

El siglo de la UNAM  
Vertientes ideológicas y políticas del cambio  
institucional

Roberto Rodríguez Gómez  
(Coordinador)

Universidad Nacional Autónoma de México  
Seminario de Educación Superior

2013

Introducción.....	4
1. La forja del ideario universitario: 1910 a 1945, por Roberto Rodríguez Gómez.....	11
Universidad, desarrollo científico y progreso.....	13
Compromiso social de la Universidad.....	18
Autonomía y libertades académicas .....	23
2. Universidad y proyecto nacional, por Víctor Manuel Durand Ponte .....	40
Las dificultades de la universidad durante el desarrollismo.....	43
Las dificultades de la universidad en la fase neoliberal .....	46
3. La UNAM y su gobierno en cuatro décadas (1970-2010), por Hugo Casanova Cardiel .	56
Ideas preliminares sobre la Universidad.....	56
La UNAM en las décadas recientes.....	58
La Universidad Nacional 2000-2010.....	64
La Universidad hoy .....	66
4. La autonomía universitaria: actualidad y perspectivas, por José Narro Robles, Martiniano Arredondo Galván, David Moctezuma Navarro, Juan Aróstegui Arzeno y Luis Raúl González Pérez .....	68
La noción de autonomía universitaria .....	68
Especificidad académica de la autonomía universitaria .....	71
La autonomía de la UNAM .....	73
Dimensiones o vertientes de la autonomía universitaria desde una óptica jurídica .....	77
Autonomía universitaria y democracia.....	79
Perspectivas y retos de la autonomía universitaria.....	80
Autonomía universitaria: compromiso y responsabilidad con la sociedad .....	81
Retos y problemas de la autonomía universitaria .....	85
Autonomía universitaria y financiamiento público .....	89
Autonomía universitaria y cobertura de la educación superior .....	96
Autonomía universitaria y jurisprudencia de la SCJN .....	99
A manera de conclusiones .....	102
5. La universidad constructora de Estado, por Imanol Ordorika Sacristán .....	108
El caso de la UNAM.....	108
Universidades insignia: el centro y la periferia .....	111
Un término descriptivo .....	111
Insignia como concepto histórico .....	112
Las universidades insignia del centro: un modelo prescriptivo.....	115
¿Universidades insignia en la periferia?.....	118
Para entender la peculiaridad, centralidad histórica y el espacio autónomo en disputa .	120
La Universidad de la Nación como institución distintiva .....	120
Los atributos de la UNAM .....	121
Centralidad histórica.....	123
Antecedentes de la Universidad Nacional .....	123
Autonomía y libertad académica .....	124
Desarrollismo y autoritarismo .....	125
La UCE y el discurso de la unidad nacional.....	126
La Universidad como espacio autónomo en disputa .....	127

El ocaso del desarrollismo a finales del siglo XX.....	127
La universidad constructora de Estado en crisis.....	128
Las universidades insignia y el futuro de la educación superior en la periferia.....	130
6. Gobernabilidad y pluralismo: la decisión política de la designación de rector de la UNAM, 2003-2007, por Carlos Hernández Alcántara .....	135
La designación de rector.....	135
El marco legal de la creación de la Junta de Gobierno de la UNAM.....	139
El pluralismo como condición de gobernabilidad institucional .....	144
Los métodos de decisión de la Junta de Gobierno .....	152
Los equilibrios de la representación, en la Junta de Gobierno. ....	156
Conclusiones.....	161
7. El factor económico: subsidio federal a la UNAM 2000-2010, por Alejandro Márquez Jiménez .....	163
El azaroso proceso de la asignación presupuestal a la UNAM. ....	163
Incidencia de las políticas de educación superior sobre el presupuesto de la UNAM ...	170
Comentarios finales .....	175
Bibliografía general .....	184

## Introducción

En septiembre de 2010 la Universidad Nacional Autónoma de México cumplió cien años de su reconstitución mediante la iniciativa de Don Justo Sierra, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, en el ocaso del régimen de Porfirio Díaz. Con tal motivo, la institución organizó un amplio conjunto de actos conmemorativos, tanto académicos como culturales, que en su gran mayoría resaltaron el legado fundamental de la UNAM en los principales proyectos del país a lo largo del siglo XX y al comienzo del nuevo siglo.

