde la visión de los operadores de las políticas públicas, se reconoce que éstas se enfrentan a dos tipos de problemas: el primero es que sus resultados son de largo plazo, por lo que es imposible su evaluación al corto plazo; y segundo, que existen movimientos que las resisten y dificultan su instrumentación:

Inercia y preferencias determinan que en este tipo de educación ninguna política sea evaluable con base en sus efectos de corto plazo, pues imponen cierto rezago en la respuesta



social a las políticas públicas. Tampoco pueden estas políticas cumplir sus propósitos plenamente, ni siquiera a plazo más largo, mientras no se logra cierta armonía entre ellas y las preferencias sociales vigentes... Las políticas públicas en educación superior son una expresión de los deseos o propósitos sociales de mediano o largo plazo, pero pueden entrar en conflicto en el plazo inmediato con otras preferencias, con costumbres sociales muy arraigadas o con intereses parciales (Reséndiz, 2000, pp. 18 y 19).

### *Conducción del sistema de educación superior*

Como tales, las políticas públicas enfrentaron diversas limitaciones en su diseño e instrumentación para conducir el desarrollo del sistema de educación superior. En el sexenio que finalizó, dejó de operar la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) como espacio de acuerdo entre las instituciones educativas y las autoridades del gobierno federal, no obstante que al final del sexenio se hubiera vuelto a reunir luego de más de cinco años. Fueron las autoridades de la SEP las que operaron las políticas y lograron acuerdos con las universidades públicas, en algunos casos de manera bilateral o a través de la concertación con ANUIES.

Si bien en el sexenio se profundizó la diversificación del sistema con la apertura de nuevas opciones educativas, fue insuficiente la precisión de los perfiles de cada una de las instituciones, tarea aún pendiente. Además, fue fragmentada y limitada la información pública que se tiene sobre los resultados de las nuevas modalidades educativas, en particular de las carreras de profesional asociado impartidas en las universidades tecnológicas. Se conoció poco sobre la incorporación de los egresados al mercado de trabajo y sobre la aceptación social que estos estudios han tenido en las diferentes regiones del país. Resaltó el hecho de la creciente separación entre lo público y lo privado y el distinto trato por parte del gobierno: para el primero, se fortalecieron los

mecanismos de regulación, control y evaluación, mientras que para el segundo se siguió una estrategia que liberalizó su expansión y funcionamiento. Resultó notorio que en el sector privado, frente a un reducido número de instituciones de reconocido prestigio académico dirigidas hacia la elite, se dio la proliferación de cientos de pequeños planteles de dudosa calidad para absorber la demanda que la educación pública no fue capaz de atender: para el año 2000, se reportaba la existencia de 735 instituciones de educación superior particulares, de un total de 1,293 (Coordinación, 2000, p. 58).

En cuanto a las estrategias seguidas para impulsar los cambios en cada subsistema, se privilegió la inducción y el establecimiento de decretos, acuerdos, convenios y negociaciones específicas, sin tocar la legislación y sin la existencia de un marco general para guiar al sistema en su conjunto (De Vries, 2000, p. 44). A estas reformas se les ha llamado de primera generación, al no haberse negociado con el Poder Legislativo (Kent, 2000, p. 217).<sup>6</sup> Los nuevos organismos e instancias creadas, como los CIEES y el Ceneval, no fueron resultado de reformas en la ley, sino de acuerdos entre el Ejecutivo y las instituciones de educación superior. No fue la vía jurídica la que modeló las reformas, tal como se hizo en otros países.

Si bien la descentralización se constituyó en línea de política educativa y se otorgó mayor peso a las instancias de Coordinación Estatal de la Educación Superior (Coepes); el gobierno federal, como principal sostén financiero, continuó teniendo el mayor peso en la regulación del sistema con una lógica centralista y verticalista más que de coordinación y concertación efectiva. En educación superior, continúa como tarea pendiente la descentralización de los institutos tecnológicos federales con fórmulas que rescaten las bondades de un sistema nacional pero que al mismo tiempo vinculen los planteles educativos con sus respectivos

<sup>6</sup>Kent señala que los países que han efectuado reformas significativas, como Chile, México y Argentina, son los que han seguido una estrategia que se activa por la acción del Ejecutivo, no por reformas jurídicas, y que la búsqueda de legitimación jurídica de los cambios en el ámbito legislativo ha sido posterior.

estados. Además, las Coepes no funcionaron en todas las entidades. En algunos casos, incluso, se adujo que en años recientes se agregó mayor complejidad a la coordinación estatal, sobre todo para la planeación del crecimiento de la oferta educativa, misma que en varios estados siguió obedeciendo a razones políticas más que académicas. Sin embargo, fue un hecho que cada estado siguió sus pautas de crecimiento y desarrollo sin una coordinación efectiva entre instituciones pertenecientes a distintos subsistemas.

Por su parte, el gobierno federal no modificó sus estructuras y lógicas de operación. Dada la estructura burocrática y la división de funciones de la SEP en dos subsecretarías: SESIC y Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT), el diseño y operación de políticas careció de la articulación necesaria para una mayor racionalidad del conjunto. En educación superior, operaron políticas para cada uno de los subsistemas. El gobierno fue incapaz de generar, implantar y sostener políticas nacionales de educación superior al estar constreñidas por cuestiones burocráticas de la organización de la SEP (De Vries, 2000, p. 44).

Así, las políticas y estrategias gubernamentales para el sector de educación superior resultaron fragmentadas y de aplicación parcial. Cada subsistema contó con políticas específicas no siempre articuladas: las universidades públicas estatales estuvieron en el ámbito de la SESIC; las instituciones federales (UNAM, IPN, UAM y UPN) continuaron con su propia dinámica; la educación normal estuvo al margen de las políticas de la educación superior; el sistema de institutos tecnológicos federales siguió las pautas centrales marcadas por la SEIT; los institutos tecnológicos descentralizados carecieron de una política racional de regulación; las universidades tecnológicas –sector más dinámico– no lograron articularse con el resto de las instituciones tecnológicas, y el sector de las instituciones privadas se liberalizó con laxitud en sus mecanismos de regulación. Cada subsistema mantuvo su cuota de financiamiento, sus propias inercias y prerrogativas, sin una visión de conjunto que evitara duplicidades y traslapes.

Durante el periodo sexenal, la autonomía de las universidades no se modificó en el plano jurídico, pero sí en los hechos. Los programas de financiamiento competido (Fomes y Promep, entre otros) redefinieron la manera de entender y vivir la autonomía; varias decisiones, antes totalmente en manos de las universidades, se desplazaron a los cuerpos técnicos de la SESIC como resultado de un proceso de negociación con las autoridades universitarias.

Algunos analistas consideran que los incentivos otorgados a instituciones y personas para adoptar las iniciativas gubernamentales resultaron insuficientes para otorgar una dirección clara y coherente al cambio deseado. La amplia variedad de respuestas en el seno de las universidades habría mostrado la continuación de un amplio espacio para negociaciones particulares sin plena transparencia y aun sometidas al juego político y a la capacidad de presión de los grupos de interés en los estados (De Vries, 2000, p. 44).

En suma, aún no sabemos con certeza los efectos reales que las políticas han tenido en la conducción del sistema de educación superior y en los procesos de cambio institucional. A lo más, contamos con algunos estudios que ilustran casos de algunas universidades (Kent, 1998; Acosta, 1997), pero se carece de una evaluación rigurosa de las políticas y sus efectos.

#### *Valores y papeles académicos*

La deshomologación salarial por medio de los programas de estímulos ha representado uno de los principales cambios en este sector. Por medio del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente y los programas de estímulos existentes en las universidades, se tendió a reestructurar los papeles académicos con miras a mejorar la calidad, la productividad y la eficiencia académica. Primero se privilegió la investigación y después se intentó otorgar a la docencia el mismo estatus (esto se observó en las modificaciones del SIN y del Pride en la UNAM, por señalar dos casos). Los programas de formación de profesores, como el Promep, buscaron impulsar, a su vez, la superación en un esquema de deshomologación.

Si un tópico fue objeto de análisis y debate en el seno de las universidades en los últimos años ése fue precisamente el de la evaluación de los académicos, toda vez que tuvo repercusiones en lo individual, al menos en dos niveles: las percepciones económicas y los valores. La deshomologación y el acento puesto en las recompensas se enfrentaron a valores arraigados entre amplios sectores de las comunidades académicas, que se fortalecieron en fases pasadas, cuando se daba un trato igual a todos con independencia de su productividad, en un marco de negociación de tipo político, clientelar y corporativo. En cambio, otros sectores, como el de los académicos más consolidados, compartieron los valores de las nuevas políticas de deshomologación, sobre todo por el valor diferencial otorgado a los grados académicos.

En un contexto universitario plural en el que coexisten ideologías y valores disciplinarios muy diversos, así como dinámicas institucionales que se desprenden de la historia de cada universidad, esta política fue vivida de diversos modos y tuvo distintas repercusiones. En varias instituciones, se ha tendido a normalizar el trabajo; se han paliado las pérdidas salariales y se ha aceptado el escrutinio sobre el trabajo realizado; ha impactado en la regulación del trabajo académico y ha constituido un mecanismo efectivo de superación (De Vries, 1997). En otros ámbitos de trabajo, ocurre lo contrario: continúan los arreglos políticos; se cae en la simulación y en la superficialidad de las evaluaciones; las promociones académicas se dan con arreglo a reglas de negociación política y los mecanismos de reconocimiento diferencial no se han transparentado. Una crítica generalizada a los programas de estímulos ha sido la excesiva insistencia en los "puntos" individuales para acceder a ellos, en desmedro de un proyecto colectivo, así como el privilegio de la medición de productos sobre una evaluación cualitativa más integral.

Sobre el Promep, si bien formalmente persigue el fortalecimiento de cuerpos académicos disciplinarios por medio del logro de los perfiles adecuados de los profesores en cada dependencia

académica, se hace el cuestionamiento de qué tanto la exigencia de obtener estudios de posgrado es importante para una porción significativa de los profesores en un requisito formal que poco impacta en dicho propósito, y si sus ambiciosas metas se podrán conseguir en los tiempos planteados. Las principales críticas formuladas a este programa, a mi modo de ver, radican en que la docencia de calidad no se garantiza con la acreditación formal de grados por parte de los profesores, y que en tanto no existan mecanismos para evaluar los resultados del aprendizaje de los alumnos, poco se sabrá sobre el impacto del programa en el terreno cualitativo no limitado a la planeación de los insumos (De Vries, 2000 y Gil, 1999).

La política de estimular el trabajo de manera diferencial ha sido de las más cuestionadas desde distintos ámbitos del quehacer universitario, pero aún se sabe poco qué tanto esta política ha modificado los *ethos académicos* en la dirección marcada por las autoridades, y cómo se han dado las respuestas adaptativas para obtener mayores ingresos al corto plazo. Se han documentado algunos efectos perversos de las políticas de evaluación, de estímulos y de financiamiento diferencial, como la simulación, la competencia individual y el formalismo de los grados académicos. Frente a la emisión de "señales políticas" del gobierno federal, instituciones y sujetos hacen lecturas distintas con diversos grados de acomodación a éstas.

### *Cambios institucionales*

Los cambios en la década no se dieron en todos los ámbitos de la vida universitaria de la misma manera ni a la misma velocidad. De manera resumida, podríamos proponer como hipótesis de trabajo, de acuerdo con algunas evidencias, lo siguiente:

1. El ámbito de la investigación y el posgrado ha tenido mayor impulso en el marco de las políticas instrumentadas. El padrón de Conacyt, y los apoyos nacionales e internacionales

a los programas de excelencia, ha favorecido la consolidación de núcleos de investigación fuertes que se sitúan a la par de sus homólogos internacionales. Sin embargo, se ha descuidado el apoyo continuado a programas emergentes en las universidades que aún no alcanzan el nivel de excelencia en las evaluaciones.<sup>7</sup>

2. El nivel de la práctica en el aula es el que ha tenido menores impactos; sobre todo en la licenciatura es donde se observan menores cambios, no obstante que prácticamente todos las carreras han sufrido modificaciones curriculares. El profesor continúa con sus prácticas tradicionales de ser *enseñante* de gis y pizarrón, y son reducidos los ámbitos donde se han realizado modificaciones de fondo en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Los procesos de evaluación externa de alumnos, al ingreso y al egreso, son de reciente incorporación y aún no se conoce su impacto real en los procesos de formación profesional y en el aprendizaje de los alumnos.

3. En materia de diferenciación de los programas de licenciatura, hasta ahora se han realizado pocos cambios en la dirección de ofrecer programas cortos del nivel cinco de la clasificación de la UNESCO. En el año 2000, solamente 2.2 por ciento de la matrícula de educación superior estaba inscrita en estos programas, tanto en universidades tecnológicas como en universidades; la mayoría de los programas son de larga duración y poco flexibles, punto al que se pone especial atención en las políticas propuestas para la transición gubernamental.<sup>8</sup> Ante la devaluación de los títulos de licenciatura, aunada a las deficiencias académicas que se observan, cada vez más estudiantes optan por continuar sus estudios de posgrado. Sobre las universidades tecnológicas se han apuntado diversos problemas: el excesivo apego a requeri-

<sup>7</sup>En 1998, según datos de ANUIES, de 2,411 programas de maestría y doctorado, 478 estaban en el padrón del Conacyt, esto es, uno de cada cinco (ANUIES, 2000, p. 82).

<sup>8</sup>La Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox propuso un objetivo tendiente a impulsar la flexibilización de los enfoques y programas educativos en educación superior (Coordinación, 2000, p. 61).

mientos de empresas específicas, que plantea la pregunta de qué tanto se convierten en formadoras de mano de obra a la medida con recursos públicos, y el comportamiento errático del mercado de trabajo y la pronta saturación de los puestos intermedios de perfil de técnico superior universitario.

4. Las políticas han impulsado nuevas formas de gestión y gobierno en las universidades. En varias instituciones, se han adoptado modelos de gestión tomados del *new management* (calidad total, mejora continua, eficiencia administrativa, planeación estratégica y construcción de liderazgos). Sus impactos se dan tanto al interior como en su relación con el exterior (vinculación con la sociedad, el sector productivo y las empresas, venta de servicios, alianzas estratégicas con otras instituciones del país y del extranjero). Las situaciones, sin embargo, son variadas, van desde la modificación de la organización fundada en criterios de negociación política y la sustitución por formas de autoridad sustentadas en valores de mayor contenido académico, hasta la conformación de un cuerpo administrativo-burocrático central encargado de administrar los programas resultantes de las nuevas políticas. A su vez, los actores políticos de las instituciones han sufrido una realineación importante.<sup>9</sup>

## CONCLUSIÓN

Podemos concluir que la educación superior en México está transitando por un proceso de cambio, uno de cuyos protagonistas ha sido el gobierno federal a través del diseño e instrumentación de políticas públicas.

<sup>9</sup>Kent señala: "En la dimensión política, es evidente que se han producido realineaciones de los principales actores del sistema. Actores como el sindicalismo y los movimientos estudiantiles resintieron un profundo opacamiento, frente a la nueva fuerza de los directivos institucionales... Las capas superiores de administración se fortalecen frente a los profesores de licenciatura. Por otro lado, los científicos adquieren nueva prominencia a través de la crecida presencia de Conacyt" (Kent, 2000, p. 227).

Una nueva racionalidad está emergiendo en las universidades públicas, pero ante la pluralidad y heterogeneidad de actores, de procesos y de valores, el cambio se ha dado de manera desigual con ámbitos que se resisten a la orientación que está tomando. Sabemos que algunos segmentos de las universidades se resisten a las políticas públicas (atacadas de neoliberales, privatizadoras e instrumentadoras de las recomendaciones de organismos internacionales); que los procesos de evaluación —que si bien han sido vividos de distinta manera entre las comunidades académicas disciplinarias— han sido objeto de cuestionamiento reiterado; que las políticas de formación de los profesores se acusan de privilegiar el credencialismo; que los financiamientos diferenciales atados a los resultados son cuestionados como contrarios a la equidad; que la política de *pertinencia* busca supeditar el trabajo de la universidad al mercado y a las empresas, etcétera. También sabemos que la huelga estudiantil de la UNAM iniciada en 1999 fue una muestra contundente del debate existente en torno a las políticas de cambio de la educación superior y la oposición de algunos sectores a las medidas instrumentadas, como el cobro de cuotas y la evaluación por organismos externos (Ceneval).

Sin embargo, otros segmentos de las comunidades universitarias, menos visibles a la opinión pública, se adhieren e impulsan estas políticas de muy variadas maneras. Su foco de atención no está en resistirse a las políticas, sino en reinterpretarlas en función de su situación particular y en sus proyectos académicos propios. Hay quienes sostienen que son las comunidades académicas más consolidadas las que presentan menor resistencia a las políticas de cambio, al compartir los valores que conllevan (disciplina, rendición de cuentas, evaluación, productividad, resultados, pertinencia, etcétera) y al posibilitarles obtener mayor poder en las instituciones, situación que en todo caso requiere de mayores estudios. Pero es innegable la existencia de distintas formas de recepción de las políticas públicas entre las comunidades universitarias (autoridades, profesores y estudiantes por campos disciplinarios, sindicatos), de acuerdo con las caracterís-

ticas que adquiere el campo de negociación política entre el gobierno federal, las autoridades universitarias y las comunidades en cada establecimiento específico. Incluso quienes hablan del cambio institucional —y las políticas públicas impulsan este cambio— no lo hacen con el mismo significado ni apuntan a la misma dirección. Lejos estamos en México de asistir a una movilización por el cambio en la operación real de la vida cotidiana de las universidades; en el debate sobre el futuro de la universidad entran a jugar los diferentes proyectos universitarios y las distintas fuerzas por el control de la institución.

El cambio institucional es el resultado complejo de la articulación de múltiples actores sociales; las políticas públicas son un factor desencadenante del mismo, mas no determinantes. Su impacto depende, en última instancia, del procesamiento que de ellas hagan los actores internos (autoridades, estudiantes, profesores) y de la eficacia del *ejercicio político* en la conducción institucional.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A., *Procesos de reforma en tres universidades mexicanas*, tesis de doctorado, Flacso, México, 1997.
- ÁLVAREZ M., Germán y M. González Rubí, "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", *Sociológica*, año 13, núm. 36, UAM-Azcapotzalco, México, enero-abril de 1998.
- ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México, 2000.
- ARECHAVALA, R., "Toma de decisiones y desarrollo institucional en las universidades públicas", en *La investigación educativa en México, 1996-1997*, Antología del IV Congreso de Investigación Educativa, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, 1997.
- Banco Mundial, "The task force on higher education and society", en *Higher education in developing countries. Peril and Promise*, Banco Mundial, Washington, 2000.
- BRICALL, J.M. (coord.), *Informe Universidad 2000*, Barcelona, 2000.
- CLARK, B., "Diversificación de la educación superior: viabilidad y cambio", *Universidad Futura*, núm.14, vol. 5, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1994.

- Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox, *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, noviembre del 2000.
- DE VRIES, W., "Respuestas académicas a políticas públicas", en *La investigación educativa en México, 1996-1997*, IV Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, DEP, UADY, UAA-PIEES, México, 1997.
- , "Silencios y ruidos: las políticas para la educación superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 114, ANUIES, México, abril-junio del 2000.
- Eurydice Studies, *Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 onwards* (<http://www.eurydice.org>), 2000.
- GIL ANTÓN, M., "Mitos y paradojas del trabajo académico II: la nueva generación", en Adrián Acosta Silva (coord.), *Historias paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 1999.
- KENT, R., "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities" (mimeo.), Washington, D.C., 1998.
- , "Reforma institucional en educación superior y reforma del Estado en México en la década de los noventa: una trayectoria de investigación", en Jorge Balán (coord.), *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, CRIM-UNAM, México, 2000.
- MENDOZA ROJAS, J., "Vicente Fox y la educación", en *Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 114, México, septiembre del 2000.
- OCDE, *Éducation at a Glance*, OCDE, París, 1999.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, SEP, México, 1995.
- RESÉNDIZ NÚÑEZ, D., "El futuro del aseguramiento de la calidad en la educación superior en México", en Salvador Malo y Arturo Velázquez (coords.), *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, UNAM/M.A. Porrúa, México, 1998.
- , *Futuros de la educación superior en México, Siglo XXI*, México, 2000.
- Sesic, *¿Qué son las UT's?*, (<http://cgut.sep.gob.mx/web.htm>), 2000a.
- , *Avances del sexenio 1994-2000* (<http://168.255.115.5/Avances94-2000/inde.htm>), 2000b.
- UNESCO, "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 107, ANUIES, México, julio-septiembre de 1998.
- Universidad Veracruzana, *Plan General de Desarrollo*, Xalapa, Veracruz, 1997.
- Universidad Autónoma de Guerrero, *Plan de Desarrollo Institucional 1997-2006*, 1997.

- Universidad Autónoma de Nuevo León, *Visión UANL 2006* (<http://www.uanl.mx/VisionUANL2006/>), 1999.
- Universidad Nacional Autónoma de México, *Plan de Desarrollo 1997-2000* (<http://serpiente.dgsc.unam.mx/rectoria/hm/menu9798.html>), 1997.
- VARIOS AUTORES, *Tres décadas de políticas de Estado en la educación superior*, ANUIES, México, 1998.
- ZEDILLO PONCE DE LEÓN, E., *VI Informe de Gobierno*, México, 2000.
- ZORRILLA, J. y E. Cetina, "Aseguramiento de la calidad en la educación superior en México", en Salvador Malo y Arturo Velázquez (coords.), *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, UNAM/M.A. Porrúa, México, 1998.

Roberto Rodríguez Gómez Guerra\*

*Transformaciones del Sistema de  
Enseñanza Superior en México  
en la década de los noventa*

CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA  
DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

EN MÉXICO, el sistema de educación superior (SES) comprende la totalidad de instituciones de formación en los niveles de técnico profesional, licenciatura y posgrado. El sistema incluye a las instituciones públicas, sostenidas principalmente por la federación, aunque, de manera creciente, con la participación de fondos de los estados y municipios, y a las privadas, que son propiedad de particulares. Las principales modalidades del SES son la educación tecnológica, la universitaria y la normal. Además de este conglomerado, la ES incluye a los centros e institutos de investigación, los cuales pueden depender o no de instituciones universitarias.

En la actualidad (registro 2000-2001), están inscritos en el SES un total de 2'073,500 estudiantes; de ellos, 67,838 (3.3 por ciento) en el ciclo tecnológico no universitario, 1'878,962 (90.6 por ciento) en licenciaturas y enseñanza normal, y 126,700 (6.1 por ciento) en posgrados. El subsistema público de ES comprende 67.8 por ciento de la matrícula total, aunque esta proporción es variable entre los ciclos del sistema. En el ciclo tecnológico no universitario, la educación pública abarca 85.8 por

\*Sociólogo mexicano. Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Seminario de Educación Superior. Coordinador asociado de la Red de Investigadores sobre la Educación Superior (RISEU).

ciento del total; en el ciclo de licenciatura (universidades, tecnológicas y normales), 69 por ciento y en el posgrado 59.8 por ciento. En cada uno de estos ciclos hay, además, modalidades educativas que representan una oferta curricular diversificada:

a) Ciclo tecnológico no universitario. Este ciclo, posterior a la enseñanza media, ofrece formación de carácter técnico en áreas de producción y servicios; las carreras son cursadas en periodos de dos años y otorgan títulos de profesional asociado o técnico profesional. Casi la mitad de la matrícula de este ciclo se concentra en 44 "universidades tecnológicas" (UT), instituciones públicas de reciente creación que en la actualidad ofrecen 22 carreras de técnico superior.<sup>1</sup> Las tres primeras UT se instalaron en 1991, tres más en 1994, y en el periodo 1995-2000 se añadieron 37. Cabe resaltar que la totalidad de las UT se ubica en el interior del país (ninguna en la ciudad de México), en su mayor parte en ciudades de tamaño medio. El resto de los programas correspondientes a este ciclo se ubica en universidades públicas y en algunas instituciones particulares.

b) Ciclo de licenciatura. El ciclo de licenciatura comprende las carreras de carácter universitario, los programas de formación tecnológica superior y los programas de formación para la docencia (educación normal). En la modalidad de licenciaturas universitarias, se encuentra la mayor parte de la matrícula de este ciclo, es decir 71.7 por ciento que corresponde a 1'346,425 estudiantes; de ellos, 70 por ciento están en alguna universidad pública.<sup>2</sup> La modalidad tecnológica comprende la matrícula de institutos y escuelas de carácter técnico-universitario;<sup>3</sup> la totalidad de la matrícula en esta

<sup>1</sup>A partir del ciclo 2000-2001 se inició una carrera de carácter universitario (Química) en las UT de Tabasco y San Juan del Río.

<sup>2</sup>El sistema de universidades públicas incluye las federales, las estatales y las públicas con apoyo solidario, denominadas UPEAS.

<sup>3</sup>El sistema tecnológico público está organizado en una modalidad general (institutos tecnológicos) y modalidades especializadas: agrícola, forestal y del mar. Además, se incluye al Instituto Politécnico Nacional.

modalidad forma parte del sistema público de institutos tecnológicos, distribuido en todo el país, que incluye un total de 189 instituciones del tipo, 23 de las cuales fueron creadas en el año 2000. La modalidad de escuelas normales, que se encarga de la formación de profesionales docentes, se compone de 213,800 estudiantes, 61.5 por ciento de ellos en el sistema público. El resto de la matrícula del ciclo se integra con 24,174 estudiantes en escuelas profesionales de carácter público administradas por entidades gubernamentales no universitarias, como, por ejemplo, el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); 3,348 estudiantes en escuelas del Ejército y la Marina y, por último, 189,754 estudiantes inscritos en escuelas privadas de carácter no universitario que ofrecen formación de licenciatura en algunas especialidades.

c) Ciclo de posgrado. El posgrado comprende todas las especialidades, maestrías y doctorados que se imparten en universidades e institutos públicos y privados. En conjunto, la matrícula del posgrado es de 126,700 estudiantes, 21.4 por ciento en especialidades, 71.6 por ciento en maestría y 7.0 por ciento restante en doctorado. Las universidades federales<sup>4</sup> absorben el 16.2 por ciento de la matrícula total de posgrado; las universidades estatales 27.4 por ciento, las universidades privadas 25.5 por ciento, los institutos tecnológicos el 6 por ciento, las normales públicas el 2.5 por ciento y las normales privadas 0.6 por ciento. El resto corresponde a escuelas públicas o privadas que, aunque no forman parte de universidades, cuentan con autorización para impartir enseñanza de este nivel, como es el caso de las instituciones de salud.

<sup>4</sup>La Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana se denominan "federales" porque son subsidiadas con presupuesto de la Federación.



**Cuadro 1**  
POBLACIÓN ESCOLAR DE EDUCACIÓN SUPERIOR

	Licenciatura			Total
	Universidades y Tecnológicos	Normales	Posgrado	
1980	731,291	96,590	25,503	853,348
1985	961,468	125,236	37,040	1'123,744
1990	1'078,191	123,376	43,965	1'245,532
1991	1'091,324	110,525	44,946	1'246,795
1992	1'126,805	105,662	47,539	1'280,006
1993	1'141,568	110,241	50,781	1'302,590
1994	1'183,151	120,996	54,910	1'359,057
1995	1'217,431	138,048	65,615	1'421,094
1996	1'286,633	160,036	75,392	1'522,061
1997	1'310,229	188,353	87,696	1'586,278
1998	1'392,048	206,292	107,149	1'705,489
1999	1'481,999	210,544	111,247	1'803,790

Fuente: Anuarios Estadísticos de la ANUIES, 1980-1999.

**Cuadro 2**  
POBLACIÓN ESCOLAR DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
POR RÉGIMEN

	Licenciatura			Posgrado		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
1980	632,307	98,840	731,147			
1985	810,391	151,077	961,468	29,513	7,527	37,040
1990	890,372	187,819	1'078,191	34,435	9,530	43,965
1991	891,524	199,800	1'091,324	35,460	9,486	44,946
1992	910,257	216,548	1'126,805	37,018	10,521	47,539
1993	908,480	233,088	1'141,568	38,131	12,650	50,781
1994	936,646	246,505	1'183,151	41,574	13,336	54,910
1995	943,245	274,186	1'217,431	47,390	18,225	65,615
1996	989,448	297,185	1'286,633	52,822	22,570	75,392
1997	990,729	319,500	1'310,229	61,210	26,486	87,696
1998	1'036,935	355,113	1'392,048	69,408	37,741	107,149
1999	1'073,098	408,901	1'481,999	70,589	40,658	111,247

Fuente: Anuarios Estadísticos de la ANUIES, 1980-1999.

**Cuadro 3**  
PERSONAL ACADÉMICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

	Licenciatura			
	Universidades y Tecnológicos	Normales	Posgrado	Total
1980	69,214	3,588	1,072	73,874
1985	95,779	7,849	9,046	112,674
1990	105,058	12,488	11,546	129,092
1991	109,475	12,103	11,009	132,587
1992	113,238	12,002	11,467	136,707
1993	120,183	11,222	9,406	140,811
1994	123,290	12,026	10,053	145,369
1995	132,222	12,730	10,934	155,886
1996	133,598	12,759	14,531	160,888
1997	138,052	14,724	14,992	167,768
1998	143,325	16,359	18,304	177,988
1999	158,539	16,836	17,031	192,406

Fuente: ANUIES, *La Educación Superior en el siglo XXI*, México, ANUIES, 2000.

**Cuadro 4**  
GASTO FEDERAL EN EL SISTEMA DE ENSEÑANZA SUPERIOR  
(Millones de pesos)

	Pesos corrientes 1990-1999		Pesos constantes de 1993		
	Gasto federal total SEP	Educación superior y posgrado	Gasto federal total SEP	Educación superior y posgrado	Gasto en ES como % del PIB
1990	18,369.8	3,098.0	28,362.7	4,783.3	0.42
1991	27,056.2	4,398.3	33,893.9	5,509.8	0.46
1992	36,158.0	5,526.0	39,590.5	6,050.6	0.49
1993	46,241.9	6,868.9	46,241.9	6,868.9	0.55
1994	56,587.0	9,304.5	52,263.8	8,593.6	0.66
1995	69,270.6	10,794.3	46,410.1	7,232.0	0.59
1996	93,972.1	13,687.2	48,154.7	7,013.8	0.54
1997	118,444.3	15,819.7	51,556.5	6,886.0	0.50
1998	155,161.6	18,528.0	59,259.9	7,076.3	0.49
1999	181,300.4	21,676.1	59,775.9	7,212.7	0.48

Fuente: ANUIES, *La Educación Superior en el siglo XXI*, México, ANUIES, 2000.

### CRECIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN DEL SISTEMA EN LOS AÑOS NOVENTA

Durante la década de los noventa, el SES mexicano registró importantes transformaciones en los ámbitos de su organización, dimensiones, distribuciones y desempeños. En primer lugar, se verificó una expansión total de 45 por ciento del cuerpo estudiantil. En el mismo lapso, la cantidad de profesores universitarios pasó 129,092 a 192,406, equivalente a un crecimiento de 49 por ciento en 10 años, y el número de instituciones del sistema creció de 760 a 1,250, es decir, aumentó casi 65 por ciento. Aunado al crecimiento, y considerando sólo las dimensiones del SES al principio y al final de la década, algunas tendencias discernibles son las siguientes:

- Crecimiento de la cobertura de la demanda potencial. En 1990, el SES atendía al 13.8 por ciento de la población entre 20 y 24 años; a finales del 2000 se alcanzó 19 por ciento de la franja de edad indicada.
- Recomposición de la matrícula del SES público. En el segmento público, la dinámica de expansión se derivó casi exclusivamente del crecimiento del sector tecnológico universitario. A través de la creación de 51 institutos y 38 universidades tecnológicas, el subsistema tecnológico creció por encima del 60 por ciento (de 166.5 miles de estudiantes en 1990 a más de 260,000 en 1999), con lo cual pasó del 20 al 36 por ciento como proporción de la oferta del SES público. En contraste, la dinámica de crecimiento de la modalidad universitaria fue casi estacionaria: en la década, la matrícula creció por debajo de 7 por ciento en total. Por último, la matrícula en la modalidad de enseñanza normal pública aumentó de 9,067 estudiantes en 1990 a 11,209 en 1999, lo que equivale a un crecimiento total de 23 por ciento, conservando así su participación en el SES público en torno al valor de 10 por ciento.

- Mayor presencia del sector privado en la oferta educativa superior. Durante la década, la participación del sector privado en la oferta de educación superior adquirió dimensiones notables. En 1990, las instituciones de educación superior (IES) del sector privado absorbían 17.4 por ciento de la demanda de licenciatura, para 1999 su participación alcanzó 27.6 por ciento. Para alcanzar este rango, el sistema privado creció dos y media veces, incrementando su tamaño a un ritmo de casi 10 por ciento anual en el periodo. La expansión de la educación superior privada ha sido extraordinaria en el nivel de posgrado: en 1990, había 9,530 estudiantes en esa modalidad, mientras que en 1999 se registraron 40,658 alumnos, o sea, 4.5 veces más. Además de expandirse, el sistema privado desarrolló tendencias de diferenciación; por una parte, se afianzó el conglomerado de instituciones de educación superior regidas por condiciones de mercado, esto es, aquellas que, aunque ofrecen modalidades de formación profesional ampliamente demandadas, no realizan funciones de investigación o difusión cultural ni cuentan con infraestructura académica apropiada. Se estima que, en la actualidad, de las más de 700 IES privadas existentes, apenas una quinta parte pueden ser consideradas universidades; el resto se compone de institutos, centros, escuelas superiores y otras modalidades no universitarias. Por otra parte, las universidades privadas más sólidas desarrollaron estrategias de disseminación territorial estableciendo sedes regionales en todo el país.
- Reforzamiento del proceso de descentralización de la oferta y compensación del rezago histórico en las entidades federativas más atrasadas. Hacia 1990, 23 por ciento de la población de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos se concentraba en el Distrito Federal, en 1999, esa concentración descendió a 21.7 por ciento. Durante ese periodo, las entidades federativas con mayor crecimiento fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas,

Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán; en todas ellas, se duplicó o más la matrícula escolar. En contraste, en Jalisco y Puebla se ajustó a la baja la cifra de estudiantes universitarios. En el resto de las entidades se registraron, con variaciones, tasas positivas de crecimiento.

- Mayor concentración de la demanda escolar en las áreas y carreras profesionales asociadas a los servicios. Como tendencia general, la matrícula del SES disminuyó en las áreas de ciencias agropecuarias y ciencias naturales y exactas, manteniendo una tendencia vigente desde la década de los ochenta. Las áreas de ciencias de la salud y de educación y humanidades permanecieron constantes como proporciones de la oferta (respectivamente 27 y 4 por ciento, sin contar la matrícula de normales); en cambio, el área de ciencias sociales y administrativas continuó su tendencia expansiva hasta cubrir prácticamente la mitad de la matrícula total de licenciatura del SES, contando las instituciones públicas y privadas e incluyendo las modalidades tecnológicas, universitarias y normales. En el presente, una tercera parte de la matrícula total está concentrada en sólo tres opciones: derecho (12.2 por ciento), contaduría (11.1 por ciento) y administración (10.2 por ciento). Según la clasificación de la ANUIES, aproximadamente 70 por ciento de la matrícula total del SES se asocia con el sector terciario de la economía, lo cual es una desproporción con respecto al indicador de población ocupada (53 por ciento de la fuerza de trabajo pertenece al terciario) o con el Producto Interno Bruto (66 por ciento del PIB proviene del terciario). Esta desproporción es considerablemente más acusada en las entidades federativas con mayores niveles de atraso económico, por ejemplo, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Nayarit; en todas ellas, la matrícula concentrada en las profesiones del terciario es considerablemente superior a la media nacional.

- Crecimiento del nivel de posgrado. Hacia 1990, la matrícula nacional de posgrado era de poco más de 40,000 estu-

diantes, en 2000 la cifra corresponde a 120,000 inscritos en especialidades, maestrías y doctorados. La casi triplicación de la matrícula ha obedecido, por una lado, a progresivos incrementos de los requisitos de escolaridad provenientes del sector moderno del mercado laboral, así como a una política explícita para fortalecer las plantas académicas de las instituciones de enseñanza superior. Pero, por otra parte, esta expansión refleja el estrangulamiento del mercado ocupacional para profesionales, fenómeno que ha vuelto atractiva para los jóvenes la opción de continuar en el sistema educativo (una parte importante del posgrado está protegido por becas) en lugar de salir a buscar empleo. Como ya se indicó, la participación del sector privado en el nivel de posgrado fue muy dinámica en la década, duplicando o más el crecimiento del sector público en este nivel educativo. No obstante este espectacular crecimiento, cabe hacer notar que apenas 15 por ciento de los egresados del nivel de licenciatura transitan hacia la formación de posgrado.

- Equilibrio de la proporción de hombres y mujeres en las licenciaturas universitarias. Hacia finales de la década de los noventa, la proporción de mujeres en el SES prácticamente se ha equilibrado con el porcentaje de varones. Este fenómeno se debe tanto a una mayor presencia de las mujeres en las opciones de licenciatura, enseñanza normal y tecnológicos como, simultáneamente, a un estancamiento de la tasa de crecimiento masculina en la matrícula universitaria. En la actualidad, la proporción femenina en las áreas de ciencias de la salud, ciencias sociales y administrativas y educación y humanidades (que en conjunto comprenden casi 70 por ciento de la matrícula total) es superior a la proporción de varones.

Junto con estos cambios, que de hecho corresponden a dinámicas sociales y políticas, la década de los noventa escenificó el planteamiento y aplicación de un nuevo repertorio de instru-

mentos tales como financiamiento diversificado, evaluación y acreditación, rendición de cuentas, fortalecimiento de infraestructuras, aseguramiento de la calidad y vinculación. Estas líneas de acción se complementan con otros objetivos, formulados por la administración del presidente Zedillo: crecimiento de la cobertura del sistema educativo superior y reforzamiento del perfil académico de la planta docente.

Puede afirmarse que las tendencias de cambio que desarrolló el sistema en la década son, en parte, resultado de estrategias e instrumentos operados desde la administración pública, pero también son producto de la gestación de nuevos arreglos y transacciones entre las instancias gubernamentales y los distintos subsistemas de enseñanza superior. De no menor importancia resultan las transformaciones impulsadas desde las propias instituciones en ámbitos tales como el régimen jurídico sustantivo, la organización académica y las estructuras y contenidos educativos. Cabe añadir a esto las transformaciones derivadas de la actuación de los agentes involucrados en la educación superior privada y, por último, los cambios originados en las orientaciones, preferencias y comportamientos de la demanda. Vista así, la dinámica de cambios se origina en la intersección de múltiples lógicas políticas y sociales, cuya convergencia es contingente y no exenta de tensiones. Sin embargo, desde una perspectiva general puede afirmarse que, además de la dinámica de expansión y diversificación que ya ha sido apuntada, las universidades públicas del país experimentaron cambios fundamentales en tres áreas de su organización: normatividad, formación de profesores y evaluación.

#### LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Desde su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari subrayó la necesidad de impulsar la calidad de la educación superior

como fundamento de su transformación (Melgar, 1994), postulado también contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el periodo 1989-1994 (México, 1989). En 1989, se publica el Programa de Modernización Educativa (PME) del régimen, en él se afirman los principios generales que orientarán la gestión en el sexenio:

- Revitalización del sistema de planeación indicativa (o de concertación) derivado de la intersección SEP-ANUIES.
- Se afirma que el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (aprobado por la ANUIES en 1986) forma parte de la estrategia general.
- Se establecen como líneas programáticas las de evaluación, aplicación de los recursos disponibles y proceso de reforma institucional.
- Se indica que el crecimiento y distribución de la oferta se orientará por tres principios: mejor uso de la capacidad instalada, gradualismo en el crecimiento de las instituciones que no han alcanzado su tamaño óptimo y apertura de nuevas opciones, principalmente en el sistema de educación abierta.
- Además, el crecimiento se administrará a través del esquema de desconcentración y regionalización derivado del PND. Se plantea la necesidad de una política para que los estudiantes de escasos recursos accedan a la educación superior.

En el plano de las acciones concretas, el PME sugiere la extensión de la oferta educativa en las modalidades escolarizada y abierta; la conciliación de las preferencias de los estudiantes con la oferta de carreras prioritarias para el desarrollo; el equilibrio territorial de la matrícula; la simplificación del catálogo de carreras para evitar especializaciones excesivas; el establecimiento de una pauta nacional de criterios de excelencia académica; el impulso del proceso de evaluación superior para determinar niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. De hecho, los planteamientos del PME recogen las recomendaciones de la ANUIES

contenidas en "Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior" (aprobadas por la asamblea general a principios de 1989), documento con el que la Asociación respondió a la encomienda del Ejecutivo Federal de sistematizar una propuesta de consenso para ser incorporada en el programa de gobierno.

Entre 1989 y 1991, la definición de la ruta política de la educación superior transcurre en un escenario de franca convergencia entre la SEP y la ANUIES y con el concurso de otras instancias de la administración pública central. Como primer paso, en 1989 se reactiva la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) y se instalan una serie de comisiones nacionales integradas por funcionarios del gobierno federal (SEP, Conacyt, SPP) y por rectores o directores del sistema de educación superior: comisiones nacionales de evaluación de la educación superior, fomento de la educación superior abierta, vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, evaluación y mejoramiento del posgrado, evaluación y promoción de la calidad de la investigación, y participación en el Programa Nacional de Solidaridad, cada una de ellas presidida por el titular de la SEP. Aunque estas comisiones sesionaron durante 1990 y 1991, en la práctica la única comisión que produjo resultados aplicables fue la de evaluación, Comisión Nacional de Evaluación Académica (Conaeva).

En 1990, la Asociación aprueba la "Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento del sistema de educación superior", estrategia articulada en torno a siete programas (superación académica, mejoramiento de la investigación, posgrado, educación continua, extensión cultural, administración y apoyo al bachillerato). Posteriormente, en 1991, la Conpes publicó el documento "Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México 1991-1994" en el cual se definen 10 "líneas de acción prioritarias para el mejoramiento de la calidad de la educación superior en México", desde luego concordantes con el PME: actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de pro-

fesionales; formación de profesores; formación de investigadores; revisión y readecuación de la oferta educativa; definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado; actualización de la infraestructura académica; reordenación de la administración y la normatividad; sistema institucional de información; diversificación de las fuentes de financiamiento; impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior.<sup>5</sup> En el mismo documento de la Conpes, se definen las "líneas prioritarias de carácter interinstitucional": formación de personal académico, infraestructura académica y red nacional de bibliotecas, diversificación de la política salarial, mejoramiento de los procedimientos para otorgar los subsidios y para otras gestiones ante dependencias del gobierno federal, y programas interinstitucionales de investigación.

Progresivamente y a través de un complejo proceso de "concertación", se van perfilando las líneas de acción política efectivas de la gestión: modificación del esquema inercial de financiamiento, deshomologación del salario académico e inducción de la cultura evaluativa. El énfasis otorgado a la evaluación se traduce en una serie de iniciativas y medidas que, sin lugar a dudas, cambiarían las prácticas canónicas de la academia tanto como las formas de operación y administración tradicionales.

Desde la Conaeva, se estableció una propuesta de evaluación institucional múltiple, adoptada también por la ANUIES en julio de 1990, consistente en tres modalidades:

- a) la autoevaluación,
- b) la evaluación interinstitucional encomendada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y
- c) la evaluación del sistema y subsistemas de educación superior (a cargo de las subsecretarías de la SEP y la ANUIES).

<sup>5</sup>En 1994, la ANUIES publicó el estudio "Avances de la universidad pública en México" en el cual se informa sobre el avance de las instituciones en torno a los acuerdos de la Conpes.

Si bien las tres modalidades alcanzaron expresión concreta en el sexenio, únicamente la evaluación de programas (encomendada a los comités de pares) derivó en una estructura estable. Sin embargo, la cultura de la evaluación alcanzó a impregnar las formas de gestión académica en las instituciones, sobre todo a través de una variedad de programas de estímulo a la productividad académica que se difundieron en las universidades del país desde los primeros años de la década. De la misma manera, el régimen de Salinas ratificó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), manejado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), que constituye otro mecanismo de evaluación y promoción selectiva de la planta de investigación y docencia universitaria.

Una instancia complementaria a los procesos de evaluación acordados en 1990 se deriva de la creación, en 1993, del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), acordada en la XXV Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. El Ceneval tomaría la forma de una asociación civil encargada del diseño y administración de exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y de posgrado, así como sobre la calidad de los egresados. En la misma reunión, las instituciones aprobaron la aplicación de dos procedimientos con fines de acreditación de estudios: el examen nacional indicativo previo a la licenciatura y el examen general de calidad profesional.

En la coyuntura 1990-1991, la SEP da inicio a la política de distribución de financiamientos complementarios mediante el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes). A través de Fomes, la SEP se propuso orientar los programas y acciones de las instituciones de enseñanza superior en torno a los objetivos postulados por el PME. En 1994, comienza a operar el Programa de Superación del Personal Académico, conocido como SUPERA (diseñado por la ANUIES en 1993), mediante el cual la SEP distribuye a las universidades del país becas para la promoción del nivel académico de la planta docente.<sup>6</sup> Por medio

<sup>6</sup> Entre 1994 y 1996, SUPERA otorgó un total de 1,593 becas para la realización de estudios de posgrado a profesores de carrera adscritos a las instituciones afiliadas a la ANUIES.

de Fomes y SUPERA, se inicia la reconversión del método tradicional de financiamiento a las instituciones de educación superior públicas, consistente en la asignación de presupuestos con base en indicadores de matrícula y a través de procedimientos de negociación entre la SEP y cada una de las instituciones.

La estrategia de redistribución y reordenación del financiamiento educativo contó con otro instrumento de política pública: el Convenio Único de Desarrollo —a través del cual los ejecutivos federal y estatales establecen bases de coordinación para el ejercicio presupuestario—, instrumento derivado de la estrategia de federalización postulada por el régimen. Mediante esta instancia, las instituciones de educación superior del país comienzan a diversificar las fuentes del subsidio logrando combinaciones más o menos ventajosas según el sistema de alianzas y relaciones políticas con los poderes federal y local que se articulan en cada caso.

Además de las estrategias ya indicadas, que se derivan principalmente del eje de política SEP-ANUIES, la administración de Salinas impulsó cambios importantes en el subsistema de educación superior tecnológica; en 1991, se inicia el proyecto de universidades tecnológicas con la creación de las unidades Nezahualcóyotl, Tula-Tepeji y Aguascalientes, y en 1993 se emprende la reforma académica de los institutos tecnológicos.

Consecuente con los objetivos planteados en el PME, el régimen de Salinas no omitió la reforma de diversos ordenamientos jurídicos. En este terreno, destacan la reforma al artículo 3o. constitucional (marzo de 1993) y la nueva Ley General de Educación (julio de 1993); no obstante, quedó reformada la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. En cuanto a la modificación constitucional, se adicionó un nuevo texto como fracción V del artículo 3o. que incorpora la obligación del Estado de

A partir de 1998, SUPERA se enfocó al otorgamiento de becas de posgrado al personal académico de los institutos tecnológicos dependientes de la SEP, a las universidades públicas sectorizadas en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a las afines y a las instituciones particulares afiliadas a la SEP.

“promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país” (incluso la educación superior). Esta reforma extrae del texto constitucional precedente la expresión según la cual “el Estado imparte educación superior”; mediante esta reforma se buscó abrir el candado legal que obligaría al Estado a financiar por completo la educación superior pública. En la misma reforma, se establece la obligación del Estado de “apoyar la investigación científica y tecnológica” y de “alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional”. Por otra parte, en la Ley General de Educación de 1993 se introduce una sección regulatoria de la evaluación del Sistema Nacional de Evaluación en el que quedan comprendidas las universidades públicas y el resto de las instituciones de enseñanza superior.

En el balance de los logros y limitaciones de la política de educación superior del gobierno de Salinas, sobresale la eficacia demostrada en la inducción de criterios y valores para orientar la acción de las instituciones universitarias; criterios como calidad, competitividad y productividad. Esta eficacia está determinada por la capacidad de desarrollar y operar espacios múltiples de negociación y convergencia, aunque también se basó en el diseño y operación de instrumentos más agresivos (sobre todo financieros) para asimilar los programas institucionales a los propósitos del gobierno. Algunos objetivos importantes del programa gubernamental no se consiguieron o fueron abandonados en el curso del sexenio, entre otros: el programa de apoyo a los estudiantes de escasos recursos, la ampliación de los sistemas de enseñanza abierta, la reorientación de la demanda educativa y la redefinición de la oferta de carreras.

Algunos analistas apuntan como rasgo típico del gobierno del presidente Salinas la tendencia a modificar el curso de las estrategias concertadas mediante intervenciones sesgadas que siguen intereses políticos de coyuntura. Este estilo de gobierno, que combina rasgos nuevos y añejos, es probablemente la característica descollante en el proceso de implantación de las políticas del régimen y atraviesa todo el periodo; quizá por ello, al final del

sexenio hay síntomas evidentes del agotamiento del discurso de la modernización. Una de las mayores deficiencias del programa educativo salinista (en realidad un vicio de origen) radica en la subestimación de la demanda universitaria, que derivó en la absurda contención de la oferta de nuevas plazas escolares justo en las zonas de mayor solicitud: las áreas metropolitanas del país. Muy pronto, las presiones de la demanda obligarían a revisar el esquema.

En enero de 1995, poco después de los “errores de diciembre” que signaron el inicio del nuevo régimen, el presidente Zedillo dio a conocer su Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000. Acorde con la terminología en boga, en el documento se enfatizan como retos educativos del sexenio los de “equidad, calidad y pertinencia” de la educación. El capítulo correspondiente a la educación superior se inicia con el reconocimiento de la necesidad de atender la demanda creciente y, así, ampliar la cobertura social del sistema. Se postula la meta de alcanzar, en el año 2000, la cifra de 1.8 millones de estudiantes, lo que representaría un crecimiento cercano al 30 por ciento o bien la creación de casi 100,000 nuevas plazas al año.

El PDE propone, entre otros objetivos, lograr una vinculación estrecha con el mercado profesional y las perspectivas de empleo, conseguir que los estados participen en forma corresponsable tanto en el financiamiento como en la orientación de la oferta educativa tomando en cuenta las necesidades del entorno regional y local, y mejorar la preparación del personal académico. Al igual que el PME de Salinas, se argumenta en favor de la calidad académica, la cual se apoyará en el mejoramiento de planes y programas de estudio así como en la provisión de equipos adecuados, en especial laboratorios, bibliotecas, centros de cómputo y talleres. En cuanto a la función de investigación, el PDE subraya su papel de insumo para el mejoramiento de la docencia y también su carácter de recurso para la innovación tecnológica, por ello se buscará que, en todo caso, los proyectos de investigación encuentren una aplicación práctica.

En el programa se establece, también, el compromiso de desarrollar programas para mejorar los ingresos de maestros e investigadores en función de su rendimiento profesional y de duplicar el número de profesores con posgrado para el año 2000. Además de estas propuestas, el PDE hace explícita la continuidad y profundización de la política de evaluación establecida en el régimen precedente. Por otra parte, se propone mejorar la coordinación entre instituciones, organismos y subsistemas y, por último, se señala la intención de promover consejos sociales de vinculación o mecanismos equivalentes para incorporar el punto de vista de diversas agrupaciones e instancias sociales y productivas a los programas de orientación profesional y a las adecuaciones o modificaciones de los planes y programas de estudio.

Algunas de las directrices y orientaciones del PDE, se derivan de una línea de continuidad de los trabajos de planeación de ANUIES, en particular del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA). En el documento titulado "Avances de la universidad pública en México", publicado por la Asociación en 1994, se establecen los aspectos que, desde la óptica de los rectores, permitirían la continuidad de políticas entre los sexenios:

redefinición de la misión general de la universidad mexicana y de la misión de cada institución universitaria en particular; creación de un sistema nacional de acreditación; institucionalización de referencias mínimas de calidad para el funcionamiento de las universidades; establecimiento de nuevos fundamentos para los procesos regulares de asignación presupuestaria y para los de asignación de los fondos extraordinarios para proyectos especiales; definición del *statu quo* de la carrera académica del personal docente y de investigación.<sup>7</sup>

Por otra parte, a raíz del ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994,

<sup>7</sup>"Avances de la universidad pública en México", *Revista de la Educación Superior*, 89 (enero-marzo de 1994).

el gobierno mexicano contrató con la organización un diagnóstico sobre las condiciones prevalecientes en la educación media superior y superior del país. El estudio respectivo, publicado en 1996 con el título *Examen de la política educativa de México* incluye un apartado de diagnóstico y otro de recomendaciones operativas. En la parte de diagnóstico, se destaca el carácter heterogéneo, complejo, frágil, poco articulado y rígido del conglomerado de instituciones de educación media superior y superior. Es decir, un sistema que se divide en varios subsistemas, pero que no está integrado entre sí y tampoco permite la movilidad horizontal de los estudiantes; con diferentes formas de coordinación con las autoridades educativas y con distintos regímenes jurídicos; con un crecimiento importante del sector privado; alta concentración de la matrícula en las ciencias sociales y administrativas, e indica que "el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel actual de desarrollo económico de México". En el capítulo de recomendaciones, los expertos de OCDE plantean cinco campos críticos en que "las reformas son manifiestamente necesarias": flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico y recursos financieros; para cada uno de estos rubros hay recomendaciones que van desde objetivos genéricos hasta propuestas muy específicas. A través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) de la SEP, el informe OCDE fue difundido en las universidades públicas con la solicitud de dar seguimiento e informar de las acciones que atendieran las recomendaciones del grupo de expertos.

De este modo, en los primeros años del sexenio de Zedillo fue configurándose un relativamente nuevo escenario para la definición y negociación de las orientaciones de política educativa superior. Además de los actores tradicionales (SEP y ANUIES), tomarían un lugar destacado las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), reactivadas por la SEP en 1997, y la organización que agrupa a las universidades privadas del país, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, FIMPES.



Una diferencia marcada entre las administraciones de Salinas y Zedillo en este campo radica en que, pese a la continuidad de estrategias tales como la evaluación y la diferenciación del financiamiento, durante el régimen de Zedillo se procuró un menor grado de intervención sobre aspectos tales como la reforma académica, el cambio normativo y la reorganización de las instituciones; por el contrario, las instancias de la SEP se concentraron en el desarrollo de algunos proyectos específicos (principalmente el programa de universidades tecnológicas, la reforma del sistema de normales y la ampliación del sistema de institutos tecnológicos, que se conformó como sistema federal a partir de 1997), en la operación de los fondos de recursos complementarios y en el diseño de programas de reforma administrativa, como el Programa para la Normalización de la Información Administrativa, iniciado en 1997.

Por otra parte, es importante señalar lo que la administración pública del régimen de Zedillo tuvo que enfrentar en sus primeros años bajo los efectos de la crisis económica suscitada por la devaluación del peso en 1994. El presupuesto federal para la educación superior no logró recuperarse sino hasta 1999-2000, de tal manera que el alcance de los objetivos y metas establecidos en el programa gubernamental se vio acotado por una serie de restricciones y limitaciones financieras, en forma tal que, desde el inicio de la administración, se establecieron las prioridades que modelarían el sentido del cambio en la dirección del reforzamiento del programa de becas de superación del personal académico de las instituciones de enseñanza superior (principalmente las del interior del país); reforzamiento del subsistema tecnológico superior; consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento diferenciado del conjunto de universidades públicas, y finalmente, apertura (liberalización) a la inversión privada en el campo de la educación universitaria. El primero de estos programas implicó la creación en 1996 del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), el cual establece como condición de elegibilidad la realización de autoevaluaciones y de programas

institucionales de desarrollo a partir de los cuales las entidades participantes definen necesidades específicas para el desarrollo de su planta académica, que son atendidas mediante la provisión de becas para que los profesores obtengan posgrados en programas académicos de excelencia. El Promep sustituyó en las universidades públicas al anterior SUPERA. Además, se estableció (en 1998) el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Carrera o Programa de Carrera Docente, que aporta fondos de complemento salarial en aquellas instituciones que carecen de sus propios programas de estímulo al desempeño docente. Por otra parte, el programa Fomes continuó vigente y se consolidó como el instrumento principal de redistribución financiera de la SEP.

A lo largo del sexenio, el sector privado de la educación superior mostró un gran dinamismo en términos cuantitativos y cualitativos. Al inicio del 2000, la proporción de estudiantes en escuelas particulares superaba la proporción de 30 por ciento del total y la proporción de establecimientos superior a la de establecimientos públicos. Junto con esta dinámica expansiva, algunas instituciones particulares consolidadas (como la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad La Salle) establecieron esquemas de distribución regional de su oferta profesional así como procesos de renovación curricular. Por otra parte, se consolidó un segmento de establecimientos de enseñanza profesional orientados a la atención del segmento de la demanda excluido de las oportunidades de acceso a la educación superior pública. Las instituciones privadas apoyaron el alcance de las metas de crecimiento y cobertura propuestas por el régimen al inicio de la gestión; asimismo, aliviaron la presión de la creciente demanda, y desde luego la presión sobre los recursos limitados con que operó la administración pública. A cambio, se vieron beneficiadas por una política de desregulación que culminó en el Acuerdo 279, expedido por la SEP el 10 de julio de 2000, a través del cual se reducen y simplifican los trámites para la obtención del Recono-

cimiento de Validación Oficial de Estudios (RVOE) y, al contrario de lo que ocurre en el sector público, prácticamente se eliminan las instancias de supervisión y evaluación de la SEP sobre los establecimientos, programas y plantel académico.<sup>8</sup>

Al carecer de indicadores que permitan ponderar objetivamente el impacto de las políticas públicas en aspectos tales como la calidad y la pertinencia de la educación superior, sería arriesgado terminar la presentación con juicios conclusivos sobre la efectividad de las estrategias y los instrumentos operados en el sexenio. Como en el caso de la administración salinista, este sexenio exhibe un claroscuro de metas alcanzadas (por ejemplo, las de crecimiento y cobertura, y la meta de duplicar los profesores con posgrado) y propuestas no cumplidas, entre las que cabe recordar la integración de vínculos entre los diferentes subsistemas de la educación superior, la vinculación de la oferta con el mercado profesional, y el establecimiento de los consejos sociales de vinculación. No por casualidad estos propósitos –no cumplidos– demandan la articulación de vínculos no corporativos entre el Estado, las instituciones y la sociedad; acaso sea éste el reto principal para un nuevo diseño de política de educación superior.

#### GLOSARIO

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior.
Ceneval	Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior.
CIEES	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior.
Cinvestav	Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados.
Coepes	Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior.

<sup>8</sup> Secretaría de Educación Pública, Acuerdo 279 (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2000).

Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
Canaeva	Comisión Nacional de Evaluación Académica.
Conpes	Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior.
CUPIA	Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines.
FIMPES	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior.
Fomes	Fondo para la Modernización de la Educación Superior.
IES	Instituciones de Educación Superior.
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia.
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PDE	Programa de Desarrollo Educativo.
PME	Programa de Modernización Educativa.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
Promep	Programa de Mejoramiento del Profesorado.
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SES	Sistema de Educación Superior.
SESI	Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica.
SNI	Sistema Nacional de Investigadores.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.
SUPERA	Programa de Superación del Personal Académico.
UPEAS	Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario.
UT	Universidades Tecnológicas.

#### BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SILVA, A., *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, FCE, México, 2000.

- ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México, 2000.
- ARECHAVALA, R. y P. Solís (coords.), *La universidad pública ¿Tiene rumbo su desarrollo en México?*, Universidad de Guadalajara y Universidad de Aguascalientes, México, 2000.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Raúl, "Autonomía universitaria. El *jus abutendi* de un concepto", en *Política y cultura*, 9, 1997.
- MELGAR ADAID, M., *Educación Superior: propuesta de modernización*, FCE, México, 1994.
- MUNGARAY LAGARDA, A. Y G. Valenti Nigrini (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, ANUIES, México, 1997.
- ORTEGA V., M., "Educación e investigación tecnológicas: imagen y realidad", en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. I, SEP, México, 2000.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Presidencia de la República, México, 1994.
- \_\_\_\_\_, *VI Informe de Gobierno 1999*, Presidencia de la República, México, 2000.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R., "La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI", en *Revista Iberoamericana de Educación* 21, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Políticas públicas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa", en *El Cotidiano*, 17, 103, 2000.
- SEP, *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de Cursos 1990-1991*, SEP, México, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Perfil de la educación en México*, SEP, México, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Informe de labores 1999-2000*, SEP, México, 2000.
- SEP/SEIT, *Estadística básica. Sistema Nacional de Educación Tecnológica 1997-1998. Inicio de cursos*, SEP, Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, México, 1998.
- Taborga H., *Análisis y opciones de la oferta educativa*, ANUIES, México, 1995.

Ángel Díaz Barriga

*El futuro de la educación superior en México. Las tensiones entre tradición y modernización*

LA CONFORMACIÓN del sistema de educación superior en México se ha establecido en los últimos 50 años.<sup>1</sup> Debemos reconocer que en este lapso se produjo una significativa diferenciación del sistema, como producto de una expansión acelerada de instituciones, estudiantes y académicos, lo cual es el resultado tanto del crecimiento demográfico de la sociedad como del establecimiento de un proyecto de industrialización que fue incrementando las capas medias de la sociedad y que demandó un aumento en el grado de escolarización de la sociedad.

Algunos indicadores evidencian esta situación. En primer término, podemos observar que la población creció por un factor cuatro entre 1950 y 1999, su número ascendió a 93'716,332 habitantes; esta dinámica afectó al sistema de educación superior, el cual estaba conformado, en 1950, por 29,892 estudiantes, lo que representaba apenas 1.5 por ciento de la cobertura del grupo de edad 20-24 años. Para 1970, creció 10 veces, llegando a incluir 254,116 estudiantes; en 1990, su número ascendió a 1'258,725, y en 1999 este número se elevó a 1'837,884. Podemos afirmar que creció en este periodo en 65 veces con respecto a 1950; a pesar de este crecimiento geométrico, sólo se logró una cobertura 17 por ciento del grupo de edad. Así, sigue siendo vigente el planteamiento de la UNESCO (1995) en relación con que

<sup>1</sup>En este punto, es importante la distinción entre institución universitaria e instituciones de educación superior. La institución universitaria en México es centenaria; en momentos de ausencia de ésta, se constituyeron diversas instituciones de educación superior. Sin embargo, la conformación de un sistema de educación superior es una experiencia reciente en nuestro país.

la desigualdad de acceso sigue siendo un tema de la agenda pendiente en los países en vías de desarrollo, haciendo comparaciones con la cobertura de este nivel en los países desarrollados.<sup>2</sup>

Esta expansión requirió de un incremento y diversificación de las instituciones de educación superior, llegando a significar 1,533 unidades académicas.<sup>3</sup> De igual forma, se requirió de un incremento de académicos para 1999, su número ascendió a 175,337, de los cuales 40 por ciento (70,134) están contratados para dedicarse de tiempo completo al trabajo académico, mientras 60 por ciento es profesor de tiempo parcial, ello incluye profesionistas que pueden tener un desempeño liberal de su profesión (médicos, ingenieros, contadores, etcétera) así como los que representan profesiones fundamentalmente académicas (filósofos, literatos, físicos, matemáticos, etcétera).

Es importante notar que el incremento de la planta académica tiene un factor de aumento exponencial enorme: de 6,126 existentes en 1950, para 1970 su número ascendía a 25,056, esto es, se cuadruplicó en este periodo; para 1990, se elevó a 120,499 (lo que significa un incremento de 19 veces lo que existía en 1950, en otros términos, 100,000 nuevos profesores en un lapso de 20 años). Para 1999, la planta académica es 28 veces mayor que hace 50 años, sólo en los últimos 20 años se incorporaron al desempeño docente 106,123 nuevos académicos, la mayoría de los cuales constituye la primera generación de su grupo familiar que tiene acceso a estudios de este nivel.

En los últimos 50 años, el sistema de educación superior en México no sólo creció y se diversificó, sino que su relación con el sector gubernamental, con el sector productivo y con la sociedad se fue modificando. Ciertamente, como expresa Mendoza, la vinculación de la universidad con el gobierno y con el sector productivo fue de la mano durante las décadas de los cincuenta

<sup>2</sup>“La desigualdad de acceso es evidente... la brecha en la educación superior entre el África subsahariana y el resto de los países es una de las disparidades más chocantes de la educación superior.” *Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, UNESCO, París, 1995, p. 17.

<sup>3</sup>Incluye 177 de régimen federal, 475 de régimen estatal (provincial), ambos sostenidos con el erario y 873 instituciones de régimen privado. Las instituciones de carácter público

## EXPANSIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Año	Población nacional	Matrícula educación superior*	Planta académica**
1950	25'791,017	29,892	6,126
1960	34'923,129	72,079	10,749
1970	48'225,238	254,116	25,056
1980	66'846,833	853,159	69,214
1990	81'249,645	1'258,725	120,499
1999	93'716,332	1'837,884	175,337

Fuentes: Las dos últimas columnas se construyeron con información estadística de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el dato poblacional fue elaborado con datos del Instituto Nacional de Población y Estadística (INEGI).

\*Población de la educación superior incluye: licenciatura y normal (tercer nivel) y posgrado (cuarto nivel).

\*\*Sólo profesores de licenciatura

y sesenta, lo que el autor denomina la época del consenso caracterizada por la “funcionalidad de la universidad al proyecto de desarrollo centrado en el crecimiento económico y la industrialización” (Mendoza, 1990, p. 312). El movimiento estudiantil de 1968 modificó la relación con el sector gubernamental, diversas políticas de los setenta buscaron restaurar el consenso, entre ellas el crecimiento y diversificación del SES.

Pero este crecimiento también formaba parte de una estrategia económica desarrollista, signada por el establecimiento de políticas orientadas hacia la industrialización para sustituir las importaciones; la industria nacional requirió de un esquema fiscal y de regulación de importaciones que permitiese su conformación. La educación superior –en particular las instituciones públicas– se siguen considerando como las formadoras de los recursos humanos que esta política demandaba, amén de continuar siendo las instituciones de formación de cuadros para el gobierno.

Esta relación se modificó a partir de la crisis económica de los ochenta. El gobierno federal inició un discurso de descalificación

son universidades públicas, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas (carreras cortas de dos años) y escuelas normales. Cfr. *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, ANUIES, México, 2000, p. 36.

del sistema de educación superior, señalando su falta de calidad y estableciendo, junto con una reducción presupuestal, un conjunto de acciones que tendieron a exigir una mayor eficiencia en las instituciones. Junto con ello, diversos grupos sociales, sobre todo organizaciones vinculadas con el sector productivo, empezaron a señalar deficiencias en los egresados de las instituciones públicas. En este contexto, se inicia, por una parte, un proyecto de reforma de la educación superior, denominado modernización de la educación, el cual coincide con un conjunto de tendencias que forman parte de una amplia agenda mundial de cambio en los estudios del tercer nivel. Por otra parte, se acentúa un crecimiento sostenido de las instituciones privadas de educación superior. Si en 1959 éstas eran apenas 19, para 1980 su número se había incrementado a 113, y en 1999, ya sumaban 598, logrando que las instituciones de educación superior públicas tengan que competir por el prestigio, y que sus egresados compitan abiertamente por los lugares que ofrece el mundo del trabajo.

De esta manera, el gobierno se constituyó en el principal impulsor de las reformas a la educación superior, para lo cual empleó diversas estrategias: modificó las regulaciones del subsidio gubernamental, estableciendo por primera vez una serie de fondos concursables (Fomento a la Modernización Educativa, programas de estímulos al rendimiento académico, apoyos a proyectos de investigación). Estos y otros se concederían a las instituciones y a los académicos que abiertamente aceptaran ser evaluados (en algunos casos, se impulsó la evaluación de pares, en otros la evaluación técnica del proyecto) con la finalidad de realizar acciones de reforma en el SES.

Ciertamente, en este esquema, financiamiento y evaluación se convirtieron en los ejes de las políticas de modernización, así como las prácticas de evaluación perdieron su sentido original, puesto que privó más el sentido sumativo, esto es sancionador y calificador de la evaluación, que su función formativa, o de mejoramiento del sistema. Sin lugar a dudas, a lo largo de la década de los noventa esta dupla de acciones derivadas de finan-

ciamiento/evaluación se constituyeron en un elemento central de la modernización de la educación superior. Sin embargo, las actividades que se derivan de esta modernización han generado tensiones y conflictos al interior de las instituciones y en el seno de sus comunidades, lo cual reclama analizar el futuro de la educación superior en el marco de una exigencia de cambio como resultado de la mundialización de las economías –y de los sistemas de educación, que viven una especie de agenda internacional compartida–, el desarrollo que han tenido las tecnologías, en particular las tecnologías de la información que han convertido al mundo en esa “aldea global” que se preconizaba en los noventa, así como del desarrollo del conocimiento, la ciencia y la tecnología, y sus impactos en el mundo del trabajo.

Los retos del cambio no se pueden ignorar, los sistemas de educación superior se enfrentan a la exigencia de una transformación. Las tensiones que acompañan este proceso no se pueden desconocer. De alguna manera, tendríamos que afirmar que el sistema de educación superior que como país construimos en los últimos 50 años no responde a las exigencias del siglo que está por comenzar.

#### TENSIONES PARA EL CAMBIO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Resulta conveniente hacer alguna precisión sobre el concepto tensión,<sup>4</sup> el cual remite a dos fuerzas que sobre un aspecto hacen presión en sentido contrario. Para percibir la riqueza que este concepto puede entrañar es necesario tener presente que, por una parte, permite expresar que en ambos puntos de la tensión existe una racionalidad válida, lógicamente construida y que demanda ser atendida, y al mismo tiempo posibilita el señalar que a pesar de la validez racional y argumentativa de ambos planteamientos no

<sup>4</sup>Este concepto ha sido empleado de una forma muy interesante en el documento elaborado por la comisión que presidió Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1996.

existe una forma armónica de lograr su satisfacción, lo cual tensa la forma de operar. La tensión es el resultado de la emergencia de diversas razones en un modelo lógico que deja de ser dual para convertirse en multirreferencial. El problema es que en tal tensión (como lucha de fuerzas que presionan en sentido contrario) puede generarse la presencia o el dominio mayor de un polo de la tensión sobre el otro.

La educación superior se enfrenta a una exigencia de reforma y cambio, este proceso está creando una serie de tensiones y dificultades al interior de las instituciones y de las diversas comunidades académicas, estudiantiles y de trabajadores. Por ello, el concepto tensión nos permite reconocer una cara de la dinámica que el proyecto de modernización de la educación superior generó en la década de los noventa y los retos que el sistema enfrenta para su evolución en el siglo que inicia.

*Tensión entre tradición y modernización,  
en otros términos entre historia de las instituciones  
y necesidad de cambio*

Esta tensión es el resultado de dos fuerzas, una que impulsa a rescatar lo valioso que las instituciones de educación superior, en particular las universitarias, han conformado a lo largo de su historia; significa reconocer el valor de prácticas y principios que han orientado el desarrollo de nuestras instituciones. Indudablemente es lo opuesto al cambio. Por su parte, la modernización alude a un tema que es insoslayable frente a los grandes cambios que provienen no sólo del conocimiento, la ciencia y la tecnología, sino también de la incorporación de un nuevo *ethos* sobre la educación superior como resultado de la mundialización.

Todo proyecto de cambio genera resistencias tanto personales como institucionales en tanto existen un conjunto de acciones cotidianas y formas de trabajo establecidas que es necesario atender. A ello hay que añadir que el proceso de reforma de la educación superior en México, lejos de buscar un consenso, o bien de

partir de una amplia discusión entre especialistas y actores de la educación, se fue estableciendo como resultado de un conjunto de políticas educativas que se asumieron a nivel nacional.

El proyecto de modernización surge en un contexto que podríamos describir con las siguientes características:

- a) la necesidad de modificar la inercia del sistema de educación superior,
- b) las presiones derivadas de procesos económicos (globalización), tecnológicos (sociedad de la información) y educativos (generación de una agenda internacional en la que se establezcan los temas centrales que orienten lo educativo, por ejemplo, calidad, pertinencia, eficiencia),
- c) el agotamiento de la generación de "alternativas" para la educación terciaria (la falta de construcción de una tercera vía) y,
- d) la conformación de un grupo de especialistas (*intelligenza tecnica* en el sentido de Gouldner) que de una manera abrupta asumieron no sólo la agenda de cambio para la educación superior, sino los presupuestos conceptuales que ésta implicaba.

La crisis de financiamiento fue el talón de Aquiles que permitió al gobierno generar un amplio proyecto que fue "asumido" por las instituciones de educación superior como una necesidad de ampliar la recepción de sus recursos económicos. El proceso de la modernización de la educación superior, en tanto, no fue asumido por los diversos sectores de la institución (académicos, estudiantes, trabajadores), y ante una diversidad de procesos institucionales (instituciones cuyo proyecto de trabajo era más cercano a la modernización, frente a instituciones que tienen mayor dificultad para generar cambios en su interior) fue creando distintas reacciones frente a los ecos modernizadores.

La relación del proyecto de modernización con el financiamiento, a la vez que se constituyó en un motor formidable para impulsar los procesos de reforma, conformó su punto más vul-

nerable. Múltiples procesos institucionales se realizaron, no necesariamente por el convencimiento de las propuestas de la modernización sino como un medio para “calificar” en la obtención de más recursos económicos.

Aunque programas como el Fomento a la Modernización de la Educación Superior (Fomes) funcionan y funcionaron con esquemas de evaluación de resultados, ello no significó que todo operase en términos “óptimos”. Por el contrario, también se generaron prácticas de “filtrar” información que tuviera un valor determinante en la evaluación del proyecto presentado. Más allá de otros aspectos, esto significa que algunas instituciones se “plegaron” a un conjunto de normas y prescripciones que constituyeron la “puerta de acceso” a otras bolsas de recursos. El Programa de Estímulos al Rendimiento Académico fue generando prácticas de individualismo y competencia, fomentando el desinterés de los académicos por un trabajo de largo plazo, máxime cuando éste carece de “visibilidad”, esto es, no tiene valor para el Programa de Estímulos; ante una significativa reducción de los ingresos del personal académico. Estas y otras evidencias permitirían mostrar las deformaciones que han acompañado al Programa de Modernización de la Educación Superior, lo cual no significa que no haya elementos de certeza en los diagnósticos que son la base del mismo, pero las deformaciones que acompañan el proceso de modernización han jugado un papel clave en la generación de resistencias a ésta. Por otra parte, es necesario reconocer que muchas de estas resistencias son el resultado de un conjunto de elementos inerciales, así como de la falta de construcción de un proyecto de síntesis; esto es, un proyecto de reforma que logre articular aquello que es necesario mantener por su innegable valor histórico con lo que es necesario asumir frente a nuevas condiciones. Es importante reconocer que las instituciones deben cambiar, porque:

a) existen muchas inercias y deficiencias internas que se deben modificar,

b) es inocultable la existencia de un conjunto de concepciones sobre la educación superior como efecto de su internacionalización, que impulsan una perspectiva comparativa entre todos los estudios de este nivel,<sup>5</sup>

c) la modernización en la ciencia y en la tecnología, en particular las tecnologías de la información y su perspectiva hacia una sociedad del conocimiento, obligan a replantear los esquemas de formación que fueron válidos en otra época.

De esta manera, los sistemas de educación superior están obligados a impulsar desde sí un proceso de cambio, lo cual significa construir una agenda específica sobre las reformas que deben afrontar en el corto y mediano plazos. Esta agenda no puede desconocer los grandes temas que hoy se debaten en el escenario mundial de la educación superior. Los actores de este debate son múltiples: políticos y técnicos de los sistemas de educación, especialistas e investigadores, organismos internacionales. Desde principios de la década de los noventa, José Luis Coraggio había formulado que no se puede aceptar sin más la tesis de una confabulación mecánica de los organismos internacionales<sup>6</sup> (1993, pp. 41-42), en virtud de que las decisiones en política nacional son tomadas por políticos, especialistas y técnicos que vislumbran una acción como medio para enfrentar determinados problemas. De igual forma, en el análisis de este autor los diversos organismos internacionales poseen un conjunto de contradicciones

<sup>5</sup>No hay que perder de vista que los estudios comparados surgieron a finales del siglo XIX, dando paso a una disciplina en el ámbito de la educación: “La educación comparada.”

<sup>6</sup>Aunque rechazamos la hipótesis de la confabulación, o la explicación reducida al efecto ideológico de una teoría que engeñe a quienes la usan, cabe pensar que debe haber al menos una censura del discurso oficial por parte de quienes tienen poder para hacerlo. Porque, como hemos visto, el mismo Banco Mundial que produce ese discurso oficial, por otro lado deja entrever resquicios para pensar un planteamiento alternativo que parece no poder hacer suyo. Esos resquicios reafirman, nuevamente, que la responsabilidad por las políticas educativas recae en los gobiernos nacionales y en sus políticos, intelectuales y técnicos, sobre todo cuando ellos mismos vienen ejerciendo un poder de decisión altamente centralizado... En cualquier caso, no podemos decir simplemente que el Banco es el *factorium* de las nuevas políticas educativas.” J.L. Coraggio (1993), *Economía y educación en América Latina. Notas para una agenda de los 90*, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), Santiago de Chile, pp 41-42.

en sus planteamientos, e incluso al interior de sí mismos, lo que permite construir un proyecto,<sup>7</sup> en este caso educativo, que atienda a situaciones y peculiaridades de una agenda local (Coraggio, 1993, p. 25).

Una revisión cuidadosa de todos sus planteamientos permitiría identificar un conjunto de temas comunes que son el resultado del momento histórico que vive el sistema; de igual forma, se pueden identificar una serie de planteamientos particulares, contradicciones y acotamientos que constituyen elementos de singular importancia, por cuanto que a partir de ellos es posible conformar elementos de agendas locales que permitan construir precisamente esa síntesis (anudar elementos de lo viejo y lo nuevo) para elaborar un proyecto de desarrollo específico.

El cambio no puede esperar, pero la conformación de esta agenda en un amplio y abierto debate es una estrategia que debe iniciarse si se espera un mayor compromiso del conjunto de actores en la definición del proceso de cambio, así como en la operación de la misma reforma.

### *La tensión entre gobierno académico y gestión eficiente*

Las instituciones de educación superior son organismos que por antonomasia se encuentran comprometidas con el desarrollo del conocimiento, con la libertad para explorar todas las teorías y corrientes de pensamiento. En el campo de las llamadas ciencias exactas o ciencias duras, se han establecido una serie de patrones para juzgar tanto el avance del conocimiento como los procedimientos en los que éste puede ser producido. En el

<sup>7</sup>“No dudamos de que en el proceso de negociación de los créditos del Banco –los directamente asociados a la reforma educativa y los que tienen que ver con el «medio ambiente» del sistema educativo, como es la macroeconomía– hay márgenes de libertad. Esos márgenes, sin embargo, pueden ser desaprovechados por gobiernos sin proyecto ni conocimiento, más interesados por el ingreso de dólares frescos para poder pagar el servicio atrasado de la deuda o por obtener el visto bueno del Banco y del FMI para acceder al mercado de capitales; gobiernos, por lo demás, enfrentados a organizaciones sociales y políticas más interesadas en probar que detrás de toda política está la aplanadora neoliberal, que en investigar, experimentar y buscar alternativas válidas para el sistema educativo en crisis.”

ámbito de las ciencias sociales y humanas, precisamente por ser todas ellas de interpretación, ha sido más difícil establecer tales parámetros. La formación de profesionales adquiere sentido y sólo tiene sentido en cuanto que no sólo los habilita en un conjunto de competencias para el eficiente ejercicio profesional –tema sin lugar a dudas inexcusable–, sino en cuanto que les proporciona los fundamentos y conocimientos básicos de cada campo de conocimiento para un desempeño profesional, caracterizado por ello, esto es por lo profesional, como capacidad no sólo de realizar determinadas tareas, sino de explicar sus fundamentos y recrear las formas de operación cuando los procesos tecnológicos, organizacionales u otros lo reclaman.

Las formas de gobierno y gestión de las instituciones de educación superior deben preservar esta misión fundamental: generar y transmitir el conocimiento y difundir la cultura; deben tener un gobierno que posibilite el desarrollo de las tareas académicas. Pero, finalmente, son instituciones que requieren una gestión eficiente (un trámite ágil en cualquier ventanilla, el desarrollo de un sistema de información que permita tomar decisiones, una forma expedita de resolver lo cotidiano, etcétera), esto significa que son instituciones que deben regirse por diversos principios del *management* [de hecho lo hacen, y de hecho estos principios han salido de su propio ámbito para conformar el discurso o ideario de la modernización mediante sus conceptos de calidad (total) y de excelencia con una meta de mejoramiento sin límite] (Aubert y De Gaulejac, 1993). Sin embargo, es innegable que ciertos principios de la gestión deben acompañar la gestión de la educación superior.

Para atender la dimensión académica de la gestión, históricamente se han establecido diversos modelos de gobierno en las instituciones de educación superior. Unos se encuentran estrechamente vinculados con diversos mecanismos para la designación de sus autoridades con formas diversas de participación, otros se vinculan con las características de estructura y funcionamiento que tienen diferentes órganos de gobierno colegiados. Tal es el



caso de la designación de las autoridades universitarias por medio de elección directa –en algunos casos estableciendo el voto ponderado–,<sup>8</sup> o bien por una elección indirecta, sea a través de una terna que se presenta al Consejo Universitario o a través de una Junta de Gobierno, previa votación de la comunidad académica o auscultación de la misma. De esta forma, se busca garantizar que las autoridades universitarias sean académicos distinguidos que ejerzan liderazgo al interior de su comunidad, y a la vez, que representen los intereses académicos de la misma.

Un punto de debate central es el grado de representación. Algunos sectores incluso emplean el término democracia, buscando que las autoridades de los sistemas de educación superior sean electas democráticamente. El tema es complicado porque las instituciones de educación superior son instituciones de mérito académico, no son ciudades (*polis*) en el estricto sentido del término. Sin lugar a dudas, ésta constituirá un punto de debate en el que será difícil llegar a tomar acuerdos de consenso. No se puede olvidar que aun en el ámbito amplio de las democracias, existe una discusión sobre el papel que tiene el voto de cada ciudadano; sin embargo, evidentemente en instituciones donde el mérito académico es sustantivo a su propio funcionamiento –como es el caso de las instituciones de educación superior– el tema adquiere matices singulares que no pueden ser desconocidos. En este aspecto, resultan destacables las diversas experiencias que existen para ponderar los votos de los diferentes miembros de una comunidad académica con la finalidad de garantizar tal interés. Así, representación y sentido académico entran en tensión.

Por otra parte, las IES son instituciones complejas, tanto por la dimensión de personas involucradas, como por las tareas que realizan. En cuanto a su dimensión (las modestas albergan a más de 15,000 estudiantes, a más de 3,000 académicos y otro

tanto de trabajadores administrativos), frente a ellas se encuentran instituciones que en realidad funcionan como verdaderos sistemas de educación superior, y que concentran un enorme conjunto de actores que rebasan las 150,000 personas, lo que complica enormemente las tareas de gestión; por una parte, se requiere de una gran definición de procedimientos y precisión de los sistemas administrativos –muchos de ellos apoyados en la informática–, y por la otra, se dificulta el acceso a las autoridades de la institución. Entre menor dimensión tiene el personal de una institución es más fácil una atención directa por parte de sus autoridades. A la vez, existe una complejidad en las tareas que realizan las instituciones de educación superior (investigación, docencia y difusión de la cultura). La organización de cada una de ellas requiere de esquemas de trabajo específicos, lo que obliga a establecer normas comunes y normas particulares para cada una de ellas, sobre todo en la mira de que puedan no sólo desempeñar adecuadamente sus funciones sino sobresalir en las mismas.

Así, las instituciones de educación superior se han convertido en instituciones complejas, lo que obliga a aplicar sistemas de administración eficientes; esto es, los que han mostrado su eficacia en el mundo empresarial. Ello conlleva a tomar en cuenta los puntos de vista de un conjunto de especialistas que se encuentran ampliamente identificados con la perspectiva de la eficiencia; eficiencia de gestión, tanto para establecer procesos y normas para una enorme cantidad de personas que realizan tareas diferenciadas, como para lograr que lo académico se constituya en el eje del trabajo por realizar, son otros puntos de tensión en el ámbito de la educación superior.

La síntesis de ambas tradiciones, la académica representativa que busca organizar las condiciones de la vida institucional con la finalidad de promover una dinámica académica que permita tanto la investigación como el desarrollo de la docencia, y la *managerial* administrativa, gestada y probada en el mundo de la empresa y que aporta innegables estrategias para la eficiencia institu-

<sup>8</sup>Por ejemplo, el Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades, aprobado por el Consejo de Ministros, 27 de junio 2001 y enviado al Senado para su discusión, establece en el inciso 3 del artículo 20: "El voto conjunto de los profesores doctores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios tendrá el valor de, al menos, 51 por 100 del total del voto a candidaturas válidamente emitido por la comunidad universitaria."

cional. La tensión que emerge entre ambas perspectivas es clara y no de fácil resolución. Ambas responden a racionalidades diversas, ambas cumplen una función en el interior de las instituciones de educación superior.

*Tensión entre una visión enciclopédica del conocimiento y la necesidad de utilizar el conocimiento en la resolución de problemas*

Este problema tiene su base en la perspectiva europea, particularmente francesa, a partir de la cual se conformó el sistema de educación superior en América Latina a principios del siglo xx (Ribeiro, 1982). Esta cosmovisión se constituyó en un eje sobre la selección y organización del contenido en los planes de estudios de todas las especialidades, de ella surge la perspectiva de revisar todas las concepciones y teorías que se han formulado sobre un tema específico. Ello también se expresa en la idea de que existe un orden en el contenido, y que los estudiantes deben atender al mismo, de suerte que un autor, un hecho o un proceso implica necesariamente el conocimiento de un conjunto de antecedentes. La estructura de cada disciplina constituye de esta manera la lógica que obliga al tratamiento de los diversos contenidos, lo cual ha originado que los planes de estudio de las diversas carreras obedezcan a un criterio académico que prácticamente se puede considerar decimonónico. Ciertamente que la perspectiva enciclopédica traspasa el sistema educativo en su conjunto. Quizá el caso más evidente sea el de la enseñanza media, donde es factible identificar que los contenidos de las materias científicas (física, química y biología) se siguen estructurando como sucedía a principios del siglo xx; baste comparar los actuales planes de estudio con los manuales de ciencias de aquella época. Esto ha generado que la organización de los contenidos en los planes de estudio responda a la lógica de cada disciplina, que se busque que todos los contenidos "que deben ser aprendidos" se encuentren integrados a los planes de estudio. En el caso de la educación

superior, y en particular de las instituciones universitarias, que defiendan el papel de la "enseñanza de la teoría", antes de cualquier aplicación práctica.

Podríamos afirmar que mientras el mundo del trabajo y el mundo real reclaman el dominio de un conjunto de habilidades, las instituciones de educación superior insisten en formar en disciplinas académicas. Así, diversos aportes del debate educativo del último siglo se han marginado de la estructura de los planes de estudios de las instituciones de educación superior. En los albores del siglo xx, se generó el pragmatismo en el seno de los Estados Unidos, esta filosofía tuvo un papel determinante no sólo en la conformación de su sistema educativo, sino en la estructuración de las disciplinas que integran las llamadas ciencias de la educación, currículum y evaluación, entre otras; disciplinas que se han internacionalizado a tal grado que hoy forman parte de los saberes universales sobre educación, y ciertamente crean un polo de tensión entre las perspectivas en las que tradicionalmente se forman los docentes y académicos y las discusiones conceptuales que emanan de disciplinas educativas que hacen referencia a la práctica escolar. Todo lo anterior se puede sesgar cuando se acentúa –en la educación superior– una crítica a los contenidos de los planes de estudio que guardan relación con el "mercado ocupacional", si tomamos en consideración que es el manejo de tales habilidades profesionales la que permitirá que el egresado obtenga empleo.

Por otra parte, los recientes desarrollos de las tecnologías y de las ciencias de la información permiten vislumbrar la conformación de los llamados nuevos paradigmas del conocimiento. En este rubro, debemos reconocer que los sistemas de educación en general y de educación superior en particular muestran una lenta incorporación de tales perspectivas.

Frente a esta situación se están desarrollando conceptos como el de educación por competencias o el de flexibilización curricular, que son importantes por cuanto permitirían incorporar algunos elementos de nuevas visiones en relación con el contenido. Sin

embargo, en este tema necesitamos reconocer que se requiere una transformación radical de la visión de los contenidos en los planes de estudio; una visión que permita conjuntar la necesidad de una formación disciplinaria y profesional básica, centrada en el desarrollo y dominio pleno de habilidades indispensables para un conocimiento profesional y, a la vez, que permita su renovación. De igual forma, se requiere lograr un desarrollo de contenidos integrados a nuevos modelos de conocimiento (el conocimiento permanente, el conocimiento "como algo desechable" –tema que las nuevas tecnologías de la información han abierto–).

Nuevos retos aparecen para los planes de estudio de la educación superior, surge la necesidad de formar en una serie de conceptos básicos, en una o varias disciplinas de acuerdo con cada campo profesional, y al mismo tiempo promover una formación flexible que permita atender las necesidades actuales del desempeño profesional, pero más aún, que permita desarrollar procedimientos y estrategias que posibiliten la constante actualización en estrategias profesionales que son cada vez más cambiantes y menos predecibles. En síntesis, lograr de otra manera una articulación entre elementos teóricos sólidos y suficientes y competencias y habilidades que emanan de un mundo profesional inmerso en una dinámica de cambio.