En ese contexto, el Seminario de Educación Superior de la UNAM, integrado por investigadores, especialistas en el tema, de varios institutos de la Universidad,<sup>1</sup> se dio a la tarea de abrir un espacio de reflexión y debate acerca de la trayectoria de la institución y sus alternativas de cambio en la centuria transcurrida, así como sobre sus principales problemas y retos en el presente. Como producto de esa tarea, el SES publicó varios libros, capítulos, artículos y ponencias, difundidos en los últimos años, sobre los principales temas políticos, académicos y sociales de los procesos de transformación universitaria en el tiempo. Además, se dedicó la cuarta edición del Curso Interinstitucional del SES, titulado en esa oportunidad “Temas y problemas para construir la universidad que falta”, a la presentación de un conjunto de aspectos relevantes para el desarrollo universitario en la coyuntura actual y de cara al futuro próximo. El curso se ofreció durante el segundo semestre de 2010.

De hecho, la presente obra forma parte de las iniciativas planteadas por el SES para contribuir a la conmemoración del primer centenario de la UNAM. Recoge en sus capítulos presentaciones discutidas en el Seminario y más adelante editadas por los autores. Tomadas en conjunto, las contribuciones abordan, desde perspectivas diferentes, las relaciones entre

---

<sup>1</sup> El Seminario de Educación Superior se integró, en el año 2001, mediante la iniciativa conjunta del Instituto de Investigaciones Sociales, el Instituto de Investigaciones Económicas, el Instituto de Estudios sobre la Universidad y la Educación Superior y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Sobre su integración actual, líneas de trabajo y proyectos, actividad docente y publicaciones, véase la página [www.ses.unam.mx](http://www.ses.unam.mx)

la Universidad, la sociedad y el Estado, como el marco de referencia en el que cobran lugar, dirección y sentido las alternativas del cambio institucional.

El primer capítulo, titulado “La forja del ideario universitario: 1910 a 1945”, autoría del coordinador de este libro, aborda las primeras cuatro décadas de la historia institucional y propone abordar analíticamente la formación de tres conjuntos de valores constitutivos del ideario académico y social de la UNAM: el compromiso institucional a favor del desarrollo del conocimiento mediante las funciones de docencia e investigación que desempeña; la contribución institucional para la solución de los grandes problemas nacionales y la construcción de un ámbito de libertad para la expresión y discusión de ideas. El ensayo sigue la hipótesis de que tal ideario fue forjado, fundamentalmente, a través de los principales debates y conflictos que tuvieron presencia en la Universidad en su fase de primera consolidación institucional. Se toman en cuenta tres fases de la trayectoria histórica universitaria: el momento de reapertura de la Universidad Nacional en 1910, la etapa de aproximación de la Universidad al proyecto de la revolución triunfante -Ateneo de la Juventud y rectorado de José Vasconcelos-, y por último la saga de la autonomía universitaria de 1929 a 1945.

A continuación, el trabajo de Víctor Manuel Durand Ponte, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Sociales, se concentra en la articulación de la Universidad con los proyectos de desarrollo nacional planteados por el gobierno de la República, en sus distintas expresiones, desde los años cuarenta y hasta la actualidad. El autor distingue al respecto tres grandes modelos: el del nacionalismo revolucionario de los años cuarenta y cincuenta, centrado tanto en el programa de industrialización del país por sustitución de importaciones como en el papel jugado por el Estado como agente principal de la organización social y política de la Nación; el modelo desarrollista que abarca las décadas de los años sesenta y setenta de la historia nacional, con un enfoque modernizador y con la implantación de grandes proyectos gubernamentales en la tónica del desarrollo social; y por último el modelo neoliberal que arranca en los años ochenta y prevalece hasta el presente, que desplaza hacia el ámbito del mercado parte de las funciones sociales que venía cumpliendo el Estado. A partir de esta caracterización, el autor analiza y discute el cambiante papel de la Universidad en su responsabilidad de aportar soluciones a los

problemas del país. En tal orden de ideas, el autor hace notar, en primer lugar, la contribución de la UNAM en los procesos de modernización productiva y en la generación de los cuadros profesionales y científicos que permitieron al país emprender amplios procesos de transformación, económica y social, que pautaron el modelo de desarrollo nacional a partir de la segunda postguerra. Durán destaca también el rol de la Universidad Nacional en la generación y proyección de pensamiento crítico, y por tanto su contribución a la construcción de la democracia en México, el Estado de Derecho, y el debate sobre los grandes temas nacionales. No obstante que el argumento central del ensayo versa sobre la articulación entre los proyectos de desarrollo nacional y el perfil político y académico de la institución, no pasan inadvertidas para el autor las periódicas tensiones entre la Universidad y los enfoques gubernamentales en las distintas etapas que considera en el ensayo.