Algunos aspectos de la experiencia internacional pueden ser importantes como orientadores de los procesos de integración de los contenidos. En este punto, destaca la experiencia española en la que 40 por ciento de los contenidos de todos los planes de estudio de una misma disciplina o profesión son los mismos en todo el sistema de educación superior, dejando a cada universidad la posibilidad de establecer sus proyectos específicos en el otro 60 por ciento (Murillo Torrecilla, 1997).

Varias tensiones se esconden en esta situación: entre una visión enciclopedista, ordenada y vasta para educar en el contenido de diversas disciplinas y la necesidad de formar habilidades profesionales atendiendo a la dinámica del mundo del trabajo. Final-

mente, la mayoría de los profesionales son contratados en función de lo que saben hacer. Esta tensión se presenta en otros términos bajo los mismos elementos, así aparece entre saber (elemento constitutivo de la universidad) y resolver problemas, o bien entre una sólida educación básica y una educación flexible que permita reciclar permanentemente el conocimiento y las habilidades. La universidad requiere resolver de una manera equilibrada esta situación, remontar su histórica visión de sólo quedarse en el ámbito del conocimiento, para atender la situación que sus egresados van a enfrentar en el mundo del trabajo.

#### UNA FORMACIÓN PARA ATENDER LOS PROBLEMAS DE LA NACIÓN O LOS PROBLEMAS DEL MERCADO OCUPACIONAL

Aunque este aspecto se encuentra de alguna forma articulado con el anterior, adquiere matices específicos. Las instituciones de educación superior en Latinoamérica, principalmente por el papel que tuvo el Estado en su conformación y desarrollo, juegan un papel importante para la conformación de una cultura superior, como para generar profesionistas y conocimientos que permitan atender diversos problemas que emanan no sólo del mundo del trabajo, sino de la realidad social en la que se encuentran inmersas estas instituciones.

En su estudio sobre las profesiones, Cleaves (1985) analizó cómo una diferencia sustantiva entre los países anglosajones y el caso mexicano, que en este último, a diferencia de los primeros, era el Estado y no los gremios profesionales, el impulsor determinante de la educación superior; lo cual tiene consecuencias significativas para la determinación social del papel de la educación superior en el país.

Las instituciones de educación superior en México, y en general en América Latina, surgen por un impulso del Estado que no

sólo las crea, sino que subvenciona su funcionamiento. De hecho, la dinámica del sector privado en la expansión del sistema es muy reciente, se ha dado en los últimos 20 años y responde más a la crisis fiscal que ha caracterizado a la región y a la dinámica demográfica que se experimenta que al impulso que cada gremio profesional haya tenido para determinar quiénes y en qué condiciones pueden ejercer su profesión. Esto explica que los procesos de certificación profesional, así como los de acreditación de programas, sean completamente recientes en Latinoamérica. Esta situación ha permitido que el “carácter público” de la educación superior se muestre con mayor claridad. Así, las instituciones de educación superior en su conjunto responden a un interés de lo público; si además reciben una importante subvención del Estado, se resalta mucho más la necesidad que tienen de devolver a la sociedad el beneficio que de ella reciben.

El tema adquiere diversos matices, para algunas posiciones vinculadas con diversos movimientos que se pueden tipificar genéricamente de izquierda, esta devolución implica atender en sus contenidos y prácticas educativas “las necesidades de los sectores sociales desprotegidos”;<sup>9</sup> en otros casos, esta situación se cumple con una sólida formación profesional. El tema es complejo, una lectura de la investigación de Cleaves deja en claro que mientras en unas instituciones –las públicas– la formación profesional adquiere en varias carreras un sentido nacionalista, en otras –las privadas–, son las necesidades que emergen del mundo del trabajo las que se constituyen en ejes de la formación.

La complejidad emana también cuando “lo nacional” ha sido desplazado, bien sea por un proceso globalizador o por un nacionalismo destructivo. En el primer caso, nos enfrentamos a la acentuación de un proceso que ha acompañado la historia de Occidente; en este momento enfrentamos, en su forma económica, el sentido de una utopía de unidad que en el ámbito de la

religión se había expresado ya en el cristianismo, en las ciencias a través del positivismo, en la política con el socialismo,<sup>10</sup> el cristianismo, el positivismo (Mattelard, 2000), en este sentido no es algo nuevo, sin embargo en este momento se enmarca en nuevos esquemas económicos y tecnológicos que exacerbaban las formas de competencia, rompiendo con muchos elementos de identidad nacional. En el segundo caso, la dimensión destructiva del nacionalismo, vivimos un periodo en que éstos llevan al ataque y destrucción de diversos seres humanos precisamente basados en diferencias étnicas y religiosas. En todo caso, éste es un aspecto que ha perdido vigencia en el debate universitario reciente, no así la necesidad de vincular los procesos de formación universitaria con las necesidades, amplias o restringidas al mundo profesional, del país o región donde se imparten los estudios.

Por otra parte, las instituciones de educación superior privadas han desarrollado, dentro de su amplia heterogeneidad, diversos mecanismos de acercamiento y atención a las expectativas y necesidades de los empleadores. En este rubro, sería importante discutir si existe una igualdad entre las necesidades de un mercado ocupacional y las expectativas de los empleadores, ya que algunos estudios muestran que estas últimas contienen un mayor número de determinaciones ideológicas, tales como capacidad de subordinación, adaptación a los valores de la empresa, o bien, liderazgo, “saberse vender”, las cuales no necesariamente se vinculan con un desempeño profesional.<sup>11</sup> En este aspecto, puede ser importante reiterar la necesidad de identificar el conjunto de habilidades profesionales que se requieren para un adecuado desempeño profesional. Estas habilidades se encuentran mucho más cerca de lo que actualmente se denomina “competencias profesionales” que del dominio de una información. La habilidad profesional va más allá del conocimiento como repetición de conceptos o procedimientos que se describen en diversos

<sup>10</sup>Cfr. A. Mattelart, *Historia de la utopía planetaria. De la sociedad profética a la sociedad global*, Paidós Transiciones, Barcelona, 2000.

<sup>11</sup>Cfr. los resultados de la investigación de A. Díaz Barriga, *Empleadores de egresados universitarios*, CESU-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

<sup>9</sup>Este concepto se encuentra ampliamente desarrollado en el movimiento de las llamadas “universidades democráticas, críticas y populares”, de igual forma se encuentra presente en las discusiones sobre la noción de “servicio” en diversos documentos de la UAM-Xochimilco.

libros, implica de alguna forma una “vivencia” del mundo del trabajo. Los laboratorios y talleres pueden formar en ellas, pero no son suficientes. La tarea de la educación superior es poder identificar las principales habilidades que subyacen en un mercado ocupacional y efectivamente formar en ellas a través de una propuesta curricular específica.

Las tensiones que emergen en esta situación son claras. Por una parte, la necesidad de integrar a la formación profesional una orientación que permita entender y atender los problemas locales, regionales y nacionales que forman parte del foco de atención de una profesión; por otra parte, la necesidad de formar profesionistas que puedan desempeñar con eficiencia las habilidades profesionales que reclama el mercado ocupacional. Quizá sea significativo reconocer que se puede aprender de diversas experiencias que se han gestado en universidades públicas y privadas; atender la necesidad de construir una síntesis con ellas, en beneficio de los procesos de formación de los estudiantes. No cabe ni la crítica fácil a una orientación del mercado, ni el recurso “nacionalista” de las necesidades de la nación. Es aquí donde se impone la necesidad de establecer una nueva visión para la educación superior.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hemos presentado en este capítulo diversos aspectos que caracterizan la evolución de la educación superior en México; su crecimiento como resultado de un conjunto de situaciones demográficas, así como la necesidad de contar con personal formado en estudios de tercer nivel, como un elemento constitutivo de la demanda de trabajo que se genera en los procesos de industrialización.

A lo anterior se han aunado un conjunto de tendencias mundiales en donde se van estableciendo una serie de parámetros para el funcionamiento de los sistemas de educación superior. Tales

parámetros finalmente se materializan en un proceso de modernización; pero se busca modificar –en el fondo esto es modernizar– el funcionamiento de instituciones que se constituyeron a lo largo del siglo –algunas en el periodo de la Colonia–, generando una serie de prácticas de funcionamiento. Así, mientras la modernización impulsa una dinámica de cambio en las instituciones de educación superior, la tradición se constituye en el baluarte que defiende el *ethos*, el sentido, la razón de ser de las instituciones de educación superior, en particular las universidades. Esto genera una serie de tensiones que no tienen fácil solución.

Hemos identificado cuatro de ellas, por considerar que juegan un papel central en las posibilidades de cambio institucional. Sobre todo, porque en el centro de la tensión convergen elementos que dan razón a la argumentación de cada uno de los polos de la misma. No es fácil desechar la tradición, pues contiene elementos valiosos y significativos que es necesario reestablecer; no es fácil cuestionar la modernización porque contiene una serie de valores que finalmente conectan al egresado de la educación superior con las necesidades de un desempeño profesional. Identificar los polos de estas tensiones puede ayudar a desarrollar una visión universitaria que construya síntesis de los elementos más valiosos de cada polo; identificar estas tensiones puede coadyuvar a generar un compromiso con el cambio de los diversos actores universitarios. Ciertamente que la falta de compromiso no sólo hará más largo del proceso, generando más resistencias al mismo, sino que impedirá que un nuevo pensamiento sobre la educación superior se pueda conformar. Un pensamiento acorde con las necesidades del siglo que comenzamos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, ANUIES, México, 2000.
- AUBERT, N., V. de Gaulejac, *El coste de la excelencia*, Paidós Contextos, Barcelona, 1993.

- CLEAVES, P., *Las profesiones y el Estado. El caso de México*, El Colegio de México, México, 1985. Col. Jornadas.
- CORAGGIO, J.L., *Economía y educación en América Latina. Notas para una agenda de los noventa*, CEAAL, Santiago de Chile, 1993.
- DELORS, J., *La educación encierra un tesoro*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, 1996.
- DÍAZ BARRIGA, Á., *Empleadores de egresados universitarios*, CESU-UNAM/M.A. Porrúa, México, 1995.
- MATTELARD, A., *Historia de la utopía planetaria. De la sociedad profética a la sociedad global*, Paidós Transiciones, Barcelona, 2000.
- MENDOZA, J., "Vinculación universidad-necesidades sociales; un terreno de confrontación", en R. Pozas (coord.), *Universidad Nacional y sociedad*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/M.A. Porrúa, México, 1990.
- MURILLO TORRECILLA, J. y J. Calzón I. Arrimadas (coords.), *España. Sistemas educativos nacionales*, Ministerio de Educación y Cultura-Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, 1997.
- RIBEIRO, D., *La universidad necesaria*, UNAM, México, 1982.
- UNESCO, *Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, UNESCO, París, 1995.

Alejandro Canales Sánchez\*

## *La evaluación del trabajo académico y el reto de su implementación*

AL INICIO de los años noventa, en marcado contraste con las décadas anteriores, la política gubernamental hacia la educación superior se mostró especialmente activa. Una iniciativa clave fue la evaluación. En 1989, se constituyó la Comisión Nacional para la Evaluación (Conaeva) y en los años siguientes se pusieron en marcha diferentes tipos y formas de evaluación que fueron de la valoración del sistema hasta el desempeño individual. Una década después la confrontación por la instrumentación de distintas formas de valoración parece haber disminuido, y en general se acepta, con algunas excepciones, la conveniencia de evaluar las diferentes actividades.

Sin embargo, pese a que varios mecanismos de evaluación han perdido su carácter novedoso y ya forman parte de la operación cotidiana de las instituciones, persisten dudas sobre los procesos que se han puesto en marcha, sobre la forma en que se han asimilado al funcionamiento del sistema educativo y, sobre todo, cuáles han sido los resultados que ha producido. De hecho, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en las líneas estratégicas de desarrollo que propone para los próximos 20 años, sugiere una política nacional que permita consolidar un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación dadas las insuficiencias en este terreno (ANUIES, 2000). Por su parte, la administración gubernamental que inició funciones en diciembre del año 2000, propuso como

\* Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad.

una de las acciones iniciales crear un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que permita valorar la marcha del sistema educativo. Particularmente, en lo que se refiere a la evaluación del desempeño individual, la ANUIES resalta como una de las insuficiencias de este proceso el hecho de que se ha privilegiado la producción individual sobre el trabajo colectivo. Otras aproximaciones destacan que más bien se ha incentivado la cantidad pero no la calidad del trabajo académico, o bien, que ha logrado mejorar la remuneración económica del personal académico sin transitar por el sueldo base, pero sin un efecto notorio en el desempeño profesional, como era el propósito anunciado.<sup>1</sup>

La evaluación del desempeño académico individual, a diferencia de otras modalidades de evaluación que se instrumentaron en el campo de la educación superior, no formó parte de los lineamientos de la Conaeva. A partir de criterios generales del gobierno federal y de recursos financieros acotados, cada institución decidió el esquema de operación y las reglas de funcionamiento del programa. La iniciativa dio cauce a múltiples experiencias, rápidamente se extendió a los diferentes niveles del subsistema y se incorporó a las normas de funcionamiento de las instituciones.

Probablemente, los programas de incentivo seguirán operando como lo hicieron desde el comienzo o tal vez adopten otras modalidades y otros esquemas de funcionamiento, como se ha advertido en el caso de la universidad nacional,<sup>2</sup> pero un aspecto importante es qué aprendizaje se puede obtener de su puesta en marcha. El trabajo académico individual es un aspecto medular en el funcionamiento de las instituciones y cualquier iniciati-

va destinada a modificar sus formas o ritmos es un cambio de primer orden que requiere ser analizado. En este texto, se presenta un esquema analítico que permite abordar los principales vértices del problema de la evaluación individual: sus contenidos y secuencia como política pública y, tomando como referente a la universidad nacional, la naturaleza de la institución receptora.

### LA PROBLEMÁTICA DE LA EVALUACIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO<sup>3</sup>

Los programas de estímulo al desempeño académico que se pusieron en marcha en nuestro país en la década de los noventa, al otorgar incentivos en función de una valoración del rendimiento, dejaron de manifiesto como cuestión crítica el asunto de la evaluación del trabajo académico individual.

En Estados Unidos, la práctica o los planes de compensación adicionales basados en el desempeño, conocidos como "pago al mérito" (*merit pay*) o "pago relativo al desempeño", tienen una larga trayectoria. Desde principios de siglo se han utilizado en las instituciones educativas, buscando la eficiencia administrativa de las instituciones, la optimización de los recursos, respondiendo a las emergencias derivadas de los déficits fiscales o a nuevas demandas hacia los sistemas educativos (Layzell, 1996). Es decir, el pago por rendimiento no constituye un asunto novedoso, pero sí es una cuestión que adquiere relevancia cíclicamente. En general, su grado de penetración en el sistema ha sido variable y no hay un patrón reconocible de uso continuado, por lo que "la historia del pago al mérito sugiere que aunque el interés por pagarle al maestro conforme a sus méritos perdura, los intentos por usar el pago al mérito no" (Murnane y Cohen, 1986, p. 2).

En lo que concierne a la utilización del "pago al mérito" en la educación superior, la experiencia de otros países no permite

<sup>1</sup> Algunos estudios han reportado el impacto de los programas de incentivo y son muy variados los efectos que han producido. Cfr. Didou, 1993 y Díaz Barriga y Teresa Pacheco, 1997.

<sup>2</sup> El rector de la Universidad Nacional Autónoma de México en su discurso de inicio de cursos del ciclo 2000-2001 y en la perspectiva de proyectar la reforma universitaria señaló a los directores de facultades y escuelas que: "El PRIDE (Programa de Estímulos al Desempeño Académico que otorga incentivos conforme a una valoración del desempeño individual), por su parte, requiere también de una revaloración integral. Si hay consenso, me propongo iniciar las acciones necesarias para explorar la posibilidad de que los recursos que se destinan a este programa, y que benefician ya a una proporción muy alta del personal académico, se incorporen a los salarios" (Gaceta UNAM, 17/VIII/00).

<sup>3</sup> Esencialmente, el contenido de este apartado formó parte de uno de los capítulos de la tesis de maestría titulada "La experiencia institucional con los programas de incentivo: la UNAM en el periodo 1990-1996", DIE-CINVESTAV, 1998.

derivar conclusiones generales respecto a logros y efectos en las instituciones y en las culturas académicas. En parte, esta situación se deriva de las diferencias institucionales, regionales y sistémicas: no hay organizaciones académicas iguales, cada una tiene una trayectoria, una historia, estructuras solidificadas y comportamientos rutinarios que moldean la recepción de nuevas prácticas o de las iniciativas que se buscan desarrollar. Pero también porque, a diferencia de lo que sucede en la educación básica, la investigación sobre el mérito es dispersa y completamente limitada en su alcance (Hansen, 1988, p. 114) y, de hecho, como relativamente ocurre en nuestro país, en varios casos se trata de estudiar un fenómeno en curso. Sin embargo, aunque no hay conclusiones de uso generalizado, la experiencia internacional en torno a la evaluación ha planteado varios elementos que es necesario precisar y considerar para nuestro caso.

La literatura educativa contemporánea proveniente de diferentes países, sin mencionar la que se refiere al ámbito empresarial y corporativo, registra múltiples referencias a los incentivos, las cargas de trabajo, la evaluación, la productividad y el desempeño. En buena medida, en las diferentes aproximaciones, el problema por plantear es la evaluación del trabajo académico, uno de los temas críticos que se viene discutiendo en el marco de la reordenación de los sistemas educativos y sobre el que se ha acumulado una vasta producción.

La evaluación, esencialmente, es el acto de juzgar o asignar una valoración a una persona o actividad. Pero el problema no está precisamente, o no sólo, en el acto en sí, pese a que para realizarlo exista una amplia gama de formas no siempre coincidentes y con una larga trayectoria (Pitman y Maxwell, 1992). Las posiciones en torno a la evaluación han adquirido nuevos tintes con los programas de incentivo, porque se discute para qué se evalúa, qué se valora, cómo se hace y quién la realiza.

Un primer factor por considerar son los propósitos de la evaluación. De acuerdo con Andrews y Barnes (1990), en el campo de la evaluación académica lo más frecuente es encontrar dos posiciones respecto de la función que debe cumplir: formativa o

sumativa. Por un lado, la *evaluación formativa* estaría centrada en los procesos, buscando proporcionar información respecto de las actividades que se desarrollan, a fin de retroalimentar el desempeño del académico en el transcurso mismo de su trabajo; el énfasis de la evaluación se pone en el desarrollo profesional, considerado individualmente. Por otro lado, la *evaluación sumativa* es fundamentalmente una "valoración del producto" o del desempeño. Lo importante es asignarle un valor, mismo que usualmente servirá para un proceso de toma de decisión (renovación de contrato, ingreso o movilidad en la carrera, otorgar incentivos, etcétera). La evaluación sumativa destaca la "rendición de cuentas y hace una diferenciación en el profesorado" (Andrews y Barnes, 1990, p. 570).<sup>4</sup>

Sin embargo, la principales dificultades al poner en marcha un sistema de evaluación es que no siempre hay claridad respecto de los fines que se persiguen o intentar cumplir con una doble función no siempre es posible, sea por una incompatibilidad simultánea o por un desequilibrio en el peso que se le otorga a una u otra. Si pensamos en el tipo de evaluación que se realiza mediante los programas de incentivo, fundamentalmente estaríamos hablando de una valoración sumativa, en tanto lo que se busca es calificar un desempeño o los productos y, en correspondencia, asignar una compensación. Sin embargo, frecuentemente ocurre que esos programas se proponen como propósitos declarados, además de la compensación basada en la productividad, la meta de superación del personal y un mejoramiento en la calidad de su trabajo, como ha sido el caso de los programas que se pusieron en marcha al inicio de los años noventa.<sup>5</sup> El pro-

<sup>4</sup>Estamos traduciendo la palabra *accountability* como "rendición de cuentas", ya que al parecer el término no tiene un equivalente exacto en español. En todo caso, el problema de *accountability* se refiere al "hecho de que los líderes políticos, los empresarios destacados y el público en general, se quieren asegurar de que el profesorado está trabajando arduamente en las tareas que le competen, lo que incluye habilidades académicas relevantes, servicio a la comunidad e investigación que responde al mundo real" (Vinsohanler, J.F. et al. 1995, p. 337).

<sup>5</sup>Para el caso de nuestro país, cuando el Ejecutivo Federal anunció la creación del programa, expresó: "Se instituyen las Becas al Desempeño para recompensar permanencia, calidad y dedicación..." (*La Jornada*, 28/10/90). Cuando la Universidad Nacional Autónoma de México convocó a su planta de profesores a participar destacó como finalidades: "Estimular



blema es que, según diferentes evidencias, la utilidad de los programas de incentivos para motivar y lograr un mayor compromiso con el trabajo, la relación con los colegas y el trabajo colectivo, puede ser contraproducente, nula, escasa o, en todo caso, temporal (Gordon, 1994; Khon, 1994). Es decir, en la evaluación del trabajo académico individual se expresa, al menos intencionalmente, un interés porque la evaluación cumpla la doble función de atender el desarrollo profesional del académico y diferenciar su desempeño, pero no es muy claro que se lleve a cabo.

Un segundo aspecto que conviene señalar es la naturaleza de lo que se somete a evaluación. En este caso, la valoración del trabajo académico para el consecuente otorgamiento de incentivo representa mayor o menor dificultad dependiendo del tipo de actividad que se desarrolla. Al parecer, los criterios para valorar la investigación que cuentan con mayor claridad y consenso respecto de los indicadores de rendimiento y productividad han prevalecido en la evaluación de todo el trabajo académico (Diamond, 1993).<sup>6</sup>

La definición de los criterios que cuentan para obtener incentivos por rendimiento siempre es problemática y varía conforme la actividad y la disciplina de que se trate. Por un lado, algunas evidencias muestran que los criterios generales válidos para toda la organización, tienen menor apoyo que aquellos que son elaborados por las instancias encargadas del trabajo operativo, como los departamentos (Anderson, 1992). Por otro, enfrentar el reto de valorar la docencia aplicándole los mismos principios que se utilizan para la investigación no parece ser la mejor forma de resolver el problema.

la superación del personal académico; fomentar la vinculación de la labor docente y de investigación del personal; elevar los niveles de productividad y de calidad del desempeño académico; estimular la participación del personal académico en la formación de recursos humanos, y propiciar la permanencia del personal académico en la institución" (*Gaceta UNAM* 7/V/90).

<sup>6</sup>Una situación análoga se reporta en los avances del estudio de impacto de los programas de estímulo, realizado en nuestro país en la UNAM (Díaz Barriga y Pacheco, 1997).

Ciertamente, la evaluación del trabajo docente presenta un mayor grado de complejidad y no ha sido resuelta satisfactoriamente por los tipos de valoración realizados en los programas de rendimiento (Trow, 1994; Layzell, 1996).<sup>7</sup> Existe una dificultad técnica para evaluar la docencia, debido a la naturaleza de la actividad, reacia a las fórmulas empleadas en otras actividades académicas. A este respecto, es importante destacar que la tensión entre docencia e investigación no tendría que ser llevada a los extremos si se reconociera que el trabajo académico no sólo se expresa en esas dos funciones.

En un informe presentado por Ernest Boyer (1991), se sugiere reconocer la amplia gama de modalidades que adopta el trabajo académico. Propone distinguir por lo menos cuatro funciones básicas: *descubrimiento*, *integración*, *aplicación* y *enseñanza*. La primera función sería similar a la que se designa como investigación, centrada en el descubrimiento y avance del conocimiento; la segunda, *integración*, estaría representada por aquellos académicos que vinculan conocimientos diversos para ofrecer interpretaciones y perspectivas sugerentes de hechos aislados; la tercera, *aplicación*, se refiere a aquella función que se preocupa por la manera en que se aplican los conocimientos a problemas importantes, considerando la especialidad y la actividad profesional del académico; y la cuarta, *enseñanza*, con un sentido más apegado a la función docente, pero que enfatiza su papel estimulante, crítico y creativo.

Entonces, si un sistema de evaluación del trabajo académico busca atender el desarrollo profesional del profesor, no sólo diferenciar desempeños, tendría que atender a la diversidad de funciones que realiza y hacerlo de manera inclusiva.

Finalmente, un tercer elemento que es importante destacar es el concerniente a la forma en que se evalúa. Aquí están involucradas dos cuestiones relevantes. Por un lado, en cualquier sistema de este tipo, si efectivamente se dirige a formular un juicio o una valoración adecuada, necesariamente ha de ser conducido por

<sup>7</sup>El reconocimiento del carácter específico del trabajo docente ha impulsado la búsqueda de modelos de evaluación que se correspondan y atiendan el contexto en el que se realizan (Véase Rueda y Nieto, 1997).

las instancias o las personas con las capacidades y los méritos para realizarlo. Es por esta razón que en el ámbito de la investigación, se acepta ampliamente la "evaluación por pares". Un proceso de evaluación podrá generar escepticismo y aun desconfianza si quienes lo llevan a efecto carecen de autoridad para hacerlo. "De hecho, la percepción de los profesores respecto de las calificaciones y habilidades de los evaluadores podría ser el factor más decisivo para su aceptación del sistema" (Andrews y Barnes, 1990, p. 576).

Por otro lado, importa también el tipo de factores que serán considerados como evidencia para realizar la evaluación. Las decisiones a este respecto dependen del tipo de actividad que se evalúa, pero necesariamente se deberán considerar fuentes múltiples. Como hemos comentado anteriormente, a diferencia de la docencia, la investigación cuenta con indicadores más claros y consensados (publicaciones, proyectos, conferencias, estancias o eventos); además, la evaluación de pares es un hecho aceptado y demandado. Sin embargo, al valorar la docencia, debido a las dificultades para establecer un vínculo directo entre el esfuerzo individual del profesor y el logro en un estudiante, se considerarán fundamentalmente dos aspectos:

- a) el desempeño del maestro, reflejado en su expediente y los puntajes asignados por los directivos; y
- b) la opinión de los alumnos, aspecto que ha cobrado mayor relevancia y se ha colocado como decisivo para valorar la docencia en la década de los noventa (Hutchings, 1996; Anderson, L. *et al.*, 1997).<sup>8</sup>

Es decir, al atender la forma en que se valora el trabajo académico se advierten tres conjuntos importantes: la capacidad o

<sup>8</sup>El director de iniciativas docentes de la Asociación Americana para la Educación Superior (AAHE, por sus siglas en inglés), reconoce la importancia de la opinión de los estudiantes; sin embargo, advierte la insuficiencia de las mismas en aspectos docentes sustantivos. Ante esta situación, ha impulsado un proyecto piloto de "evaluación por pares de la docencia", en el que "los planes no están centrados exclusivamente en la observación en el salón de clases, incluyen «círculos docentes», grupos de discusión, diseño y desarrollo de *curriculum vitae* (*portafolio*)..." Pat Hutchings (1996).

los méritos de las instancias o las personas que realizan la evaluación; la pertinencia de los indicadores de la actividad y la opinión de los alumnos.

En suma, si vemos los factores involucrados, la evaluación del trabajo académico puede cumplir al menos dos funciones: se puede orientar a la rendición de cuentas y a una diferenciación del desempeño del personal, o bien, hacia el mejoramiento de su desarrollo profesional. Si busca cumplir ambos propósitos y hacerlo de manera adecuada, necesariamente tendrá que considerar la tensión entre las diversas actividades del trabajo académico, atender los factores relevantes que las reflejan y considerar que posiblemente prevalecerá una u otra función. Ahora bien, la evaluación del trabajo académico no es una actividad novedosa para las instituciones educativas, es el mecanismo usual para ingresar, permanecer, ascender o mejorar en los puestos de trabajo. Sin embargo, como ya lo hemos advertido, adquiere nuevas dimensiones con los programas de incentivo. Además, debe resaltarse que se trató de una iniciativa impulsada desde el ámbito gubernamental, dirigida a obtener consecuencias claras sobre distintos desempeños y a reordenar el esquema de funcionamiento de las instituciones. Una política que fue delineada en sus trazos más generales por las autoridades gubernamentales y con diferentes recepciones en el conjunto de instituciones. En este sentido, parece conveniente precisar su dinámica como política.

#### EL PROGRAMA DE INCENTIVOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

En una aproximación general y práctica, las políticas públicas pueden ser entendidas como iniciativas gubernamentales mediante las cuales el Estado ejerce su función reguladora y usa los recursos públicos buscando, con ello, modificar el comportamiento de los ciudadanos y encauzarlos en cierta dirección. Éste es el sentido que podemos apreciar en la definición que expresan Ilchman *et al.*: "La utilización por un régimen de sus recursos para inter-

venir en el comportamiento habitual de algunos ciudadanos para producir más o menos cierto comportamiento" (1983, p. 30). Aunque esta definición ilustra el sentido práctico de las políticas públicas, importa hacer algunas precisiones.

Una primera distinción que conviene tener presente es la diferencia entre la política y las políticas (Cox, 1993). En el lenguaje anglosajón hay dos vocablos, uno para distinguir entre la política en amplio sentido, *politics*, referente a los conflictos por el poder y a las pugnas por el control de lo que esté en juego; y otro para designar a las políticas como toma de decisiones, *policy* o *policies*, como "cursos de acción respecto de problemas determinados". Así, podemos considerar iniciativas tan diferentes como el cambio de rango en los estudios de normal superior, la modificación de los requisitos para el ingreso a cierto tipo de estudios, el incremento en las cuotas estudiantiles o los programas de estímulo para profesores, como cursos de acción gubernamentales, como políticas públicas de educación superior. La distinción con respecto a la política en sentido amplio, como relaciones de poder y conflicto, es útil porque nos permite ubicar la existencia de iniciativas específicas, en el contexto de un cierto tipo de relación sostenida entre el Estado y la educación superior.

Un esquema básico del ciclo de las políticas está compuesto por el diseño o elaboración, la implementación y la evaluación de sus efectos (Aguilar, 1992; 1993). En la literatura sobre políticas públicas, no existe un acuerdo sobre el número, límites e importancia de cada una de las etapas, pero se pueden reconocer al menos esas tres. Claro está que muchas de las políticas que se formulan no alcanzan a recorrer el ciclo completo y se quedan en los cubículos de los expertos, en los escritorios de los funcionarios o, aun, en las palabras del funcionario que no se plasman más que en las primeras planas de la prensa.<sup>9</sup> Incluso podríamos

recordar los diferentes intentos de reforma en la UNAM que se han quedado en proyectos inconclusos en diferentes niveles, como la reforma Carpizo de 1986-1987 o la intentada por Sarukhán en 1992 para la modificación del Reglamento General de Pagos. Por diferentes razones, pero en ambos casos, las iniciativas no alcanzaron a tocar el terreno de los hechos. El programa de incentivos al desempeño académico no comparte esa característica; no es un programa que se haya truncado, en el sentido en que no hubiera logrado trasponer su fase de elaboración; por el contrario, a partir de los lineamientos generales emitidos por las autoridades gubernamentales, el programa se puso en marcha en las instituciones y sigue vigente.

En lo que concierne a las diferentes etapas que cruzan las políticas públicas, su importancia depende del interés que se persiga al acercarse a ellas y, por supuesto, las distinciones que se hacen son analíticas. Sin embargo, difícilmente encontraremos que la elaboración de las políticas concluye al iniciarse la puesta en marcha. De hecho, como ocurre con los programas de incentivo, probablemente redefinan su orientación sobre la marcha o en definitiva se supriman. Quizá la puesta en marcha sea la etapa de las políticas que más atención ha recibido por parte de los analistas. No es gratuito. El naufragio de muchas de las políticas y su lado más oscuro ha sido precisamente cuando ingresan a esta fase. El dominio específico de esta etapa provoca ciertas diferencias, principalmente con respecto a la elaboración y definición de las políticas. Esto es así porque, efectivamente, cuando una política entra en el terreno de los hechos, su contenido puede cambiar o reelaborarse, muy pocas veces se conserva tal cual; en ese sentido, podría decirse que la puesta en marcha forma parte del diseño de la política misma (Cerych, 1984, p. 236).

Si se comparan las características que tenía el programa de incentivos al anunciarse su instrumentación y las que ahora muestra, se podrán constatar múltiples cambios. Por ejemplo, por nombrar las transformaciones más sobresalientes, se podrá apreciar que, a diferencia de lo que ocurrió al inicio, los montos

<sup>9</sup>A este respecto, resulta sugerente la hipótesis de Weiler (1990), en el sentido de que las reformas fracasan porque en realidad a nivel gubernamental desde el comienzo no se piensa en ponerlas en marcha, más bien se quiere maximizar el beneficio político derivado de una preocupación por la educación y de un interés aparente por ejecutarlas.

financieros de operación del programa se incrementaron, el perfil de los beneficiarios se ajustó, se incluyó la mayor parte de las estructuras universitarias y, tal vez lo más importante, se modificaron las formas y procedimientos de evaluación.

Regresando al problema de la separación de etapas en el ciclo de la política, es necesario señalar que analíticamente es conveniente diferenciar claramente una etapa de otra: "La implementación política acompaña aquellas acciones de individuos (o grupos) públicos o privados que son dirigidas al logro de objetivos expresados en decisiones políticas previas" (Van Meter y Van Horn, 1975, p. 447). Es decir, esta etapa trata del terreno que se localiza entre la toma de decisión, como declaración de intenciones, y los resultados que se obtienen con su puesta en marcha; los efectos que se logran una vez concluidas las acciones. Así, esta etapa se interesa por el desenvolvimiento de la política, desde el supuesto de que no tiene un destino asegurado ni la secuencia que sigue es automática y lineal, como frecuentemente se supone. El análisis se dirige a los procesos que se desencadenan más que a los resultados que se obtienen. Quizá convenga precisar que parte de la complejidad que supone el proceso, además del contenido de la política misma, está dada por el tipo de organizaciones a las que se dirige. La importancia deriva no sólo de la selección de la unidad empírica, sino también de sus implicaciones conceptuales y metodológicas.

Berman (1993, pp. 291-313) propone distinguir entre una macro y una microimplementación. El dominio de la primera lo constituiría todo un sector, o aun sectores públicos, con sus diferentes niveles jerárquicos (federal, estatal, municipal); mientras que el contexto de una micro sería el de una institución específica.<sup>10</sup> Fácilmente se puede constatar a los destinatarios de cier-

<sup>10</sup>En lo tocante a la cantidad de organizaciones destinatarias de una política pública, podríamos hablar incluso de redes o de campos de organizaciones, considerando que se trata de una cuestión empírica (DiMaggio, 1983). Más aún, la anterior administración gubernamental impulsó la mayor parte de su política social a través del Programa Nacional de Solidaridad, en el que se incorporaban organizaciones de salud, educación, vivienda, etcétera, para su ejecución.

ta política y precisar de qué contextos estamos hablando, pero en la propuesta de Berman lo que resulta más interesante es el tipo de transiciones y efectos que se pueden producir en cada una. Utiliza el concepto de "sistema débilmente integrado" para referirse a la serie de transiciones que recorre la puesta en marcha desde la toma de decisión hasta la producción de resultados, como "una serie de pasajes necesarios, cuyos vínculos estocásticos definen y redefinen constantemente la política" (p. 296).

En estos términos, esta fase estaría formada por cuatro transiciones, las primeras dos referidas al dominio de la macro y las dos últimas al de la microimplementación:

- a) *Administración*. Toma de decisión y formación de un programa gubernamental.
- b) *Adopción*. El programa gubernamental lleva a un proyecto local.
- c) *Microimplementación*. El proyecto local conduce a la implementación de acciones.
- d) *Validez técnica*. Las acciones realizadas producen resultados.

De acuerdo con Berman, mientras mayor ambigüedad exista en la formulación de la política –la primera transición–, más probable será que el programa sea moldeado por las organizaciones responsables de su administración y, en ese sentido, alejarse relativamente de las declaraciones iniciales, o bien, convertirse en un asunto totalmente distinto. Es decir, si la toma de decisión no precisa elementos definitorios de la iniciativa en curso (beneficio, cobertura, alcance, población-meta, etcétera), es muy probable que la entidad encargada de formular el programa gubernamental le imprima su sello distintivo o le transfiera su propia agenda. Así, es razonable pensar que la ambigüedad o la formulación incompleta puede ser deliberada, a fin de darle un margen de maniobra a las agencias responsables.

En el caso de la segunda transición, la que va del programa gubernamental a un proyecto local, dice Berman, puede conducir

a múltiples prácticas locales, aunque se trate del mismo modelo, produciendo un efecto de *mutación*. “La mutación consiste en la adaptación de un proyecto a su contexto organizativo local durante la implementación”. Aunque más adelante se abundará sobre las características organizacionales, desde ahora conviene señalar que esto es así porque no hay organizaciones iguales, cada una tiene una historia y ciertas estructuras, una serie de normas, rutinas y prácticas arraigadas que las hacen diferentes unas de otras, así tengan por misión la impartición de un servicio o la producción de un bien. Sin embargo, son las hipótesis que formula Berman respecto del curso que puede seguir la puesta en marcha de una política, las que pueden resultar de mayor interés:

- a) *Ausencia total de implementación*. El proyecto se ignora y la realización no tiene lugar.
- b) *Cooptación*. El proyecto se diluye en las prácticas rutinarias de la institución; la organización no se modifica ni se adapta al programa.
- c) *Aprendizaje tecnológico*. Se modifica el comportamiento rutinario de la organización para adaptarlo y ajustarlo al proyecto.
- d) *Adaptación mutua*. El proyecto y el contexto organizacional se adaptan mutuamente, ambos se alteran y se adaptan. Los resultados, eventualmente, pueden desembocar en una práctica institucionalizada “una operación rutinaria del sistema local” (p. 311).

Si nos remitimos a la política de evaluación del desempeño académico, claramente no estaría tipificada en la primera condición, como “ausencia” de implementación, ya que no ha sido ignorada por las instituciones de educación superior. Desde 1990 y con diferentes esquemas, se encuentra operando en el subsistema de educación superior de nuestro país. Sin embargo, lo que no está claro es cuáles fueron las características de este proceso: ¿las universidades han “cooptado” esa política o, por el

contrario, ellas han tenido que modificar su comportamiento rutinario y ajustarse a la política en cuestión, o bien, tanto la política de evaluación del desempeño como las universidades han tenido que adaptarse mutuamente? ¿Qué han cedido cada parte y una y otra parte? Por supuesto, una respuesta afirmativa o negativa en cualquiera de las opciones no basta; hace falta proporcionar la evidencia y seguir el proceso.

Finalmente, la evaluación, la tercera fase del ciclo de las políticas. En esta fase, lo que importa es el impacto logrado, los resultados obtenidos. A diferencia de la anterior que se centra en los procesos, aquí lo que interesa son los productos.

Es importante destacar que en la valoración de las políticas públicas, hablar de éxito o fracaso sólo puede hacerse en sentido relativo, considerando las metas que se habían propuesto (Cerych, 1984, p. 242). Asimismo, valorar los resultados de una política supondría que el proceso llegó a su fin, esto rara vez sucede. Más bien, dada la complejidad del proceso que siguen las políticas, se realizan evaluaciones específicas de ciertas líneas o de ciertas fases que se han cubierto, lo que puede expresar una dimensión de cambio o una ausencia del mismo. Finalmente, se supondría que, si hay un efecto de las políticas, éste llevaría a una modificación en la organización. Los intentos por clasificar los cambios nos han provisto de esquemas que involucran diferentes dimensiones, lo que nos permitiría elaborar una tipología de las políticas (Van Meter y Van Horn, 1975, pp. 458-462; Cerych, 1984). Para el caso de la evaluación del desempeño individual, esto es importante porque en principio nos permite precisar de qué tipo de política estamos hablando y cuál es su alcance.

Cerych (1984) propone tres dimensiones para tipificar las políticas: profundidad, amplitud y nivel. La profundidad se refiere al grado en el que una política particular se aparta de las prácticas y reglas existentes, dependiendo de ese alejamiento su profundidad puede ser calificada como radical, moderada o gradual; la amplitud, estrecha o amplia, indica el número de áreas

que son alcanzadas por determinada política; y el nivel se refiere al objeto de la reforma (el sistema, un sector, una institución). En los términos de Cerych, podemos decir que la puesta en marcha de un programa de incentivos es de una "profundidad radical", en el sentido de que su introducción a partir de los años noventa se aleja de las prácticas y patrones tradicionales de las instituciones de educación superior en nuestro país;<sup>11</sup> de "amplitud estrecha" –considerando solamente esta línea de política– en virtud de que solamente toca a uno de los actores y áreas de la vida universitaria; y a "nivel sectorial", ya que está dirigido hacia el conjunto del subsistema de educación superior.<sup>12</sup>

Las características que presenta determinada política son importantes porque nos indican su magnitud, alcance y posibles fuentes de conflicto y ruptura. No obstante, conviene señalar que aunque uno tendería a pensar que si una política no se aparta demasiado de los valores y prácticas existentes, si tiene una amplitud limitada y no afecta más que a unas cuantas instituciones o a una sola, su puesta en marcha y sus resultados estarían asegurados. Sin embargo, salvo que se opte por una vía autoritaria o que el contenido de la política sea francamente insignificante en profundidad y amplitud, no necesariamente ocurrirá así. Las evidencias constatan que en realidad no se puede anticipar el éxito o el fracaso de una política ni asegurar su destino por el solo hecho de tenerla tipificada como tal o cual, de ahí la importancia de atender al proceso de implementación. En todo caso, "las

<sup>11</sup> En 1991, el entonces director general de educación superior de la SESIC-SEP expresó: "De ninguna forma podrá decirse que el surgimiento que hoy se vive en cuanto a la evaluación sea coyuntural. No soslayo, sin embargo, que la inclusión formal (como política, como propósito, como estrategia) del proceso de evaluación en el Programa de Modernización Educativa (PME) dio un impulso notable a la evaluación. Pero también podrá decirse que tal inclusión en el PME tuvo su origen en los muchos esfuerzos, señalamientos, propuestas que durante varios lustros se hicieron (así fuera de manera aislada) en distintos ámbitos de mundo educativo" (Fuentes, Gago y Ortega, 1991, p. 4).

<sup>12</sup> En febrero de 1990, el Ejecutivo Federal denominó al programa de incentivos para la educación superior como Programa de Becas al Desempeño, aunque ha recibido diferentes nombres en cada de una de las instituciones. Un programa con características similares se estableció en 1992 para la educación básica y se le denominó Carrera magisterial, éste fue anunciado como una de las acciones para la "revaloración de la función magisterial" y formó parte del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

reformas usualmente son una mezcla de metas logradas, parcialmente logradas y no logradas, de efectos intentados y no intentados, y de resultados positivos y negativos" (Cerych, 1984, p. 253). Nuevamente, el programa de incentivos podría ilustrar qué tanto se ha logrado de lo que se planteó como finalidad y qué tanto se han modificado sus lineamientos iniciales. Estas modificaciones no solamente dependen de quienes diseñan o controlan el programa, también están, y esto es fundamental, las características de la institución en la que se lleva a efecto.

#### EL RETO DE LA PUESTA EN PRÁCTICA EN LAS ORGANIZACIONES ACADÉMICAS

Las políticas, entendidas como cursos de acción, casi siempre tienen por destino a las organizaciones, y es en ellas donde enfrentan las mayores dificultades para transformarse en hechos efectivos. Las organizaciones poseen determinadas estructuras, una historia y un tamaño, mecanismos establecidos de funcionamiento, misiones encomendadas, hábitos adquiridos, etcétera, que pueden convertirse en obstáculos o jugar un papel decisivo a la hora de la ejecución. Claro está que no todas las políticas toman a las organizaciones como su objeto principal, muchas de las iniciativas gubernamentales están dirigidas al ciudadano común, considerado individualmente, aunque él pertenezca a una o varias organizaciones.

Los beneficios analíticos al establecer una conexión entre los estudios organizacionales y los análisis de las políticas públicas pueden ser más o menos afortunados, pero salvo que exista un interés exclusivamente por los discursos, las declaraciones de intención o el ejercicio más que su estudio, difícilmente se podrán obviar las referencias a uno u otro campo. En principio, hay un vínculo obvio de las organizaciones como formuladoras, ejecutoras y objeto de la políticas públicas (Hall y Quinn, 1983, pp. 7-20). Asimismo, las evidencias más contundentes de los trabajos sobre implementación han mostrado la importancia que adquiere la

dimensión organizacional al intentar llevar al terreno de los hechos una toma de decisión, tanto más si ello les implicará a las organizaciones cambiar sus rutinas, transformar sus estructuras, adoptar nuevos mecanismos o desplegar nuevas estrategias, lo que parece ser el caso con el programa de incentivos al desempeño académico en las instituciones de educación superior. De ahí que resulte pertinente averiguar qué ocurre al interior de las organizaciones universitarias, cómo funcionan, cuál es el recorrido de las políticas en las estructuras y en las jerarquías, sus posibilidades y sus obstáculos. Sin embargo, antes de precisar la particularidad de las organizaciones académicas, parece conveniente detenerse brevemente en algunas nociones básicas de las organizaciones en general.

#### *El funcionamiento de las organizaciones*

Cuando pensamos en organizaciones, casi siempre evocamos una cierta imagen que nos remite a un esquema de funcionamiento eficiente: se cumplen determinadas finalidades y se utilizan los medios más apropiados, sea para producir o distribuir bienes o prestar algún tipo de servicio; se optimizan recursos y se distribuyen recompensas conforme el trabajo que se realiza; cada uno de los miembros, o grupos de ellos, tienen asignadas tareas y funciones, unos mandan y otros obedecen; se observan las normas y se cumplen los planes. Esta imagen, aún incompleta, corresponde al modelo racional de las organizaciones, más precisamente se refiere al modelo de la burocracia racional-legal de inspiración weberiana (Perrow, 1991).

Los rasgos típicos de la burocracia racional como forma de organización serían: especialización, estructuración jerárquica y organización racional (coherencia de fines y medios). Las normas y reglas se aplican para regular la actividad de todos los miembros; los puestos de trabajo están definidos con independencia de las personas que los ocuparán; las habilidades y destrezas son lo único que cuenta para ocupar el puesto; la autoridad es imper-

sonal y tiene como fundamento la capacidad. Por supuesto, estamos hablando de un tipo ideal que ha servido de modelo, especialmente para las organizaciones de tipo empresarial, pero cuyo punto de partida weberiano buscaba explicar la aparición de la "burocracia" en el movimiento social y como la "forma más eficiente de administración en las sociedades industriales".

En la actualidad, en una vertiente conceptual, las organizaciones son consideradas como una estrategia de acción colectiva y conducidas bajo determinadas formas de control. Sin embargo, explicar el funcionamiento efectivo de las organizaciones con sus diferentes misiones, su dinámica real, las influencias del exterior, sus respuestas al cambio, la introducción de nuevas tecnologías, el tipo de miembros que se agrupan en su seno, los intereses de sus miembros que pueden no coincidir, la racionalidad individual y de la organización, etcétera, difícilmente nos dejarían satisfechos si tomáramos como paradigma el modelo burocrático racional. La teoría de las organizaciones ha logrado acumular una vasta producción, en la que efectivamente se pueden reconocer acercamientos que toman el modelo racional en un sentido normativo y funcional, pero igualmente podemos encontrar otro tipo de contribuciones y perspectivas. En ellos, se presentan modelos y metáforas que ilustran procesos en los que no habíamos reparado o imágenes que nos ayudan a comprender la naturaleza de la organización.

Quizá una de las lecciones más importantes que han dejado los estudios organizacionales y los análisis de las políticas públicas, es que los procesos que se desarrollan al poner en marcha una reforma no se pueden analizar mediante las fronteras de un solo modelo. Las estructuras crecientemente complejas y opacas de las organizaciones requieren "la disposición a tratar ciertas partes de un proceso complejo como unidades analíticas distintas, así como una fuerte dosis de tolerancia frente a la ambigüedad" (Elmore, 1993, p. 249). Acaso en algunas partes de la estructura de una misma organización se pueda reconocer un patrón típico de control burocrático (en el sentido weberiano), mientras que

en otras predomina un tipo de relación definida por el conflicto y la negociación, o un orden colegiado o un poder difuso.

Lo que parece necesario aclarar es qué son y cómo se forman las estructuras en las organizaciones. A este respecto, importa señalar que, de acuerdo con March y Simon (1981, p. 187), la estructura "consiste sencillamente en aquellos aspectos del modelo de comportamiento en organización que son relativamente estables y sólo cambian muy despacio". Dichos aspectos incluyen los programas (la serie de actividades que rutinariamente se realizan), la regla para determinar cuál se sigue o no y los procedimientos para elaborar o revisar a los mismos. Así, tenemos que la estructura en las organizaciones está formada por las actividades típicas que se realizan (fabricar automóviles, ensamblar partes, ofrecer un bien, prestar un servicio, enseñar o investigar), la manera en que se determina qué tipo de actividad se realiza (en una organización con una división del trabajo, jerarquizada, estaría definida por una instancia superior), y por el mecanismo o procesos para desarrollar o revisar el tipo de actividades que se realizan.

Ahora bien, si recordamos la imagen inicial de organización tal vez podamos tener una idea más próxima a lo que efectivamente constituyen las organizaciones. Por un lado, debemos aceptar que no posee un funcionamiento automático. La toma de decisión, las relaciones que se tejen en su interior y los mecanismos que animan su marcha, variarán de acuerdo con el tipo de estructuras e individuos que alberga en su interior; más compleja conforme los tipos de actividad que realiza y los fines que persigue. Por otro, si una política determinada busca modificar el comportamiento rutinario de una organización (reorientar sus fines, transformar la naturaleza de las actividades, introducir nuevos actores o, como en el caso que nos ocupa, asignar valoraciones diferenciadas al trabajo), proveniente del interior o del exterior a la misma, ello supondrá una alteración en sus estructuras y en sus mecanismos de operación. Por supuesto, la alteración y los posibles conflictos que se susciten estarán en función

del tipo de política por ejecutar; si la iniciativa es insignificante, en términos de su profundidad o alcance, no habrá mayores cambios en la organización. Es importante enfatizar esta última cuestión porque al menos como declaración de intenciones y en términos prácticos, la política de evaluación del desempeño académico tenía como propósito diferenciar desempeños y recompensar en consecuencia. Es decir, se tenía previsto una modificación sustantiva de las prácticas rutinarias de las organizaciones académicas. Veamos con mayor detalle cómo están estructuradas y en dónde radica la complejidad de las organizaciones académicas.

#### *La complejidad de la UNAM*

¿Qué es lo característico de las organizaciones académicas? El primer rasgo definitorio lo constituye el tipo de material con el que trabajan: "el conocimiento" (Clark, 1992, pp. 33 y ss.); éste, en sus variadas formas (campos disciplinarios y profesionales, habilidad intelectual o formaciones conceptuales), es el principio sobre el que se organizan las actividades y quien les da unidad a las diferentes funciones y objetivos que se plantean las universidades. Además, si recordamos que las estructuras de las organizaciones son "los modelos del comportamiento que son estables y sólo cambian muy lentamente", entonces las instituciones tienen diferentes estructuras internas mediante las que podemos diferenciar las actividades típicas que realiza: enseñanza e investigación como las centrales. Además, hace una labor de difusión de la cultura y, más importante, conforme más compleja es, administra el conjunto de actividades.<sup>13</sup>

La complejidad y la extensión de las estructuras dependen del tipo de organización académica de la que estemos hablando; noto-

<sup>13</sup> Aquí estamos utilizando, indistintamente, el concepto de universidad e institución de educación superior; sin embargo, aunque toda universidad es institución de educación superior, lo contrario no lo es. El término de universidad queda reservado sólo para las instituciones que, efectivamente, realizan docencia, investigación y difusión (Durand, 1996, p. 217).



riamente, hay grandes diferencias si nos referimos a un subsistema educativo, la universidad nacional con sus diferentes funciones y múltiples *campus*, o una universidad estatal concentrada en un área profesionalizante.

Las dimensiones y problemática de la UNAM quizá no tengan comparación con otra institución de educación superior en el país. En ella, se imparte enseñanza no sólo a nivel superior y en casi cualquier profesión y disciplina (licenciatura y posgrado) sino también el de bachillerato en dos modalidades (Escuela Nacional Preparatoria y Colegio de Ciencias y Humanidades); la investigación se realiza en dos grandes áreas (humanística y científica) y a través de múltiples proyectos, y la difusión se practica en una decena de centros y en diferentes ramas (actualización profesional, danza, cine, teatro, etcétera). Coexisten diversos actores con diferentes rasgos:<sup>14</sup> 269,516 alumnos con muy variadas perspectivas, algunos que se encuentran en la disyuntiva de elegir su futuro profesional al dejar el bachillerato e ingresar a licenciatura y otros que intentan afianzar una carrera académica en un doctorado; un cuerpo académico compuesto por 29,795 personas, distribuido en los más variados campos profesionales y disciplinarios, en condiciones laborales muy heterogéneas y con dos instancias de representación gremial; y un grupo de administradores que se extienden de la rectoría a las jefaturas de las áreas o departamentos. La fines que se persiguen en cada una de las actividades centrales y la forma en que operan los miembros en cada una, varían considerablemente y, sin embargo, todo se realiza y se agrupa en una misma organización.

La investigación está centrada en la producción y el avance del conocimiento, por lo general se realiza a través de líneas o proyectos que son conducidos con cierta "autonomía" por parte del investigador o grupo de trabajo; incluso, la relativa libertad y el prestigio que acompaña frecuentemente a esta actividad le permite un amplio margen de negociación para solicitar su pre-

supuesto, sea proveniente de la institución, las fundaciones o las oficinas públicas. La investigación se encuentra separada de la enseñanza de licenciatura y se produce en centros, institutos y los posgrados de algunas facultades, las que la realizan reciben el nombramiento como tales, 7 por ciento del total del personal, aunque en las facultades y escuelas no existe la figura del investigador.

Los productos de investigación se difunden en circuitos más o menos establecidos, incluyen estancias e intercambios institucionales, foros nacionales e internacionales y publicaciones de los textos en medios con cierto nivel de especialización. Si bien en el ámbito de la investigación hay diferencias por áreas de conocimiento en lo que se refiere a estilos y prestigios intelectuales, la "dureza" de sus paradigmas teóricos, la jerga empleada en sus comunicaciones, sus vínculos interinstitucionales o la difusión de sus resultados, entre otros, hay un cierto acuerdo en que la actividad debe ser evaluada y en el tipo de indicadores que se deben utilizar.

En lo que concierne a la enseñanza se trata, fundamentalmente, de estructuras ocupadas de la formación propedéutica en el bachillerato, o bien, de una disciplina o profesión. La actividad típica es la transmisión de un conocimiento, ordenado según un plan de estudios y, más genéricamente, un currículum escolar; éste designa los fines educativos que se persiguen, la secuencia y los ritmos en las experiencias de aprendizaje. Las opciones organizativas que se desprenden del tipo de currículum son variadas. De hecho, el currículum constituye el punto de partida para agrupar y separar el conjunto de actividades, a los profesores y a los estudiantes. Las tareas se ordenan según la especialización temática y el tipo de destreza cognitiva, se establecen tiempos y se programan labores. Además, convendría precisar que las actividades siguen un eje organizativo basado en lo que Green (citado en Clark, 1992, p. 83) llamó "principio de secuencia", es decir, un ordenamiento según su grado de complejidad o dificultad. La precisión es importante porque, amén de diferenciar grados o

<sup>14</sup>Los datos provienen de DGPA, *Estadísticas del personal académico de la UNAM 1999*, y *UNAM Agenda estadística 1999*.

niveles educativos (la ENP o el CCH, los primeros o los últimos semestres de una carrera profesional), ubica una posible fuente de prestigio y de tensión entre los profesores que las realizan.

Conviene señalar que, a diferencia de los investigadores, los profesores tienen una autonomía más restringida y un prestigio más recortado. Es posible que ejerzan la "libertad de cátedra" una vez que cruzan la puerta del salón de clases y que decidan qué contenido impartirán y cómo lo harán, pero difícilmente podrán obviar las demandas o evitar totalmente los mecanismos de control de la institución (los horarios y los ritmos de trabajo, el plan del área o el departamento que marca orientaciones y asigna responsabilidades, el programa de la materia o los exámenes extraordinarios). Además, en los mismos profesores hay diferencias, dependiendo de si su actividad se dirige al bachillerato, la licenciatura o el posgrado; si está contratado por horas o es personal de tiempo completo. Asimismo, la fama y el prestigio del profesor circula, profusamente en los pasillos y corren velozmente entre los alumnos de los diferentes grados y generaciones escolares, reflejándose en el cupo de sus cursos cuando son optativos o en su desempeño tutorial, pero salvo que cada tanto recibía una medalla por sus años al frente de las aulas o se le distingua como profesor "emérito", casi siempre su prestigio se queda tras los muros escolares.

En cuanto a la estructura administrativa, con una creciente importancia en las instituciones universitarias contemporáneas,<sup>15</sup> es quizá la que podría parecerse más al modelo típico de estructura jerárquica. Las funciones que desempeña se diferencian por niveles y tipos de tareas; los funcionarios administrativos que se encuentran a la cabeza de la jerarquía toman las decisiones y se sigue una secuencia hasta llegar a los subordinados que están en la ejecución de las instrucciones. Las actividades administrativas tienen que ver, por un lado, con asuntos presupuestales

(el manejo de la nómina, los presupuestos anuales, la contabilidad, etcétera) y de infraestructura (mantenimiento, servicios escolares, bibliotecas, laboratorios, etcétera), se manejan con "programas de rutina", hay "soluciones previstas" para los problemas que se presentan y los rangos subordinados solicitan instrucciones antes de tomar una decisión. Los puestos más altos son los que tienden a manejarse con un mayor margen de discrecionalidad y las vacantes son fuertemente disputadas. En general, esta estructura administrativa es la que el profesor, el investigador o el alumno tienen en "mente" cuando refieren las dificultades que tiene que sortear para utilizar un aula diferente a la asignada, obtener un reactivo, cambiar una materia o el alumno cambiarse de plantel. Además, hay otro tipo de actividades administrativas que también están jerarquizadas pero, a diferencia de las anteriores, tienen mayores niveles intermedios entre la base y la cúpula, casi siempre las ubicamos porque ocupan la mayor parte de los rótulos en el organigrama institucional. La base se encuentra en las áreas o departamentos, cuya coordinación casi siempre es objeto de conflicto y fuente de poder, y llega hasta el director o rector, se cruzan secciones, divisiones, coordinaciones, secretarías, las instrucciones corren en sentido inverso, aunque no siempre se cumplen. Quizá la característica más notable de esta estructura es que las funciones tienen una mayor relación con las actividades centrales de la institución, dependen de intercambios políticos entre los diversos actores involucrados y el grado de discrecionalidad aumenta conforme el nivel jerárquico.

En términos generales, queda claro que la UNAM alberga diferentes estructuras, persigue distintas misiones y en su interior se movilizan diversas racionalidades. Sin duda es una institución compleja, tanto para funcionar como para intentar un consenso en torno a la dirección en la que debe marchar. A este respecto, conviene señalar que una sugerente manera de describir la unidad y las estructuras de las organizaciones académicas ha sido a través del concepto "sistemas flojamente acoplados" (Weick,

<sup>15</sup>Rollin Kent (1990) ha examinado con agudeza los cambios políticos y organizacionales de la UNAM en la gestión del rector Guillermo Soberón Acevedo (1973-1980), destacando las transformaciones producidas en los diferentes actores y, especialmente, en la administración burocrática de la institución (véanse especialmente los capítulos 1 y 2).

1979). Al considerar las organizaciones académicas como tales sistemas, efectivamente podemos reconocer que sus estructuras internas no necesariamente se encuentran coordinadas sino que pueden conducirse con relativa autonomía e independencia, lo mismo que la separación entre las funciones o las “interrupciones” en la secuencia jerárquica de la administración, lo que no le impide ni funcionar ni mantenerse unida. Sin embargo, en el caso de la UNAM, una interpretación sugiere que es precisamente el acoplamiento entre sus diferentes estructuras y fines lo que está limitando su potencial como universidad. Durand (1996) examina el funcionamiento de la institución y trata de averiguar si, efectivamente, cumple con el sentido cabal de universidad: realizar las tres funciones sustantivas de manera interrelacionada y hacerlo con cierto nivel de calidad. El autor hace una tipificación de las diferentes estructuras universitarias, no por su actividad asignada (docencia, investigación, facultad, instituto) sino por la integración de las funciones sustantivas. De acuerdo con las evidencias que presenta, entre otras cosas concluye que la UNAM es un conjunto muy heterogéneo; solamente una parte minoritaria de sus múltiples instituciones (facultades, centros o institutos) tendrían una organización universitaria; poco se aprovecha el potencial de la vinculación docencia e investigación;<sup>16</sup> la parte dominante la ocupa la docencia profesionalizante; la calidad del personal académico es precaria, especialmente el de tiempo completo.

Pero la complejidad de la UNAM no sólo está asentada en las proporciones de su tamaño, en sus diferentes estructuras, las funciones que debe cumplir o los actores que se movilizan en su interior, sino también por su articulación, en diferentes grados, con el campo de la política nacional. “Esto hace que las propuestas de reforma formuladas por la rectoría o bien por el gobierno tiendan a desencadenar procesos de conflicto y negociación que

<sup>16</sup>Tal vez en reconocimiento de esta problemática, el 12 de agosto de 1998 el Colegio de Directores emitió una circular denominada “Políticas para enriquecer la función docente de la UNAM”, a través de la cual se intentaba vincular a los investigadores con la función docente.

rebasan ampliamente el ámbito universitario, con un alto potencial de generar situaciones de *impasse*” (Kent, 1995, p. 129).<sup>17</sup>

Desde luego, no todas las instituciones de educación superior son iguales. Existen notables diferencias por su control administrativo (autónomas, no autónomas, federales, estatales), misión (la enseñanza, la investigación o la difusión), tamaño, antigüedad, los vínculos con el nivel gubernamental, etcétera. Quizá al acercarnos a través de una política con un contenido preciso, podamos ver con mayor nitidez las dificultades que se presentan al intentar modificar las prácticas rutinarias, los perfiles y el movimiento de quienes están involucrados o son ignorados, los puntos de tensión y de ruptura.

En suma, en las páginas anteriores quedó claro que la evaluación del trabajo académico puede tener una finalidad *formativa* (orientada al desarrollo profesional) y/o una *sumativa* (dirigida a la rendición de cuentas y a la diferenciación de los desempeños). Si busca cumplir ambas funciones, tendría que resolver la disyuntiva de la diversidad de funciones propias de este trabajo y atender a las evidencias más pertinentes para realizar la valoración. A la vez, señalamos que su puesta en marcha como política, reviste características especiales: surgió en el exterior de las instituciones y se planteó como propósito central vincular la valoración del trabajo académico a la percepción de incentivos económicos, relación que se apartó de las prácticas rutinarias de la institución.

<sup>17</sup>Los vínculos entre el ámbito universitario y el campo de la política nacional se dan de múltiples formas, no sólo a nivel de funcionarios universitarios que después ocupan posiciones importantes en la administración del gobierno federal o estatal (secretarías, subsecretarías, direcciones generales, etcétera). Quizá las iniciativas trunca del rector Jorge Carpizo de 1986-1987, el Congreso Universitario de 1990, la reforma de José Sarukhán al Reglamento General de Pagos (RGP) en 1992 o las modificaciones a éste impulsadas durante la administración de Francisco Barnés de Castro en 1999, constituyan los ejemplos más claros de las dificultades que se desencadenan al intentar un proceso de reforma en la compleja institución. El rector José Sarukhán adujo como razones para cancelar su proyecto que: “... el análisis y la ponderación de circunstancias externas que se combinaron en esa coyuntura hicieron aconsejable la suspensión del proyecto. La decisión la tomé con absoluta libertad y en pleno ejercicio de la autonomía universitaria; fue la determinación personal más difícil de toda la gestión pero considero que, en circunstancias semejantes, volvería a optar por el mismo camino” (Sarukhán, 1996, p. 8). Sin embargo, Ruy Pérez Tamayo, uno de los líderes de la comunidad científica, argumentó que el presidente Carlos Salinas lo obligó a archivar el proyecto de reforma (*La fórmula*, 11/IX/96).

Hemos visto que el programa de incentivos, como política pública, cubre un cierto ciclo y la fase de implementación es decisiva para el logro de los propósitos. Debe señalarse, una década después de la instrumentación, que el programa sigue su marcha y es posible esperar mayores ajustes en su diseño. También debe resaltarse que el programa ha logrado ingresar no sólo en la universidad nacional sino en el subsistema de educación superior, lo que ha implicado diferentes tipos de mediación y un complicado proceso de aprendizaje institucional en el que han participado autoridades gubernamentales y las comunidades académicas. Uno de los aspectos relevantes es que el programa de incentivos, en su recorrido como política, permite una aproximación al papel que desempeñan los diferentes actores involucrados (directivos, profesores, investigadores, agrupaciones gremiales) tanto para impulsar como para resistir y, sobre todo, ilumina las diferencias en las estructuras institucionales. Una institución de las dimensiones de la universidad nacional, que concentra diferentes funciones y niveles educativos, así como perfiles académicos heterogéneos, ilustra las dificultades que se presentan al intentar una valoración del trabajo académico en los mismos términos para la docencia o la investigación, o bien, aplicar un mismo modelo para la evaluación de la docencia en bachillerato y en posgrado.

No se trata de aplicar las descripciones a situaciones, ni tipificar procesos u organizaciones, sino utilizar los conceptos, contrastar imágenes y, en todo caso, interrogar su pertinencia para lo que se observa. Lo importante es indagar las características del ciclo del programa de incentivos, con particular énfasis en el proceso de implementación y precisar la función evaluativa que está cumpliendo.

#### BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L.F., "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas* (Antología de políticas públicas, vol. 2), L.F. Aguilar Villanueva (comp.), M.A. Porrúa, México, 1992.

- (comp.), *La implementación de las políticas* (Antología de políticas públicas, vol. 4), M.A. Porrúa, México, 1993.
- ANDERSON, K., "Faculty Support for a Merit Pay Systems", Paper presented at The Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education (ASHE), MN., Minneapolis, octubre 28-noviembre 1o. de 1992.
- ANDERSON, J.L. et al., "Merit-Based Faculty Compensation", USC-IRVINE Symposium on Merit-Based Faculty Compensation, Redondo Beach, California, febrero 7-8 de 1997.
- ANDREWS, T.E. y S. Barnes, "Assessment of Teaching", en Robert W. Houston (ed.), *Handbook of Research on Teacher Education: a Project of the Association of Teacher Educators*, McMillan Publishing Company, Nueva York, 1990.
- ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México, 2000.
- BERMAN, Paul, "El estudio de la macro y la microimplementación", en *La implementación de las políticas* (Antología de políticas públicas, vol. 4), M.A. Porrúa, México, 1993.
- BOYER, E., "Académicos, ¿de quién estamos hablando?", en *Universidad Futura* 3 (8-9), UAM-Azcapotzalco, 1991.
- CERYCH, Ladislav, "The policy perspective", en B. Clark (ed.), *Eight Disciplinary and Comparative Views*, London-University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1984.
- CLARK, B., *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Nueva Imagen/Universidad Futura, México, 1992.
- COX, C., "La producción de políticas públicas de educación superior: categorías para análisis comparativos", en H. Courard (comp.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile, 1993.
- DIAMOND M., Robert, "Changing Priorities and the Faculty Reward System", en *Recognizing faculty work: Reward systems for the year 2000*, R.M. Diamond & B.E. Adam (eds.) (New directions for Higher Education, núm. 81), Jossey-Bass Publishers, 1993.
- DÍAZ BARRIGA, A., "El impacto de los programas de estímulo en la Universidad", en A. Díaz Barriga y T. Pacheco (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, CESU-UNAM, México, 1997.
- y Teresa Pacheco M. (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, CESU-UNAM, México, 1997.
- DIDOU AUPETIT, Sylvie, *Balace de la política de revaloración de la carrera académica en la Universidad Autónoma Metropolitana 1989-1993* (resumen ejecutivo), UAM, México, 1993.
- DI MAGGIO, "State expansion and organizational fields", en R.H. Hall & R.E. Quinn (eds.), *Organizational Theory and Public Policy*, Sage Publications, EUA, 1983.

- DURAND PONTE, Víctor Manuel, "Organización institucional de la UNAM y calidad académica", en *Revista Mexicana de Sociología* 58 (3), 1996.
- ELMORE, F., Richard, "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en *La implementación de las políticas* (Antología de políticas públicas vol. 4), M.A. Porrúa, México, 1993.
- FUENTES, O.; A. Gago y S. Ortega, "El sentido de la evaluación institucional. Un debate", en *Universidad futura* 2 (6-7), UAM-Azcapotzalco, México, 1991.
- GORDON, George (1994) "The Review, Development and Reward of Academic Staff: Initiatives, Progress, Issues", en *Higher Education Policy* 7 (2), 1994.
- HALL, R.H. y Robert E. Quinn (eds.), *Organizational theory and public policy*, Sage Publications, EUA, 1983.
- HANSEN, W.L. (1988), "Merit pay in higher education", en *Academic labor markets and careers*, David Breneman y Ted I.K. Youn, The Falmer Press, 1988.
- HUTCHINGS, P., "About AAHE'S Peer Review of Teaching Project. Form Idea to Prototype: The Peer Review of Teaching", en *Project Overview*, American Association for Higher Education (AAHE) Bulletin, noviembre de 1996.
- KENT SERNA, Rollin, *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, Nueva Imagen, México, 1990.
- , "Políticas de educación superior en México, 1970 a 1994: ¿Hacia una nueva supervisión estatal?", Tesis para obtener el grado de doctor, CINVESTAV-DIE, México, 1995.
- KHON, Alfie, "¿Por qué no funcionan los programas de incentivos?", en *Universidad Futura* 5 (15), UAM-Azcapotzalco, México, 1994.
- LAYZELL T., Daniel (1996). "Faculty Workload and Productivity: Recurrent Issues With New Imperatives". *The Review of Higher Education* 19 (3).
- LINDBLOM, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, M.A. Porrúa, México, 1991.
- MARCH, James G. y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, 5a. ed., Ariel, Madrid, 1981.
- MURNANE, J.R. y David K. Cohen, "Merit pay and the evaluation problem: Why most merit plans fail and a few survive", en *Harvard Educational Review* 56 (1), EUA, 1986.
- PERROW, Ch., *Sociología de las organizaciones*, 3a. ed., McGraw-Hill, Madrid, 1991.
- PITMAN, M.A. y J.A. Maxwell, "Qualitative approaches to evaluation: Models and methods", en M.D. LeCompte, W.L. Millroy y J. Preissle (eds.), *The Handbook of Qualitative Research in Education*, Academic Press, Inc., 1992.
- RUEDA BELTRÁN, Mario y Javier Nieto G. (comps.), *La evaluación de la docencia universitaria*, UNAM-Facultad de Psicología, México, 1996.
- TROW, Martin, "Managerialism and the Academic Profession: The Case of England", en *Higher Education Policy* 7 (2), 1994.
- VAN METER, Donald S. y Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", en *Administration and Society* 6 (4), 1975.
- VINSOHLANER, J.F. et al., "Using Knowledge System to Document and Evaluate Faculty Productivity in a College of Business", en *Journal of Education for Business*, EUA, julio-agosto de 1995.
- WEICK, Karl. E., "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", en *Administrative Science Quarterly* 21 (march), 1979.
- WEILER, H., "¿Por qué fracasan las reformas? La política educativa en Francia y República Federal de Alemania", 2 (4), UAM-Azcapotzalco, México, 1990.

Humberto Muñoz García

*Orientaciones y respuestas políticas  
de los académicos universitarios*

*Toda institución, independientemente de su naturaleza técnica,  
coercitiva o aparentemente impersonal, sólo puede ser efectiva si se relaciona  
con los asideros simbólicos establecidos que hacen posible su realización...*

J. ALEXANDER\*

EN LOS últimos 20 años, han ocurrido una serie de procesos en las universidades públicas que afectaron directamente a profesores e investigadores en sus ingresos, en las formas de ejercer su actividad y en una disminución notable de su influencia para intervenir en el rumbo de las instituciones, sin que hasta la fecha hayan dado una respuesta organizada al malestar que parecen tener. El conflicto estudiantil de la Universidad Nacional en 1999 puso de manifiesto, además, las dificultades de este grupo para expresar sus puntos de vista con la debida fuerza o asumir una postura que les permitiera actuar en defensa de la institución, independientemente de cuáles fueran sus convicciones. Llama la atención, entonces, no sólo la falta de respuestas políticas de los académicos a su entorno inmediato, sino también la falta de conocimiento acerca de lo que piensan, sus percepciones de la vida institucional, sus actitudes y comportamientos políticos.

Este desconocimiento de cómo se perciben las realidades cotidianas y estructurales que enfrentan los académicos no es exclusivo de los ámbitos educativos del país. En general, la literatura muestra que han dedicado poco tiempo y espacio a conocerse y reconocerse a sí mismos. Este hecho resulta paradójico a su oficio, que es elaborar explicaciones, interpretaciones e instrumentos para entender e intervenir en la vida de los seres humanos (Smyth, 1995) y a su clima de trabajo que se encuentra signado por el

\*J. Alexander, *Sociología cultural. Formas de clasificación de las sociedades completas*, Anthropos y Flacso, Barcelona, España, 2000 (p. 31).

debate, la crítica y la confrontación de perspectivas. La pregunta es, entonces, ¿cómo se puede dejar de lado inquirir sobre cuáles son las tensiones que emergen de este grupo, si éstas se reflejan en la sociedad y al mismo tiempo son resultado de las que ocurren en ella? Las razones para investigar qué pasa con las orientaciones y respuestas políticas de los académicos son varias y de diverso orden. Unas tienen que ver con la ubicación social y la importancia estratégica que este grupo ha adquirido con el advenimiento de la sociedad del conocimiento e informacional (Castells, 2000). Se trata de un sector que hoy por hoy es núcleo constitutivo de la estructura cognitiva de la sociedad. Así, es un actor que tiene condiciones para influir en su devenir, por ejemplo, a través de la certificación de personas que ocupan las altas jerarquías sociales y de representar un modelo a seguir para las nuevas generaciones. Desde otro ángulo, porque el conocimiento que produce no sólo tiene una traducción económica, sino también social, política y cultural. Es innegable que los resultados del trabajo académico sirven para crear opinión pública y, más allá, tienen repercusiones en los ámbitos que requieren el manejo de ideas, imágenes y valores. Por lo anterior, es importante saber cuáles son las respuestas, posturas, argumentos, orientaciones, actitudes o comportamientos que siguen los académicos desde el punto de vista político, o dicho de manera más amplia, su sentir político en lo que respecta a los asuntos institucionales en los que se ven involucrados, sobre todo en un contexto de transformación de la universidad pública, de reforma, como en la UNAM. Su apoyo y participación son cruciales para lograr una trayectoria de cambio histórico exitoso.

Hasta ahora, las políticas públicas de educación superior que se han aplicado y los cambios institucionales que de ellas se han derivado (en materia laboral por ejemplo) dejan la impresión de que los académicos han participado como testigos presenciales (Gil Antón, 1999; García Salord, 2000), adaptándose a las circunstancias con ausencia de reflexión e incapacidad orgánica (Ibarra, 1999). Tales cambios han significado una pérdida de poder para los académicos (Altbach, 1980; 1998; Smyth, 1995;

Ibarra, 2000). El sentimiento de falta de poder los ubica en un plano en que pierden el interés por reflexionar o participar en el acontecer institucional, en los cuerpos colegiados y en los procesos de toma de decisiones.

El punto de la indagación es más profundo porque lo que se avecina en la política del gobierno será un intento de afianzar la calidad de las instituciones por la vía de consolidar la llamada "profesión" académica (Clark, 1987). ¿Qué receptividad y éxito pueden tener las medidas que se vayan a aplicar si no hay convicción y compromiso con los cambios? ¿Cómo hacer una reforma sin que los académicos le brinden apoyo y legitimidad al gobierno universitario? ¿A qué cambios son favorables y a cuáles no? ¿Qué factores intervienen positiva o negativamente sobre las respuestas políticas de los académicos en una era de transformaciones institucionales? En fin, hay muchas preguntas, de suyo muy complejas. Los cambios en las universidades públicas están a la orden del día y van a continuar, al igual que las demandas sociales a las instituciones. Los académicos recibirán nuevos desafíos en sus condiciones de trabajo, prácticas docentes y procesos productivos de conocimiento, en la reconstrucción de su estructura simbólica, en su capacidad de despliegue de energías políticas para recibir el prestigio y reconocimiento de la sociedad.

En medio de una coyuntura de transición a la democracia como la que se vive en el país, en que el modelo de desarrollo centra las expectativas en la educación y el problema que tuvo la UNAM en 1999, es importante iniciar una reflexión sobre cómo se articulan y desarticulan políticamente los académicos (Gil, 2000) ante las posibilidades de cambio del sistema de educación superior y de las instituciones concretas en que laboran. Recientemente, han aparecido varios estudios que avanzan sobre el conocimiento de este grupo (Gil, 1992; 1994; 2000; Grediaga, 2000a y b; Galaz, 1999; Rodríguez, 2000) y, junto a otros (Ibarra, 1999; 2000; García Salord, 1999; 2000; Izquierdo, 2000), abren perspectivas para orientar el análisis de sus subjetividades. Esta literatura se une a aquélla dedicada al estudio de las percepciones de los académicos sobre los sistemas de evalua-

ción al desempeño en el trabajo (Didou, 1994; Díaz Barriga, 1995; Valero, 1999; Canales, 1998), en ella se aprecia una postura de rechazo a estos métodos por lo que se consideran efectos perversos en su práctica, y a la vez de aceptación, porque no hay otra alternativa para incrementar los ingresos personales.

En breve, es indispensable iniciar una exploración y sugerir líneas de análisis sobre cuáles son las posturas políticas de los académicos, qué factores promueven condiciones que los disponen a protestar, actuar, movilizarse, apoyar o resistir los cambios institucionales o simplemente a mantenerse pasivos o inexpressivos. El problema es crucial para determinar qué se puede alcanzar académicamente, pero también porque está asociado a la gobernabilidad de las instituciones (Acosta, 2000) y, como ya se dijo antes, a sus posibilidades de reforma.

En este texto, se hace una primera incursión en estos problemas. En la primera parte, se caracterizan varias orientaciones políticas mediante las cuales los académicos responden a su entorno institucional inmediato. La idea es reflexionar sistemáticamente lo dicho en torno a este punto. La siguiente reflexión gira alrededor de los procesos y factores que afectan o han afectado las respuestas políticas de profesores e investigadores,<sup>1</sup> tarea difícil porque se trata de un conglomerado de elementos bastante amplio que se manifiesta en diferentes niveles de análisis de la realidad, vinculándose lo macro con lo micro a través de múltiples mediaciones que producen interacciones muy complejas, y cuya presencia es muy variada y cambiante en el horizonte espacial y temporal de las instituciones.

<sup>1</sup> Los académicos universitarios forman un grupo heterogéneo según su contrato laboral y figura académica. Lo que se indica en este trabajo está referido particularmente a quienes son académicos de carrera (tiempo completo) en las universidades públicas. Algunos datos sobre el personal académico y sus tendencias de crecimiento en el país se reportan por número de plazas, según información de la ANUIES, en el texto de Rodríguez que se encuentra en este libro. Cabe resaltar que el número de plazas que registró esta institución era de 192,406 en 1999, y que en el informe del equipo de transición del gobierno de Fox la cifra se ubicó en 201,534 plazas para el ciclo escolar 1999-2000. En la propuesta de la ANUIES (2000), se indican algunas características de los académicos mexicanos: un 30 por ciento de las plazas son de tiempo completo, la mayor parte son hombres, aunque la participación de la mujer se ha incrementado hasta llegar casi a un tercio. Del total de plazas, 6 por ciento están ocupadas por personas que tienen el doctorado.

El lector podrá apreciar que este ensayo es una primera aproximación al estudio de los académicos desde un enfoque político, cuyo objetivo más amplio es discutir la falta de respuesta a problemas que los afectan en su entorno institucional. En lo posible, presenta un esquema analítico para entender por qué este grupo no alcanza a formular y desarrollar una estrategia política acorde con sus intereses. Dicho esquema debe entenderse como un instrumento para elaborar algunas hipótesis y conjeturas, y tal vez a partir de él sugerir necesidades de información para despejarlas más a fondo. A pesar de los últimos avances de conocimiento, en México todavía no es posible diagnosticar de manera completa los rasgos del grupo, comparar sus cambios en el tiempo, precisar sus actividades, o tener un panorama nacional de sus semejanzas o diferencias. Los datos con los que se cuenta, aun en instituciones específicas, son fragmentarios, y muy escasos, inexistentes o de muy difícil acceso cuando se trata de opiniones, percepciones o actitudes que indiquen cuál es el grado de compromiso o involucramiento de los académicos con relación a los cambios en la educación superior o en las instituciones para las que trabajan.<sup>2</sup>

Una de las dificultades mayores para escribir sobre las formas de pensar y actuar políticamente de parte de los académicos universitarios –aun entre los de carrera– es que tienen diferencias (por edad, género, figura, labor, disciplina, entre otras) que probablemente alteran de múltiples maneras sus percepciones y reacciones ante la realidad institucional y nacional. Otra es que se trata de un tema en el que no existe conocimiento acumulado y tampoco información empírica que respalde supuestos, proposiciones o hipótesis direccionales. Además, los espacios políticos

<sup>2</sup> Este ensayo está escrito a partir de una investigación bibliográfica que refiere a problemas y tendencias de cambio de la educación superior, a trabajos que han tocado el tema en varios países y a entrevistas informales con académicos y protagonistas de la vida política universitaria de diversas tendencias, particularmente de la UNAM, quienes discutieron con el autor algunas de las ideas centrales del texto. Por esta vía se trató de encontrar consistencia a los argumentos aquí expresados, de tal manera que si no son representativos de ningún universo tampoco son del todo arbitrarios. Lo que se dice a continuación es de la absoluta responsabilidad del autor.



que se pueden abrir en las universidades públicas son muy variados y algunos de ellos son más permisibles a la participación política que otros. El entorno sociopolítico, la inserción institucional en el mismo y las características del gobierno universitario se relacionan con la existencia de dichos espacios, con la receptividad para tratar asuntos que hacen referencia al sistema político nacional, a la vida social o a la propia institución, los cuales tienen su historicidad. También se asocian con la mayor o menor presencia de grupos u organizaciones políticas externas y al grado de vinculación que puedan tener con ellos algunos sectores de académicos.

En el seno de las universidades públicas, grandes, diversas y complejas en su estructura y organización, las orientaciones y respuestas políticas de los académicos son variables según se trate de cuestiones que atañen al conjunto institucional o a ámbitos locales, y si son políticas (formas de gobierno, por ejemplo) o académicas. También, en función de la existencia de agrupaciones que planteen o defiendan los puntos de vista de la comunidad frente a las autoridades universitarias. En fin, reflexionar sobre cómo se construyen los ámbitos políticos en las instituciones de educación superior, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno universitario y la comunidad académica, en épocas de estabilidad o conflicto, y las orientaciones y respuestas de los académicos requiere el manejo de múltiples determinaciones cuyas ligas, pesos e influencia se modifican en el espacio (de una institución a otra) y en el tiempo (la historia particular de cada institución).

Este ensayo tiene, entonces, un propósito delimitado: comenzar a ordenar y sistematizar algunas ideas que ventilen el problema, sugerir líneas de análisis que puedan desarrollarse en lo sucesivo y construir hipótesis para estudios futuros. En esto se fincan sus posibilidades. Sus limitaciones radican en que se ha partido de argumentos genéricos para la formulación de tipos o modelos que requieren ser afinados o vueltos a pensar en los casos de experiencias particulares que se distinguen de la UNAM, muy pre-

sente en el texto. Pero fuera de sus posibilidades o limitaciones, lo que aquí se propone discutir es de extrema importancia para imaginar y operar el cambio institucional.

### LAS ORIENTACIONES POLÍTICAS<sup>3</sup>

Hay diferentes perspectivas desde las cuales se ha caracterizado políticamente a los académicos. Aquí se han agrupado en tres. En la primera, se le entiende como un grupo politizado cuyas actitudes son favorables al cambio, y cuyas actitudes pueden llegar a ser contestatarias al estado de cosas vigente en el ámbito institucional. En la segunda, se sostiene que es un actor que no favorece, y hasta se opone, a la transformación de la realidad universitaria y que tiene posturas de resistencia para conservar el orden establecido. En la tercera, se le define por su inmovilismo, su falta de expresión ante los cambios, los cuales acepta cuando ocurren, adaptándose o ajustándose a las nuevas circunstancias.

Estas orientaciones tienen un propósito clasificatorio. En la realidad, no se presentan en forma pura, ni abarcan cada una a toda la comunidad. En determinadas circunstancias (cuando hay acumulación de tensiones, confrontación o lucha política abierta en el campus), aparecen sustentadas por distintos segmentos. En otras, adquieren matices que se mezclan, como puede ser el caso de la evaluación al trabajo académico, respecto del cual hay una especie de protesta soterrada cuando al mismo tiempo se acepta su aplicación. En lo que sigue, las distinciones sirven exclusivamente para delinear una ilustración de las ideas políticas que pueden aparecer entre los académicos.

<sup>3</sup>Las orientaciones políticas de los académicos derivan de los objetivos, funciones y tareas de la universidad, de los valores y normas que la integran, su forma de constituir la autoridad y los asuntos de gobierno. Se expresan en un conjunto de ideas que son indicativas de las respuestas que pueden brindar a diferentes tópicos o áreas significativas de la vida política y la administración universitaria a través de opiniones o acciones que varían, entre otras, según las características académicas y sociales del grupo.

### *La orientación contestaria*

Desde hace tiempo, existe la opinión de que las universidades públicas, en México y en América Latina, son instituciones altamente politizadas e ideologizadas; esto se acompaña de una imagen que ve en los académicos un grupo que rechaza lo establecido, lo viejo, lo que proviene de la autoridad. Y es que los académicos llevan a cabo una actividad en la que se cuestiona el conocimiento convencional. Como parte de la intelectualidad de un país tienen la tarea de problematizar, criticar y proponer opciones, labor que a veces se juzga como disruptiva del orden político que mantiene la sociedad.

Desde esta perspectiva, los académicos son un grupo contestario y como tal favorecen las medidas que propician la ruptura de las prácticas y moldes que limitan la transmisión y búsqueda de nuevo conocimiento. Por tanto, no aceptan que se les imponga ninguna “camisa de fuerza” que coarte su libertad de docencia e investigación, que sienten amenazada por los administradores, para lo cual propugnan por participar en la toma de decisiones, colaborar en el diseño e implantación de políticas académicas y establecer arreglos y mecanismos más democráticos para la elección de funcionarios y los cambios de gobierno en la universidad.

Entre los académicos que siguen esta orientación es más probable que se expresen dudas o insatisfacciones sobre la legitimidad de las autoridades y que perciban que la estructura de gobierno tiene una rigidez que ahoga la vida académica, así como falta de comunicación entre las autoridades, la administración y la comunidad. Esta última es una queja muy sentida de acuerdo con la encuesta internacional en catorce países (incluido México) realizada hacia 1992 (Altbach y Lewis, 1997). Su oposición a la autoridad, sin embargo, no implica que desarrollen un activismo contra ella, sobre todo en tiempos normales. A veces se dirige a organizar y participar en agrupaciones para competir en los procesos electorales de representación colegiada o integrándose a

uniones o sindicatos,<sup>4</sup> aunque difícilmente contraponen la huelga a la negociación por demandas particulares del sector. Por lo general, quienes se movilizan, en momentos de crisis o conflictos, son sectores minoritarios, que no por serlo dejan de representar los puntos de vista de un conjunto más amplio de académicos o de influir en la comunidad (Ladd y Lipset, 1975). También es una orientación que favorece que los académicos sean más proclives a apoyar a los estudiantes cuando se trata de modificar las reglas de selección y admisión de alumnos, por cuanto suponen que atenta contra la equidad de oportunidades de estudio de quienes tienen menos recursos para sostener su educación.

En éste, como en otros puntos, los académicos contestarios intentan darle congruencia a su orientación política dentro del campus con las posturas progresistas que mantienen hacia fuera. En la literatura, se sugiere que las orientaciones políticas internas guardan relación con las externas (Ladd y Lipset, 1975). Así, se dan situaciones en las que las respuestas políticas contestarias de los académicos a los asuntos universitarios resultan de cuestiones asociadas a las agendas nacionales, y se modifican con frecuencia a medida que surgen nuevos temas en el debate público. La sensibilidad y receptividad de lo social son muy elevadas en el común de los académicos. Además, los que se ubican en esta orientación declaran con frecuencia que hay grupos de interés en la sociedad que intervienen o quieren intervenir en la vida de la Universidad; no aceptan la participación discursiva o activa de organismos externos que se manifiesten sobre asuntos universitarios o académicos. Sin embargo, sí admiten la idea de que la universidad es una casa abierta a todas las corrientes de pensamiento y les es grato que en ella se discutan problemas sociales levantados por agrupaciones con las que sientan afinidad política e ideológica. Asimismo, asumen que quienes tienen afiliación partidaria deben llevarla a cabo a título personal.

<sup>4</sup>El tema de la sindicalización de los académicos, y más genéricamente de su organización para defender sus intereses, ha quedado sin mayor análisis desde hace tiempo. Entre los textos que tocan el tema se encuentra el de Morales (1989).

El análisis de las orientaciones políticas contestarias de parte de los académicos universitarios debería cubrir ciertamente más bases y posibilidades de conocimiento científico sistemático, así como momentos en la historia de las instituciones en que se ha manifestado más plenamente mediante acciones o movilizaciones de protesta en defensa de sus propios derechos. Aquí se han denotado rasgos constitutivos de esta orientación que juegan el papel de generar ideas para reflejarla y profundizar en su estudio.

#### *La orientación conservadora*

La segunda orientación se encuentra arraigada en una conciencia histórica de cómo hacer la academia, se traslada al terreno político en una respuesta desfavorable a los cambios institucionales. Los académicos se resisten a éstos porque alteran las rutinas del quehacer cotidiano, la constancia que requiere este tipo de trabajo, los mecanismos propios de la innovación en el aula o laboratorio. Se trata de no alterar una forma de vida instaurada en una ética que separa la academia de la política y que deviene del proceso de socialización de los académicos (Altbach, 1998). El principio de la autonomía académica es eje de esta orientación, en el sentido de proteger al individuo en sus intereses de conocimiento, mantener la cooperación como forma elemental de las relaciones sociales en el campus y aceptar las diferencias de pensamiento.

Otro punto fundamental de esta postura es la creencia de que existe la comunidad y de que ésta se finca en méritos, mediante los cuales se divide en una jerarquía del saber. La idea de la integración comunitaria consiste en compartir conocimientos y aspiraciones con los colegas y alumnos en una continua interacción presencial, mediante una convivencia en la que el aprendizaje es formal e informal (Finnegan, 1994). La noción de comunidad, en estos términos, es defendida, y por su intermedio se pretende no alterar los objetivos y funciones de instituciones en las que se abrió un campo de valores como los mencionados, provenientes

de lo que se llamó la era dorada de la expansión universitaria (Ladd y Lipset, 1975).

El desarrollo de la vida académica, por otra parte, está guiado por la lógica de la diversidad, a la cual se observa con optimismo; se regula a través de órganos en los que priva la razón de los pares y no se acepta que las decisiones sean tomadas por mayorías o bajo cualquier tipo de coerción; se rechazan formas asambleístas o populistas de hacer política en el campus. El convencimiento y la persuasión se oponen al autoritarismo (Clark, 1987). A la autoridad se le apoya por lealtad institucional. Los cambios institucionales, entonces, se perciben por los académicos que siguen esta orientación política como una amenaza al estado de cosas y, por tanto, hay oposición a los mismos. Aceptan discutirlos siempre que ello no mine la autoridad intelectual de la academia o su prestigio. Los rechazan si perciben que pueden ir en dirección de una pérdida de poder de los académicos. Su oposición se queda frecuentemente en el campo de la discusión, pero es importante porque llega a impedir, en efecto, que prosperen iniciativas de cambio o reforma emanadas de otros sectores, particularmente de los administrativos. Les puede agraviar la rendición de cuentas o tener que demostrar incesantemente la pertinencia social de las actividades universitarias, pero lo aceptan porque suponen que son medidas implantadas por poderes externos que son más fuertes que el de ellos.

De la literatura se desprende que se trata de una postura innata de carácter conservador (Clark, 1983), que se encuentra más frecuentemente en académicos que ingresaron a las instituciones y se formaron lustros atrás, y que como visión obstaculiza los cambios permanentes que experimentan las universidades. Si bien quienes se guían por esta orientación difícilmente se oponen de manera activa a las reformas, sí representan una resistencia que requiere tenerse en cuenta para llevarlas a cabo, particularmente en un momento como el presente en que se desarrolla una variedad de modelos académicos e institucionales en la educación superior y prevalecen movimientos que transforman y

reajustan la comunidad académica (Finnegan, 1994; Altbach y Finkelstein, 1997).

### *La apatía como orientación política*

En las universidades, se llegó a un estado en el que priva el individualismo, la atomización, el localismo, el inmediatez y la pérdida de sentido de comunidad (Gil, 2000; Ibarra, 2000). Las condiciones del contexto universitario provocan insatisfacción y dudas con la carrera académica; disgusto e inseguridad con la forma en las que se conduce a las instituciones; pesimismo por la desintegración comunitaria a raíz de la multiplicación de tareas, multiplicación auspiciada por los métodos de evaluación del trabajo; críticas a las formas de distribución de los recursos, entre otros malestares.

La incomodidad de los académicos con su entorno ha ido tomando cauce en la última década y se atribuye a los programas de estímulos en las universidades públicas. Hay una línea de argumentación en la literatura del tema que coincide en que los académicos son muy críticos con este contexto institucional, pero no desarrollan acciones que produzcan efectos pertinentes de cambio en las instancias donde se toman decisiones (Izquierdo, 2000). De ahí que Ibarra (2000) caracterice esta orientación como un rechazo retórico a la política académica y una "obediencia disciplinada" para adaptarse a las nuevas circunstancias y reglas de diversificación de las jerarquías de prestigio y retribución económica. El inmovilismo reafirma lo que se critica y también la falta de organización para negociar otras condiciones de trabajo. Los académicos más bien han jugado el papel de rehenes de las transformaciones institucionales ocurridas en los últimos lustros.

Al final de cuentas, hay ambivalencia. Frente al grupo de colegas se trata de demostrar que se es parte de la inteligencia opuesta a las políticas educativas del Estado, pero al mismo tiempo, por razones instrumentales en beneficio propio, se aceptan las reglas

de una competencia que se siente destructiva para la academia. En la competencia con los otros, lo que importa es dedicarse a la rutina de enseñar y escribir, aprender cómo se dominan mejor los indicadores al desempeño y simular que se cumple lo más posible. Cumplir con las reglas para recibir ingresos más altos ha tenido como precio debilitar la participación en lo que afecta al colectivo; esto es, ha roto lazos de solidaridad comunitaria.

En esta lógica, cada uno trata de aprovechar sus "ventajas comparativas" para salir mejor librado en concursos y revisión de informes, en medio de indeterminaciones e incertidumbres que hacen que los académicos se dediquen a remontar todo aquel obstáculo que limite su "productividad", sin detenerse a pensar cómo enfrentar los problemas de fondo (García Salord, 2000). Su traducción al campo de lo político se refleja en posturas ambivalentes, en sensaciones de pérdida de tiempo cuando se trata de discutir los grandes desafíos, falta de entusiasmo en la persecución de objetivos e intereses institucionales, pérdida de identidad con el lugar de trabajo, un colectivo desdibujado en el pensamiento y la acción de cada quien. Es la nueva vida universitaria, el *homo academicus* (Bourdieu, 1988) creado en el periodo reciente: inconforme, carente de respuesta, egoísta, que diluye responsabilidades colectivas, que desprecia la política universitaria, de por sí desprestigiada por el descrédito de autoridades y administrativos. Un mundo de apatía política que es necesario destruir para encauzar positivamente los cambios institucionales.

En resumen, la academia ha atestiguado una serie de procesos estructurales en sus instituciones que trastocaron sus formas de pensar, sentir y hacer su vida universitaria. De estas tres orientaciones presentadas, la tercera es la que probablemente prevalece en forma mayoritaria,<sup>5</sup> particularmente en instituciones como la

<sup>5</sup>En este punto, cabe hacer una referencia histórica, porque lo reportado en la literatura mexicana contiene elementos que abonan a la hipótesis de la apatía. Kent (1990) y Ordorika (1999) parecen coincidir en la idea de que la expansión del personal académico en la UNAM, durante los años setenta del siglo pasado, provocó la segmentación de los académicos desde el momento en que se constituyen como grupo profesional. El terreno de un crecimiento rápido que elevó notablemente el tamaño de la planta académica estuvo

UNAM, en la que los efectos de los cambios en el modelo de relaciones con el Estado y el conflicto de 1999 tuvieron repercusiones severas sobre la moral comunitaria. En general, los académicos han seguido una orientación de resistencia o simplemente de indiferencia a los cambios que afectan su actividad y sus ingresos económicos. No han tenido ni generado condiciones para defenderse o gestar un proyecto alternativo al de otros actores universitarios y ante la bruma política han terminado por adaptarse a las reglas del juego o mantenerse apáticos. La falta de respuesta a los eventos que los afectan coincide con lo que se ha esgrimido en la literatura desde hace tiempo (Ladd y Lipset, 1975;

permeado por una política de control que derivó en una lucha férrea contra el sindicalismo de los académicos. El Sindicato del Personal Académico de la UNAM (SPAUNAM) fue derrotado mediante el manejo de los profesores de asignatura, para dar paso a las Asociaciones Autónomas del Personal Académico (AAPAUNAM) que consiguieron la titularidad del contrato colectivo, posicionarse de una manera más cercana a las autoridades y conservar relaciones y acuerdos laborales sin que mediaran movilizaciones o una amplia participación comunitaria. El personal de carrera, desde entonces, no ha demostrado ningún interés en participar en las negociaciones o en los términos de la revisión bianual del contrato colectivo.

Hacia 1984, en la UNAM se inició una discusión que desembocaría en una reforma universitaria. Por aquel entonces se declaraba (Morales, 1989, pp. 249-250) que el principal obstáculo para avanzar por esta senda era la falta de participación de los académicos y que la propuesta de reforma hecha por la rectoría era "un proceso en busca de un actor". Y años más tarde, en un documento de trabajo (anónimo), escrito durante el episodio estudiantil de 1999, se señala que la mayoría de los académicos se habían quedado paralizados por el cierre de las instalaciones, con el sentimiento de haber sido excluidos de un conflicto causado por una decisión de las autoridades de la que no fueron consultados. Así, rechazaban tanto al paro como al rectorado. Se mantuvieron incomunicados, desorientados y desmovilizados.

Es menester recordar que los procesos políticos y los espacios participativos son diferentes entre las instituciones de educación superior. Por ejemplo, en la UAM, la organización jurídica y política contiene elementos que ciertamente favorecen la participación de los académicos en la toma de decisiones, lo que se consideró un logro desde el mismo origen de la universidad. Sin embargo, hacia finales de los ochenta ya se marcaba que los académicos tenían una escasa participación en los órganos colegiados, "así como el bajo interés que se percibe en vastos sectores de la comunidad frente a la mayoría de los problemas universitarios" (Marquis, 1987, p. 33).

Finalmente, López (2001) analizó las formas de gobierno en seis instituciones: las universidades de Guanajuato, Sinaloa y del Carmen, el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE) de Baja California, la Universidad de las Américas en Puebla (privada) y el Instituto Tecnológico de Celaya, que entre sí son contrastantes y diferentes a las universidades de gran tamaño como la UNAM, la UAM y el IPN. En este universo, encontró que la participación de los académicos presenta distintas modalidades; "no se ajusta a un patrón común" (p. 355). En el caso de la elección de autoridades, puede ser amplia y exclusiva, inducida, controlada, dirigida, acotada o manipulada. Y, no obstante, la tónica que se desprende es de despreocupación, acuerdo, adaptación o indiferencia al modelo de gobierno que se ha dado cada institución.

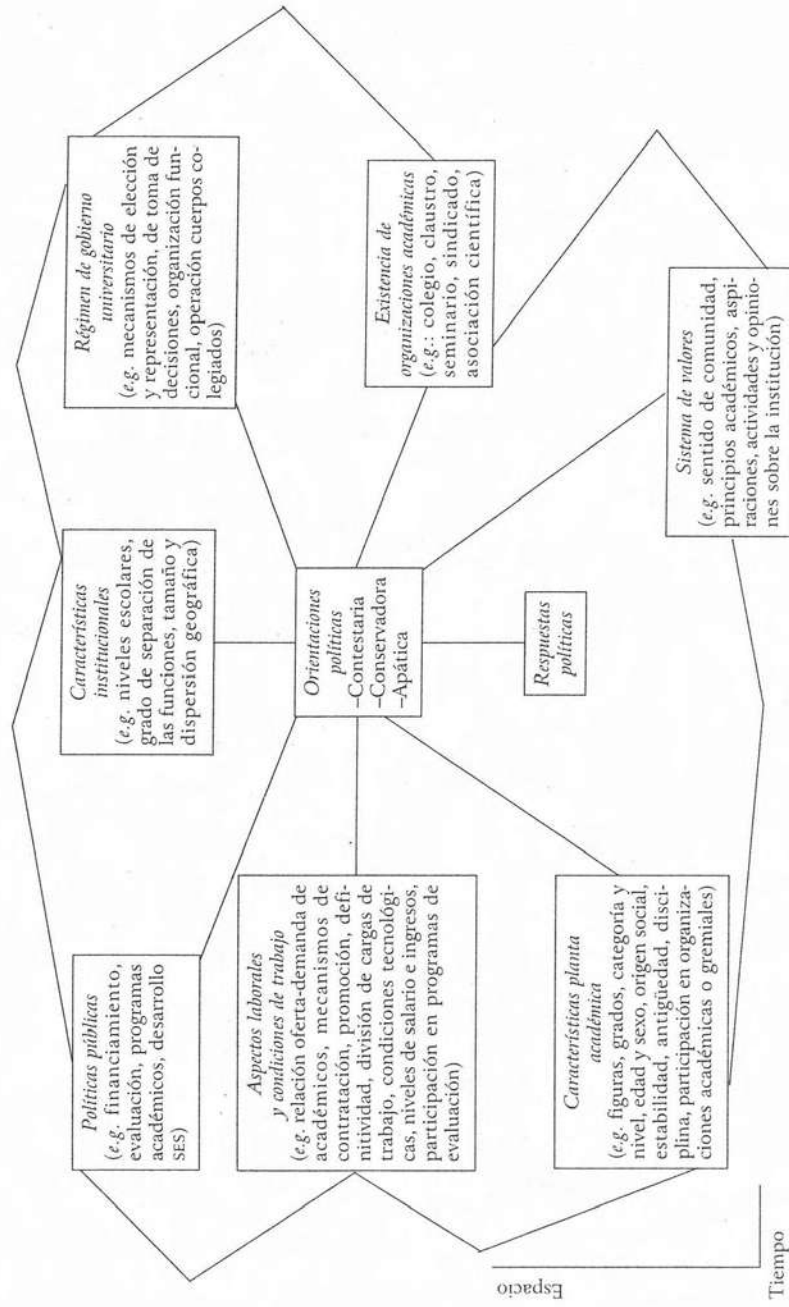
Clark, 1983; Altbach, 1997). En México, habría que entenderla en relación con los factores que supuestamente han influido en ella.

## LOS FACTORES CONDICIONANTES

Como se ha indicado, las orientaciones políticas de los académicos son variadas lo mismo que las respuestas a las que pueden dar lugar. Ambas (orientaciones y respuestas) pueden alterarse por una multiplicidad de factores que forman una constelación de elementos que se vinculan, atraen o rechazan, se influyen mutuamente, unos de forma positiva y otros negativa. En ocasiones, aparecen agrupados y en otras dispersos, algunos cobran mayor fuerza o menor intensidad en función de circunstancias históricas, contextos sociales o coyunturas políticas. En esta complejidad, los que aquí se pueden resaltar son los siguientes: las políticas del gobierno federal hacia la educación superior pública (Smyth, 1995; Neave y Van Vught, 1994; Neave, 1995; Ornelas, 2000), las características particulares de las instituciones, que pueden funcionar como cadenas de mediación entre las políticas públicas y la actividad académica (Grediaga, 2000b), el régimen de gobierno universitario (Edel, 1993) y el grado de gobernabilidad (Acosta, 2000), las condiciones de trabajo y las formas de operación del mercado laboral académico, las características del grupo de académicos (Ladd y Lipset, 1975), el grado de cohesión de la comunidad y, finalmente, la estructura simbólica relativa a las prácticas académicas (Ibarra, 2000; García Salord, 2000) (véase el esquema).<sup>6</sup> Sería imposible en este espacio reflexionar sobre

<sup>6</sup>En el esquema se distinguen los factores que afectan las orientaciones y respuestas políticas de los académicos. Tiene un propósito heurístico y dar un orden inicial a las ideas para pasar a una etapa de elaboración conceptual. Es un recurso metodológico que puede auspiciar la investigación empírica. En él, no se establecen conexiones causales. El tipo de relaciones que se formulan depende del examen que se quiera realizar. La forma e intensidad de las relaciones posiblemente variará según las características, modos de operación de las instituciones académicas y el momento histórico por el que atraviesen. En suma, se trata de una "construcción" para que el conocimiento concreto que se obtenga otorgue un sentido más claro y amplio del problema.

ESQUEMA DE RELACIONES DE LOS FACTORES QUE AFECTAN LAS ORIENTACIONES Y RESPUESTAS POLÍTICAS DE LOS ACADÉMICOS UNIVERSITARIOS



todo esto en detalle. A lo largo del texto, se darán algunos elementos que han tenido impacto sobre la apatía y la falta de respuesta política de los académicos.

*Las políticas de educación superior*

En el pasado reciente, las políticas públicas del gobierno federal tuvieron un efecto muy grande sobre la vida académica de las instituciones: restricción de plazas, criterios de selección más estrictos para incorporar a nuevos académicos, congelamiento de salarios, deshomologación de ingresos, implantación de sistemas de evaluación al desempeño y decaimiento del sindicalismo, que en los años setenta había logrado algunos avances (Ornelas, 2000). Ocurrió una dinámica aparentemente contradictoria; por un lado, el gobierno se retrajo de su responsabilidad con la educación superior pública y, por el otro, las políticas aplicadas le permitieron tener mayor injerencia y control sobre las instituciones. El curso de los acontecimientos puso en boga que las universidades tuvieran que seguir programas de desarrollo con base en indicadores definidos de antemano por el propio gobierno, a efecto de establecer criterios de financiamiento y lograr la “modernización”. El gobierno en funciones en el sexenio pasado (1994-2000) definió, asimismo, que no se crearían nuevas universidades públicas, por lo cual la atención a la demanda creció en las universidades privadas y en los tecnológicos, como muestran los estudios al respecto (Muñoz y Rodríguez, 2000). En otro análisis (Izquierdo, 2000), se argumenta que las políticas gubernamentales han sido una expresión clara de la falta de apoyo financiero a las universidades públicas, expresión que ha ido ligada con la evaluación de resultados de las instituciones y con el control del gasto.

En los términos en que ha sido puesto el problema (Neave, 1995), la redefinición del Estado benefactor significó reducir el gasto público a la educación superior para llegar a una segunda etapa que corresponde al establecimiento de mecanismos de control gubernamental sobre el costo, desempeño y producto de las

instituciones. En esta segunda etapa, se incrementaron los poderes centrales como base para la intervención de lo que se conoce como "Estado evaluador", cuyo alcance implicó darle más fuerza a los criterios y tendencias desatados en la etapa anterior. Cuando hay resistencias o rechazos comunitarios a la instauración de las medidas, políticamente ha significado desplazar la dirección del conflicto hacia quienes tienen el encargo de conducir las instituciones. Las instancias del gobierno federal pueden intervenir como mediadoras con las ventajas del caso.

A lo largo de estas etapas, ha habido repercusiones sobre la educación superior pública, entre otras las siguientes: ejercer presiones para que las instituciones se vuelvan más eficientes y trabajen con costos unitarios más reducidos; enfatizar el trabajo docente tal que se prepare una fuerza de trabajo altamente competitiva a los propósitos de la globalización; usar el producto de la investigación como el patrón de medida predominante del desempeño académico; generar fondos externos y alcanzar una mayor vinculación universidad-sociedad y universidad-empresa, y canalizar la distribución de recursos hacia aquellas áreas del conocimiento que se consideren más rentables local o nacionalmente. En general, se ha buscado tener estas repercusiones a partir de una visión de que el sistema de educación superior público tiene desperdicios y es ineficiente (Altbach, 1997), y por tanto, que es necesario corregir estas distorsiones, papel que juega el Estado evaluador.

Las políticas públicas, sus repercusiones en materia de control de las universidades y lo que todo esto significa para la vida académica difícilmente es percibido por los académicos. En el plano institucional, la planeación del trabajo académico ha quedado fuera de las manos de quien la realiza, esto es, ha ocurrido una creciente separación entre quienes la idean y quienes la ejecutan, y se han establecido jerarquías fuera del marco jurídico de las instituciones. La autonomía académica ha sido puesta en tensión y sobre esto no hay reflexión ni respuesta política fundada. Más bien, los académicos han reaccionado por lo que Ibarra (1999) llama "autonomía práctica", que consiste en demostrar, a través de

los sistemas e instrumentos aplicados en cada establecimiento universitario, que se cumple con las actividades que satisfacen los objetivos institucionales.

En suma, las políticas gubernamentales han cambiado los rasgos de las instituciones, que al ser asumidos han modificado el ámbito laboral, tenido efectos sobre la estructura valorativa de profesores e investigadores por los mecanismos utilizados para adaptarse al entorno y, en consecuencia, mermado sus capacidades para responder políticamente cuando se sienten afectados.

#### *Algunas características políticas de las instituciones*

La diversificación de campos de conocimiento y el crecimiento de la matrícula convirtieron a las universidades públicas en instituciones de gran tamaño, multiplicándose así intereses distintos entre los segmentos de su comunidad. A lo largo del tiempo, estas tendencias le valieron enormes desafíos a los gobiernos universitarios para probar su eficiencia toda vez que tuvieron que satisfacer necesidades muy variadas, armonizar y equilibrar demandas en un clima de restricción financiera. Enfrentaron el riesgo de tener que manejar un aparato administrativo cada vez más complejo, con procesos de toma de decisiones en distintos niveles políticos y académicos y no perder su legitimidad.

El control político se volvió una prioridad para gobernar, implicó gestar una estructura autoritaria y decisiones (Ordorika, 1999) verticales entre la administración y las dependencias, unidades o establecimientos componentes de la institución universitaria, algo así como una relación centro-periferia. En este contexto se produjo una separación real y sentida entre la administración y la academia; esta última ha percibido desde entonces que se le impuso una racionalidad burocrática a su quehacer, con un enorme desfase de ritmos entre los tiempos de realización del trabajo académico y las soluciones administrativas que requiere. Para que las condiciones de gobernabilidad funcionaran, se subordinó a los cuerpos colegiados de modo que llevaran a cabo las instrucciones

y aplicaran las políticas emanadas de los rectorados con la consiguiente pérdida de sus funciones y credibilidad. Las decisiones colegiadas fueron quedando ubicadas en el ámbito de lo rutinario, fuera del modelaje de los procesos institucionales de carácter global. Los problemas de fondo quedaron rezagados, en su tratamiento, dentro de los órganos en los que están representados los académicos; los problemas cotidianos no quedaron necesariamente bien resueltos, por su volumen y por la falta de interés que concitan para dedicarles el tiempo debido. O en otras palabras, la operación institucional dejó de entusiasmar y más bien provocó desánimo entre los académicos.

La complejidad del manejo institucional para fines de estabilidad política representó que en cada dependencia o unidad las autoridades locales pasaran a representar el papel de mediadoras entre la administración central y los académicos.<sup>7</sup> Su eficacia y eficiencia se midieron por el grado de control de la comunidad respectiva, sea que se lograra por consenso o no. Por lo menos en la UNAM, los académicos se han quejado de que las autoridades locales en ocasiones actúan para convertir a los cuerpos colegiados en extensión de su voluntad, con lo cual dejan de tener razón de ser y pasan a funcionar como un ámbito más de trámite (Sheridan, 2000). Estas instancias quedan nulificadas como contrapeso del ejercicio político de la autoridad personal cuando ésta interviene en los procesos de elección de los representantes; la autoridad personal gana eficacia y eficiencia a costa de la devaluación de la autoridad colectiva.

Además, se han dado desplazamientos de poder a raíz de las políticas del gobierno federal, como se ilustra enseguida. La deshomologación de los ingresos y la evaluación al desempeño se aplicaron a las comunidades a través de la creación de nuevos órganos colegiados o comités de evaluación formados por académi-

cos cuya designación deriva de varias fuentes. Estos órganos funcionan dentro y fuera de las instituciones y tienen el encargo de otorgar estímulos económicos y becas, que por lo general significan la mayor parte de los ingresos que ganan los académicos. Por tal motivo, han adquirido una gran preponderancia frente a la pérdida de poder de los cuerpos colegiados, encargados por ley de coordinar la vida académica de las instituciones. Los académicos hacen lo necesario para mantener sus becas mientras que los cuerpos colegiados, sancionados en la legislación, pierden importancia en tanto dejan de definir las condiciones económicas y el prestigio del trabajo. Hacer política para participar o influir en ellos carece de sentido. El poder real sobre la academia está en las comisiones evaluadoras, depositado en quienes las integran.

En breve, a las estructuras de gobierno que se fueron volviendo rígidas se sobrepuso en las universidades un modo de ejercicio político que terminó por minar severamente la vida colegiada y la moral académica, dando lugar a la pérdida de representación y representatividad en los organismos colectivos de conducción institucional. Los académicos, además, tienen la sensación de que se les excluye de la elaboración y establecimiento de políticas que atañen a toda la Universidad o bien se autoexcluyen de los circuitos de toma de decisiones de los que no se sienten partícipes. Se ha denostado la política universitaria, se ha dejado de creer en quienes conducen la institución, se ha tenido que pagar costos elevados por la pérdida de legitimidad y se ha perdido el poder de convocatoria a académicos desagrupados, inermes y desinteresados por el devenir institucional.

#### CAMBIOS EN EL ÁMBITO LABORAL

Las políticas del gobierno federal, que afectaron el ámbito laboral de los académicos (anotadas atrás), gestaron nuevos moldes de trabajo, acompañados por nuevas formas para contratar y flexibilizar las actividades a raíz de la diversificación del sistema de educación superior y el auspicio al crecimiento de las univer-

<sup>7</sup> Ciertamente, las formas de gobierno, de control político y participación tienen características propias en las universidades del país, como lo ilustra López (2001). No obstante, esta idea del papel mediador de las autoridades locales puede sostenerse hasta que no haya evidencias que la contradigan.



sidades privadas. Al mismo tiempo, el uso cada vez más frecuente de la informática ha tenido sus propios efectos sobre las conexiones y lazos en la comunidad, que hacia los inicios de siglo mostraba una tendencia clara al envejecimiento, particularmente en algunas instituciones como la UNAM.<sup>8</sup>

Las formas de trabajo han llevado a la diferenciación de las tareas que realiza cada académico: da clases, asesora alumnos, dirige tesis, elabora materiales docentes, participa en la programación de los cursos, investiga, escribe reportes, establece contactos para que le publiquen sus materiales, solicita, consigue y hasta administra recursos financieros, coordina proyectos de investigación, forma grupos, asiste a seminarios en su comunidad, viaja a congresos, da conferencias, establece redes de pares en el país y en el extranjero, participa en comités de evaluación y dictamen de muy diverso tipo, y rinde con regularidad informes de actividades varios para acreditar su desempeño. Actualmente, la jornada de trabajo se desdobra en una multiplicidad de labores que se necesitan realizar, porque en la contabilidad de los sistemas de evaluación hacer de todo es indispensable. Se fomenta la dispersión y se tiende a reducir el tiempo dedicado a las funciones sustantivas. No parece haber una racionalidad institucional en la división del tiempo que requiere cada tarea de modo que se potencie la calidad y cantidad de la docencia y la investigación.

Esta forma de trabajo ha tenido repercusiones en la vida académica y el papel que desempeñan en ella los profesores e investigadores. A continuación se enlistan algunas:

*a) Individualismo.* Los sistemas de estímulos al desempeño han procreado un clima de trabajo individualista (Didou, 1994; Canales, 1998; Díaz Barriga, 1998; Valero, 1999; Ibarra, 2000). Los académicos se interesan más por sus propios asuntos que por

las actividades de otros. Las presiones hacia la productividad hacen que se concentren en su propio trabajo y que no se inclinen a las formas de trabajo colectivo, para el cual no hay mecanismos de evaluación (Barnett, 1994).

Así, aparece en escena un “ser” académico aislado y fragmentado a medida que en su trabajo se hacen explícitas la codificación y contabilidad de sus productos. Aunque el individualismo va más allá, ya que supone realizar funciones y tareas que se perciben ajenas a los objetivos institucionales; se pierde la visión de conjunto y se cumple por obligación. La contabilidad de los productos y el valor que se asigna a cada uno orientan el esfuerzo del trabajo para satisfacer los requerimientos de la evaluación. Y para tal propósito, o se simula, o el esfuerzo se centra en actuar sobre aquello que es más redituable en las escalas de desempeño, en las actividades a las que se les otorga mayor valor de cambio en la academia o fuera de ella, si lo que se premia es el “impacto” o la “vinculación”.

En esta tesitura, hay procesos de alienación, se agotan las identidades con la comunidad y la institución para la que se trabaja. El *ethos* académico queda en tensión permanente y puede hasta tenerse conciencia de que se participa en un juego en el que nadie gana. Y si es así, no hay por qué tener interés en una defensa política colectiva.

*b) Competencia.* Por ahora también se habla del académico como un trabajador profesionalizado que se percibe a sí mismo como una persona sujeta a presiones para que rinda más resultados y en competencia con otros colegas para recibir más ingresos en múltiples jerarquías, a través de las cuales se distribuyen los bienes materiales pero también los simbólicos (García Salord, 2000). En un sistema de este tipo de competencia, no se gestan motivaciones para organizarse o siquiera defender cuestiones de fondo para los académicos, como el que la trayectoria sea el centro de la evaluación, que no se tengan condiciones de jubilación, se descongelen salarios o se defiendan la definitividad como garantía de la libre expresión de las ideas. Se cambió la forma de trabajo, la cultura en la que se sustenta, se ha restado

<sup>8</sup>Una ilustración clara de esta tendencia se percibe entre los investigadores de la UNAM, particularmente en el campo de las humanidades y las ciencias sociales, en el que la falta de renovación de cuadros académicos ha producido un proceso de envejecimiento y brechas generacionales. Véase Muñoz (2000). El envejecimiento de los académicos es probablemente una tendencia general en el Sistema de Educación Superior del país y puede llegar a representar uno de los obstáculos más difíciles a su crecimiento y cambios.

poder a los académicos y posibilidades de acciones defensivas. En esta cultura de la competencia, existen serias limitaciones para realizar proyectos intelectuales ambiciosos.

c) *Control del trabajo.* A casi dos lustros de haber sido implantados los sistemas de estímulo al desempeño, no se sabe si se han elevado las potencialidades y la creatividad de los académicos. En el desarrollo de dichos sistemas, ha sido más importante encontrar mejores indicadores para medir los resultados (De Vries, 2000) que apreciar las contribuciones al conocimiento. Gestar mecanismos de control del trabajo ha sido parte de la tarea de una estructura burocrática cuya operación poco entienden los académicos. De aquí surgió una de las principales contradicciones de la universidad contemporánea, que es la que refiere al conflicto permanente entre autonomía académica y rendición de cuentas (Altbach, 1997).

Esta contradicción se ha amortiguado en las circunstancias actuales, gracias a que los académicos asumieron una identidad de empleados para resolver la crisis en el trabajo (Offe, 1984). El contrato laboral se individualizó, el académico trabaja por un salario disminuido en instituciones que otorgan becas por tener un buen desempeño conforme a reglas que, si se siguen, permiten elevar los ingresos. En este proceso, el mayor control del trabajo no consigue resolver la paradoja entre sentirse empleado y definir las rutinas como si se tratará de un trabajador independiente. Lo que sí se ha ido dejando atrás es el placer intelectual de la vocación científica, porque quienes se entretienen con él corren el riesgo de competir con desventaja.

d) *Ruptura de la comunidad.* Otro efecto de las políticas laborales vigentes ha sido la mezcla de localismo y cosmopolitismo (Gouldner, 1958). Esta combinación está vinculada con la ruptura de la idea tradicional de comunidad académica en las universidades como interacción institucionalizada. Las presiones a la productividad coadyuvan a que los académicos dejen de tender los puentes habituales de comunicación y abandonen los principios unificadores del discurso; las divisiones hacen que se separen los intereses y que comiencen a privar los de las per-

sonas en cada facultad, instituto o departamento por sobre los de la comunidad en toda la institución. Éste es el sentido que se le da a la noción de localismo que se relaciona con aquello de "divide y gobierna" que impulsa tendencias hacia la centralización del poder en las casas de estudios (Barnett, 1994).

Al mismo tiempo, la proliferación de campos de conocimiento, las nuevas tecnologías y otros cambios en la actividad académica han facilitado nuevas formas de comunidad fuera del contacto directo entre las personas. Aquí, las similitudes resultan de trabajar en una misma línea, tema o problema de investigación o de impartir cursos de una determinada materia; la pertenencia es a un conjunto en el que se comparten conocimientos a pesar de que los académicos trabajen en diferentes instituciones o se encuentren en distintas zonas geográficas del orbe. Por esta vía, el académico participa en varias redes al mismo tiempo, a las que puede entrar siempre que produzca o transmita conocimiento de alto nivel, permanecer si acompaña la dinámica de la asociación o salir por conveniencia (Finnegan, 1994). Éste sería un modelo abierto de comunidad que otorga a sus miembros una visión cosmopolita del quehacer intelectual; uno de sus principales rasgos es que el académico comienza a tener una mayor identidad con quienes establece sus conexiones de conocimiento que con su propia institución. Las relaciones con los académicos de otras instituciones como grupo primario de intercambio de conocimiento abren otras opciones de desarrollo a la ocupación académica, a las expectativas de cambio institucional y al apoyo con el que pueden contar los gobiernos universitarios, en virtud de que las lealtades e identidades están proyectadas hacia ámbitos diferentes de su comunidad académica de origen (Ladd y Lipset, 1975).

#### VALORES Y CLIMAS MORALES

Las universidades de hoy han cambiado de la comunidad de estudiantes y maestros que tenía un mismo espíritu que animaba los

principios, a una serie de comunidades que desarrollan sus propias subculturas y que se mantienen juntas por el nombre de la institución en la que trabajan. Con dicho cambio se han modificado los valores, no todos, pero sí varios de ellos. Entre los que se han mantenido, se encuentra el respeto al juicio de pares, las aspiraciones por la verdad, el desarrollo del conocimiento y el contribuir al progreso de la sociedad. Entre los que han ido desapareciendo, están la colaboración, la cooperación y el apoyo solidario al colectivo, que implica que cualquiera de los miembros de la comunidad pueda aprender, avanzar, superarse. Hay, sin duda, grupos de académicos en las universidades que realizan sus actividades apegados a esta ética, pero también nuevos sujetos cuyos valores han ganado preponderancia en el espacio simbólico del campus.

Las políticas de control laboral hicieron su aparición acompañadas de un aparato ideológico que transformó la mentalidad de la academia, los principios, valores y normas que llegaron adoptados de otros ámbitos. Las instituciones dejaron de tener objetivos y pasaron a tener misiones. El trabajo académico se fundamentó en conceptos clave como productividad, eficiencia, eficacia y pertinencia. La organización laboral, ante la escasa cuantía de los salarios, utilizó los incentivos económicos como mecanismo para lograr comportamientos orientados por tales conceptos. Por estos medios, se consiguió modificar las creencias y la cultura comunitarias, así como también las relaciones entre los diversos actores de la escena universitaria (Winter, 1995). Por ejemplo, este marco valorativo da cabida a la idea de que la relación profesor-alumno consiste en la prestación de un servicio a un cliente que suele ser el estudiante. Otras relaciones sociales en la academia abandonan la solidaridad para instalarse en la competencia, y como ya se anotó, en una lógica individualista en la que se reniega de los compromisos.

Por otro lado, el desplazamiento del valor de las jerarquías y del prestigio hacia fuera de los órganos colegiados de autoridad sancionados en la ley modificó las aspiraciones de los académicos. Los anhelos actuales son llegar a los niveles más elevados de

estímulos, obtener doctorados para ingresar a los programas de desempeño, hacer méritos para permanecer en ellos, cuando no destacar para iniciar y llevar a cabo una carrera académico-administrativa, desde el supuesto de que en ella se obtienen beneficios económicos y privilegios ligados al estatus burocrático (Izquierdo, 2000; Sheridan, 2000).

En fin, se sugeriría la hipótesis de que los académicos han tenido experiencias que los obligaron a aprender las reglas que trastocaron sus modos de trabajo. Al adaptarse a las nuevas circunstancias, cambiaron sus valores y desarrollaron una cultura política alejada de comportamientos participativos en la vida institucional; los académicos se acomodaron a los productos y resultados de las políticas que norman su vida laboral. Asimismo reconocen la traducción a los programas de estímulos como el único medio disponible de bienestar individual y recompensa por lo que hacen, y al mismo tiempo, niegan la utilidad práctica del ejercicio de la política en los cuerpos colegiados por su pérdida de autoridad y no tienen interés en participar en la toma de decisiones en otros ámbitos de la administración, por sentir que sus mecanismos les son ajenos. En esta medida, permanecen como súbditos y no interfieren en lo que alimenta las políticas. Nada que quite el tiempo vale la pena; las acciones en pro del desarrollo colectivo se convierten en un obstáculo a la productividad individual. Esta orientación adquiere tal fuerza, que en instituciones como la UNAM cabe preguntar si todavía existe el "interés general" (García Salord, 1999).

El clima moral que se vive en las instituciones a raíz de la desestructuración progresiva de la vida colegiada y paradójicamente la multiplicación de instancias para vigilar, supervisar y controlar los procesos académicos y la distribución de recursos, revela un intercambio social marcado por la desconfianza, la inseguridad, la incertidumbre y la falta de credibilidad en las instituciones y sus autoridades. Hay un malestar moral que auspicia la apatía, la falta de respuesta a iniciativas de cambio y disgusto con las formas como se manejan o conducen las casas de estudios. Un clima en el que se deja sentir exclusión y falta de poder

para que los puntos de vista de la academia sean tenidos en cuenta, en el que se diluye la responsabilidad de uno para con los otros y se forjan distancias entre autoridades y comunidades. Ciertamente, todos estos argumentos representan sólo un punto de vista, pero quien tenga sensibilidad política no podrá correr el riesgo de equivocarse si es verdadero.

#### REFLEXIONES FINALES

La universidad pública mexicana pasa por un periodo de grandes desafíos en el que las ataduras y resistencias frente al poder y las posibilidades de cambio generan una dinámica que habrá de generar nuevas estructuras educativas para la enseñanza superior. Las instituciones, actualmente, están sometidas a un mayor escrutinio, los mecanismos con las que se les evalúa tenderán a vincularse más con la distribución del subsidio y continuarán las presiones de parte del gobierno para que se ajusten a sus lineamientos. La rendición de cuentas se presentará como un método envuelto en un discurso democrático en el sentido de que la sociedad requiere conocer en qué se invierten los recursos y qué resultados se logran, aunque la consecuencia pueda ser una mayor centralización de los poderes educativos.

En un plano más general, el cambio en el modelo de relaciones universidad-Estado en México será lo que se debata. En estos tiempos, hay en algunos círculos de la política educativa nuevas concepciones de lo qué es la Universidad y para qué sirve. En ellas, se entiende que la universidad tiene que colaborar para aumentar las capacidades económicas del país; estamos en medio de una época de pragmatismo y utilitarismo (Gouldner, 1970), de riesgo para los actores sociales y, por tanto, de incertidumbre.

En este contexto la universidad deberá brindar equidad, esto es, distribuir las oportunidades a quienes tienen calificaciones adecuadas para estudiar, independientemente de su posición social; reproducir la fuerza de trabajo para servir a requerimientos tales como la flexibilidad, la creatividad y la capacidad de

ajustarse a nuevos esquemas productivos, y generar un conocimiento que sea factible de realizar en el mercado. En esta medida, el Estado manifestará su deseo de invertir en este nivel educativo y tendrá sentido apoyar el avance de la infraestructura; políticamente se manejará como su cumplimiento de elevar el nivel educativo de la población y buscará que con ello se refuerce la legitimidad del régimen. Las reformas a la educación superior a través de las políticas públicas buscarán seguir el reajuste estructural por el que pasa el modelo de desarrollo capitalista nacional, que necesitará resolver la paradoja entre aumentar la acumulación y lograr legitimidad para gobiernos emanados de sistemas democráticos de elección (Smyth, 1995).

Los procesos por los que se intente cambiar la universidad pública podrían estar cargados de tensiones para los académicos si los estudiantes levantan demandas y promueven debates en el campus sobre el financiamiento, la gratuidad de la enseñanza y los problemas que enfrentan los egresados en el mercado laboral; si continúa debilitándose la autonomía y el poder de influencia de los académicos en la conducción institucional frente a quienes administran; si las jerarquías académicas externas continúan ganando valor frente a las internas; si se sobredimensionan los obstáculos para publicar; si en los ejercicios de evaluación al desempeño hay malestar con los pares que dictaminan porque de ellos dependen los ingresos; si hay escasez de recursos para la docencia y la investigación y, finalmente, si existe la sensación de pérdida de eficacia social de las instituciones en que trabajan y falta de reconocimiento a las mismas.

Ante las situaciones que se puedan presentar, será importante reconocer que la academia de nuestros días es una mezcla de ópticas, propósitos y lealtades muy diversos, de tal suerte que la fuerza de las instituciones puede integrarse sobre la base del respeto a las autonomías, por una distribución de oportunidades de realización intelectual equilibrada con criterios universales y una evaluación al desempeño y rendición de cuentas que considere las trayectorias y la diversidad de formas en que se lleva a cabo la academia. Asimismo, observar que la hetero-

geneidad y pluralidad de los académicos en las universidades públicas arroja a la realidad intereses muy diversos involucrados en el juego de la sobrevivencia política en el campus. Para dilucidar tales intereses, existen varias maneras de proceder (por ejemplo vía las figuras académicas), pero de momento lo que debiera postularse es que en cada situación concreta de cambio aparecen articulaciones y desarticulaciones de intereses que requerirán exámenes propios de la dinámica de cada contexto.

En esta tónica, hay dos cuestiones que resaltan. La primera se refiere al orden laboral y consiste en cómo hacer compatibles los principios que orientan el logro de los objetivos institucionales con la libertad de creación, interpretación y crítica que el mundo académico necesita para desarrollar sus actividades. Asimismo, poner en el nuevo contexto la colaboración y la solidaridad, el trabajo colectivo y en equipo, como centro de la actividad de modo tal que se coadyuve a romper la idea de que la academia es un empleo, un contrato laboral como otros más, y la carrera académica una comprobación de certificados de cumplimiento con los cuales se tiene acceso al escalafón. Crear, así, las condiciones para que la academia se desenvuelva en un medio flexible, de alta movilidad e intercambio, que reafirme la definitividad, salarios adecuados y competitivos y mecanismos para una jubilación digna. Generar un clima de trabajo que entusiasme y cohesioné es fundamental para el buen desempeño institucional, pues a fin de cuentas los productos universitarios son el resultado de la interacción de capacidades institucionales, colectivas e individuales. La segunda se refiere al orden político. Lo más importante en este punto es abrir canales de participación a los académicos para que en el contexto de la transformación universitaria contribuyan a definir los fines y medios de la institución y del gobierno universitario. Sobre este último, la idea es recuperar la representación y la representatividad en los cuerpos colegiados, lo cual supone que en ellos se tomen decisiones sustanciales del acontecer académico. La toma de decisiones tiene que precisar quién decide qué en distintos ámbitos de la activi-

dad, y el punto de una mayor democracia política en la universidad no sólo estaría dado por una mayor participación, sino también por una organización más flexible y más ágil que otorgue la posibilidad de cambiar a quienes conducen hacia un movimiento rotativo más frecuente, que contemple nuevas instancias y que le dé operatividad a los órganos colegiados. La idea de abrir canales a la participación descansa en la hipótesis de que ésta eleva los márgenes de responsabilidad con un sentido de propósito común, y de esta idea sigue otra acerca de la necesidad de establecer el cumplimiento en el trabajo en un régimen de confianza, donde las formas elementales de interacción se funden en aceptar las diferencias y estimular la cooperación, o para sustentar una hipótesis más general: un gobierno universitario sensible a los intereses comunitarios, relacionado con lo cotidiano desde una perspectiva de cooperación en las tareas académicas, que se organiza para promover el avance del conocimiento y el resguardo de la cultura en la universidad, tendrá más condiciones de encajar en la dinámica de cambio estimulada por el sistema de educación superior y de traducirla al interior de las instituciones para que el orden laboral sea una estructura que articule en lo global la multiplicación de objetivos de conocimiento. Crear condiciones de trabajo que atiendan la diversidad y combinación de campos de conocimiento y abrir espacio a la innovación, genera entusiasmo y da vigor para renovar y refrendar los bienes simbólicos de la academia y también para que las orientaciones políticas de profesores e investigadores se dirijan al fortalecimiento institucional.

Son muchos los factores que entran en juego en el logro de coincidencias políticas que hagan avanzar a instituciones complejas como las universidades públicas en México. Los componentes relacionados con su sistema de gobierno y su vida política tienen un papel importante en la etiología, pero, como se ha tratado de ilustrar en este texto, se trata de un universo muy vasto cuya reflexión y análisis es inevitable para sortear mejor los problemas del pasado y del presente con una perspectiva de futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Adrián, "Conflicto, poder y trabajo académico en la universidad pública en México. Una perspectiva desde el punto de vista de la gobernabilidad institucional", documento presentado en el Foro ¿A Dónde va la Universidad Pública?, UAM-Xochimilco, México, 2000.
- ALTBACH, Philip, *Comparative higher education*, Ablex Publishing Corporation, Greenwich, Connecticut, Londres, 1998.
- , "Problems and possibilities: The U.S. academic profession", en P. Altbach, *Contemporary Higher Education. Issues for the Twenty-First Century*, Garland Publishing Inc., Nueva York-Londres, 1997.
- y L. Lewis, "Professional attitudes. An international survey", en P. Altbach, *Contemporary Higher Education. Issues for the Twenty-First Century*, Garland Publishing Inc., Nueva York-Londres, 1997.
- y Finkelstein, "Introduction" en P. Altbach, *Contemporary Higher Education. Issues for the Twenty-First Century*, Garland Publishing Inc., Nueva York-Londres, 1997.
- , "The crisis of the professorate", en P. Altbach y S. Slaughter (eds.), *The Annals*, número dedicado a The Academic Profession, The American Academy of Political and Social Science, Filadelfia, 1980.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México, 2000.
- BARNETT, Roland, "Recovering an academic community. Above but not beyond", en R. Barnett (ed.), *Academic community. Discourse or discord*, J. Kingsley Publishers, Londres y Bristol, Pennsylvania, 1994.
- BORDIEU, Pierre, *Homo Academicus*, Stanford University Press, California, 1988.
- BRAVERMAN, Harry, *Trabajo y capital monopolista*, Nuestro Tiempo, México, 1975.
- CANALES, Alejandro, *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*, tesis de maestría, CINVESTAV-DIE, México, 1998.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. La sociedad red*, Siglo XXI Editores, México, 2000.
- CLARK, Burton (ed.), *The Academic Profession*, University of California Press, Berkeley, Los Ángeles, 1987.
- , *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen, México, 1983.
- DE VRIES, Wietse, "La evaluación en México: una década de avances y paradojas", en *Pensamiento Universitario*, tercera época, núm. 90, CESU-UNAM, México, 2000.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel, "Impacto de los programas de estímulo al rendimiento académico. Un avance sobre un estudio de la UNAM", ponencia presentada en el Congreso de Investigación Educativa, COMIE, Universidad Pedagógica Nacional, 1995.
- DIDOU, Sylvie, "Políticas e incentivos de sueldos para los académicos de la UAM", mimeo, 1994.
- EDEL, Abraham, *The struggle for academic democracy*, Philadelphia, Temple University Press, *Academic community. Discourse or discord*, J. Kingsley Publishers, Londres y Bristol, Pennsylvania, 1993.
- FINNEGAN, Ruth, "Recovering academic community. What do we mean?", en R. Barnett (ed.), *Academic Community. Discourse or Discord*, J. Kingsley Publishers, Londres y Bristol, Pennsylvania, 1994.
- GARCÍA SALORD, Susana, "La carrera académica: Escalera de posiciones y laberinto de oportunidades", ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas en Educación Superior, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2000.
- , "Los académicos de la UNAM: un viejo problema y dos retos para un nuevo milenio", *Revista Sociológica*, año 14, núm. 41, UAM-Azcapotzalco, México, 1999.
- GALAZ FUENTES, Francisco, "Notas para una agenda de investigación sobre el académico en la educación superior mexicana", *Revista Sociológica*, año 14, núm. 41, UAM-Azcapotzalco, México, 1999.
- GIL ANTÓN, Manuel, "El oficio académico en México (1960-2000)", ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas de Educación Superior, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2000.
- , "Los académicos en los noventa: ¿Actores, sujetos, espectadores o rehenes?", ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, Aguascalientes, 1999.
- et al., *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, UAM-Azcapotzalco, PIEES, Universidad de Sonora, México, 1994.
- , *Académicos: un botón de muestra*, UAM-Azcapotzalco, México, 1992.
- GOULDNER, Alvin, *The coming crisis of western sociology*, Basic Books Inc. Publishers, Nueva York, 1970.
- "Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles-II", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, marzo de 1958.
- GREDIAGA, Rocío, *Profesión académica: Disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*, ANUIES, México, 2000a.
- , "La profesión académica en México: mecanismos, renovación y proceso de consolidación", ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas en Educación Superior, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2000b.

- IBARRA, Eduardo, "Los costos de la profesionalización académica en México: ¿Es posible pensar en un modelo distinto?", ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas en Educación Superior, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2000.
- , "Evaluación, productividad y conocimiento: barreras institucionales al desarrollo académico", *Revista Sociológica*, año 14, núm. 41, UAM-Azcapotzalco, México, 1999.
- IZQUIERDO S., Miguel Ángel, *Sobrevivir a los estímulos: académicos, estrategias y conflictos*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2000.
- KENT, Rollin, *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, Nueva Imagen, México, 1990.
- LAAD, E. y S.M. Lipset, *The divided academy. Professors and Politics*, W.W. Norton and Company, Inc., Nueva York, 1975.
- LÓPEZ, R., *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. (Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2001.
- MARQUIS, Carlos, *Democracia y burocracia universitaria*, UAM-Azcapotzalco, México, 1987.
- MORALES, Eliézer, *Reforma universitaria, educación superior y sindicalismo universitario*, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 1989.
- MUÑOZ, Humberto y Roberto Rodríguez, "Educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia el fin de siglo", *Pensamiento Universitario*, tercera época, núm. 90, CESU-UNAM, México, 2000.
- MUÑOZ, Humberto et al., *La investigación en Humanidades y Ciencias Sociales en la UNAM*, M.Á. Porrúa, México, 2000. Col. Problemas educativos de México.
- NEAVE, Guy, "The stirring of the prince and the silence of the lambs. The changing assumptions beneath higher education. Policy, reform and society", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform*, Pergamon Press, Oxford, 1995.
- y F.A. Van Vught (eds.), *Government and Higher Education. Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*, Pergamon Press, Oxford, 1994.
- OFFE, Claus, *La sociedad del trabajo*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- ORDÓRIKA, Imanol, *Power, politics and change in higher education: the case of the National Autonomous of Mexico*, Stanford University, Stanford, 1999.
- ORNELAS, Carlos, "Modernización y evaluación: las consecuencias en la regulación laboral de los académicos", ponencia presentada al Seminario Modelo Laboral Alternativo en Centros de Investigación y Formación Especializada, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, México, 2000.
- RODRÍGUEZ, José R., *Mercado y profesión académica en Sonora*, ANUIES, México, 2000.
- SHERIDAN, Guillermo, *Allá en el campus grande*, Tusquets Editores, México, 2000.
- SMYTH, John (ed.), *Academic Work. The Changing Labour Process in Higher Education*, Society for Research into Higher Education and Open University Press, Inglaterra, 1995.
- VALERO, Aída, "Científicos naturales y científicos sociales: sus posturas frente a los programas de estímulos en la UNAM", tesis doctoral, Departamento de Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1999.
- WINTER, Richard, "The University life plc: The industrialization of Higher Education" en John Smyth (ed.), *Academic work. The Changing Labour Process in Higher Education*, Society for Research into Higher Education and Open University Press, Inglaterra, 1995.

## Índice

PRÓLOGO .....	5	
<i>Humberto Muñoz García</i>		
Los enfoques del cambio .....	5	
Acerca del entorno como fuente del cambio institucional .....	10	
Una nota sobre el tema de los valores .....	12	
Sobre los textos .....	14	
LA UNIVERSIDAD HOY: IDEA Y TENDENCIAS DE CAMBIO .....		17
<i>Hugo Casanova Cardiel</i>		
La conformación de la universidad actual .....	18	
La idea social y los fines de la universidad .....	20	
Universidad, Estado y sociedad .....	29	
Bibliografía .....	35	
LA POLÍTICA EN LA UNIVERSIDAD Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL .....		39
<i>Humberto Muñoz García</i>		
Introducción .....	39	
Universidad, poder y política .....	45	
Perspectivas políticas de cambio .....	64	
Nota final .....	76	
Bibliografía .....	77	



LA REFORMA UNIVERSITARIA: EL SENTIDO DEL CAMBIO .....	81
<i>Raúl Domínguez Martínez</i>	
Introducción .....	81
La universidad como palanca del desarrollo .....	82
Autonomía con financiamiento seguro y suficiente ...	85
El sentido del cambio .....	90
La investigación en la universidad .....	99
LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL .....	105
<i>Javier Mendoza Rojas</i>	
Introducción .....	105
Cambios y resistencias .....	109
La agenda de la política educativa para el cambio de la educación superior .....	112
Los impactos de las políticas .....	128
Conclusión .....	137
Bibliografía .....	139
TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN MÉXICO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA .....	143
<i>Roberto Rodríguez Gómez Guerra</i>	
Caracterización general del Sistema de Educación Superior en México .....	143
Crecimiento y diversificación del sistema en los años noventa .....	148
Las políticas de educación superior en la década de los noventa .....	152
Glosario .....	164
Bibliografía .....	165

EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. LAS TENSIONES ENTRE TRADICIÓN Y MODERNIZACIÓN .....	167
<i>Ángel Díaz Barriga</i>	
Tensiones para el cambio en la educación superior ...	171
Una formación para atender los problemas de la nación o los problemas del mercado ocupacional .....	183
A manera de conclusión .....	186
Bibliografía .....	187

LA EVALUACIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO Y EL RETO DE SU IMPLEMENTACIÓN .....	189
<i>Alejandro Canales Sánchez</i>	
La problemática de la evaluación del trabajo académico .....	191
El programa de incentivos como política pública .....	197
El reto de la puesta en práctica en las organizaciones académicas .....	205
Bibliografía .....	216

ORIENTACIONES Y RESPUESTAS POLÍTICAS DE LOS ACADÉMICOS UNIVERSITARIOS .....	221
<i>Humberto Muñoz García</i>	
Las orientaciones políticas .....	227
Los factores condicionantes .....	235
Cambios en el ámbito laboral .....	241
Valores y climas morales .....	245
Reflexiones finales .....	248
Bibliografía .....	252

---

---

Títulos de la colección  
**Problemas educativos de México**

- RAÚL DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ *Cincuenta años  
de ciencia universitaria:*  
GERARDO SUÁREZ REYNOSO *una visión retrospectiva.*  
JUDITH ZUBIETA GARCÍA
- BURTON R. CLARK *Creando universidades innovadoras:  
Estrategias organizacionales  
para la transformación.*
- JORGE BARTOLUCCI INCICO *Desigualdad social, educación  
superior y sociología en México.*
- GONZALO VARELA PETITO *Después del 68. Respuestas  
de la política educativa  
a la crisis universitaria.*
- MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA *Educación-empleo en México:  
elementos para un juicio político.*
- ÁNGEL DÍAZ BARRIGA *Empleadores de universitarios.  
Un estudio de sus opiniones.*
- MARÍA DE IBARROLA NICOLÍN *Escuela y trabajo en el sector  
agropecuario en México.*
- SANDRA CASTAÑEDA *Evaluación y fomento del  
(Coordinadora) desarrollo intelectual en la enseñanza  
de ciencias, artes y técnicas.  
Perspectiva internacional  
en el umbral del siglo XXI.*
- MANUEL MARTÍNEZ *Futuros de la universidad:  
ROSA MARÍA SECO UNAM 2025.*  
KARIN WRIEDT
- JUAN JOSÉ SALDAÑA *Historia social de las ciencias  
(Coordinador) en América Latina.*
- ROBERTO SALAZAR GUERRERO *Imaginación y deseo.  
Los actores del ámbito universitario.*
- 
-

- SALVADOR MALO *La calidad en la educación superior en México.*  
 ARTURO VELÁZQUEZ JIMÉNEZ (Coordinadores) *Una comparación internacional.*
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE *La cultura política de los alumnos de la UNAM.*
- DANIEL C. LEVY *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público.*
- VÍCTOR M. DURAND PONTE (Coordinador) *La evaluación en la UNAM. Organización institucional y planes de estudio.*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA con la colaboración de Alejandro Canales, Óscar F. Contreras y Teresa Pacheco Méndez *La investigación humanística y social en la UNAM. Organización, cambios y políticas académicas.*
- TERESA PACHECO MÉNDEZ *La organización de la actividad científica en la UNAM.*
- TERESA PACHECO MÉNDEZ ÁNGEL DÍAZ BARRIGA (Coordinadores) *La profesión. Su condición social e institucional.*
- RAFAEL CORDERA CAMPOS DAVID PANTOJA MORÁN (Coordinadores) *Políticas de financiamiento a la educación superior en México.*
- ALICIA DE ALBA (Compiladora) *Posmodernidad y educación.*
- MARCO AURELIO NAVARRO LEAL *Posponer la vida. Educación superior y trabajo en Tamaulipas.*
- TERESA ELIZABETH CUEVA LUNA *Procesos de inserción laboral de jóvenes técnicos en la frontera norte de México: el caso de Reynosa, Tamaulipas.*
- MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA *Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos. Retos de la gestión social.*
- MARGARITA MENEGUS (Coordinadora) *Saber y poder en México del siglo XVI al XX.*
- LOURDES ALVARADO (Coordinadora) *Tradición y reforma en la Universidad de México. Trabajos de historia y sociología.*

- JAVIER MENDOZA ROJAS *Transición en la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador.*
- ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ HUGO CASANOVA CARDIEL (Coordinadores) *Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social. Tomo I.*
- HUGO CASANOVA CARDIEL ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ (Coordinadores) *Universidad contemporánea. Política y gobierno. Tomo II.*
- BURTON CLARK *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia.*
- ANTONIO BARBA ÁLVAREZ LUIS MONTAÑO MATEOS (Coordinadores) *Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias.*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA (Coordinador) *Universidad: política y cambio institucional.*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA *Los valores educativos y el empleo en México.*

## Los clásicos

- ANTONIO SANTONI RUGIU *Nostalgia del maestro artesano.*

Este libro trata sobre varias cuestiones: una es cómo entender lo que pasa en las universidades públicas sin tener en cuenta una noción del cambio institucional. Otra es acerca del papel de lo político y la política en las casas del saber. Más todavía, ¿es la universidad una arena política? ¿Cómo se construye o destruye el poder universitario? Las universidades viven un cambio constante en el que lo político se vuelve un objeto de estudio trascendente. ¿Las rupturas institucionales dan origen a las reformas? o, ¿son las reformas las que provocan crisis? ¿Cuál es la relación de las universidades con su entorno social y político? ¿Cómo influyen las políticas estatales en el cambio de las universidades? ¿Por qué los académicos no tienen una respuesta política y se muestran apáticos en los momentos de tensión o conflicto que viven las universidades? ¿Qué importancia tiene la pérdida del ethos académico en la falta de acción de las comunidades universitarias?

Éstas y muchas preguntas más son analizadas en los textos que contiene el libro. Sus autores han buscado responder a los problemas del cambio institucional desde diferentes ópticas, con un enfoque que resalta lo político para descubrir la esencia de su complejidad. Al hacerlo tocan aspectos sustanciales de lo que se debate actualmente como opciones y posibilidades de transformación del sistema de educación superior del país. El lector encontrará un cúmulo de ideas sobre cómo el presente de las universidades públicas está cargado de un pasado que abre nuevas posibilidades de futuro en el contexto de la transición a la democracia en México.

Los autores pertenecen al Seminario de Educación Superior del Centro de Estudios sobre la Universidad en el que participan investigadores del mismo, del Instituto de Investigaciones Sociales, del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Todos ellos cuentan con una obra reconocida en estos temas.



centro de estudios  
sobre la  
universidad

Universidad: política...



9 789707 012424