Por su parte, Hugo Casanova Cardiel, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, aborda el periodo de la historia contemporánea de la Universidad, en el lapso que se extiende desde los años setenta hasta la actualidad, desde la perspectiva de la relación entre el gobierno universitario y el desarrollo institucional. El autor propone dos ejes analíticos para delimitar la compleja dinámica académica y política que se escenifica en la Universidad. El primero de éstos consiste en la coexistencia entre la tradición y la innovación universitaria. Casanova indica al respecto: “en la UNAM se mantienen factores que le han permitido trascender a lo largo de un siglo pero, al mismo tiempo, en la institución han surgido siempre mecanismos de adaptación que le han permitido responder ante las nuevas realidades.” El balance entre ambos elementos, la tradición y la innovación, es uno de los rasgos que identifican a las distintas gestiones de gobierno universitario.

El segundo eje analítico en su trabajo articula una relación en cierto sentido paradójica: la libertad académica versus los requerimientos de coordinación entre los sectores de la Universidad y entre ésta y diversos ámbitos del gobierno federal. Conciliar, y de nueva cuenta lograr un balance entre los valores de libertad académica y los requerimientos de coordinación, impone a todo gobierno universitario una amplia serie de retos tanto operativos como sustantivos, que se presentan tanto en la acción institucional cotidiana como, sobre todo, al momento de proponer e implantar procesos de cambio o

reformas al marco académico universitario. Para Casanova las tensiones existentes entre tradición e innovación, así como entre libertades académicas y responsabilidades de coordinación, se consiguen disipar en la medida en que el planteamiento de iniciativas de cambio consigue transcurrir en la estructura institucional de toma de decisiones, es decir en las fórmulas de gobierno unipersonal y colegiado, estableciendo bases de consenso entre los distintos actores y componentes encargados de la gestión universitaria. A la luz de esta conceptualización, el trabajo de Casanova examina el desempeño de los rectorados comprendidos en el periodo de referencia de su estudio.

La dimensión jurídica de la autonomía universitaria es abordada en el capítulo de José Narro Robles, actual rector de la Universidad, y colaboradores: Martiniano Arredondo Galván, David Moctezuma Navarro, Juan Aróstegui Arzaeno y Luis Raúl González Pérez. En el trabajo se examina el desarrollo de la autonomía desde varios ángulos. El primero es conceptual y se concentra en las distintas acepciones del término en diferentes realidades y contextos históricos. De tal revisión los autores destacan tres elementos en común entre los modelos autonómicos históricos o vigentes: la autonomía universitaria como mecanismo institucional para garantizar la libertad académica, como proceso de autogobierno, y como sistema de relación entre la institución universitaria y el Estado. Este último aspecto guarda relación, entre otros elementos, con las posibilidades concretas de autoadministración y autogestión financiera.

A continuación, Narro y coautores se internan en la trayectoria política y jurídica de la autonomía de la Universidad Nacional, revisión que va desde la primera ley orgánica de carácter autonómico, la de 1929, hasta la autonomía definitiva de 1945. No obstante esta delimitación temporal, también se toma en cuenta el impacto sobre el ejercicio autonómico a través de dos procesos adicionales: la elevación al rango de constitución de la autonomía de las universidades públicas, en 1980, y la consiguiente actuación de la Suprema Corte de Justicia en calidad de árbitro de las controversias jurídicas presentadas en torno al tema de la autonomía universitaria. La jurisprudencia de la Corte ha establecido, además de interpretaciones legales sobre las garantías constitucionales de la autonomía, una delimitación precisa sobre los alcances y límites de los derechos autonómicos.

Por último, los autores reflexionan en torno a una gama de retos conceptuales y prácticos que implica el ejercicio de la autonomía universitaria. En particular, se destacan las responsabilidades sociales de la universidad pública autónoma, la negociación del presupuesto universitario ante las instancias de la administración pública federal y el Congreso, y el enorme desafío que implica una demanda social por tener acceso a la educación superior universitaria.

El texto “La universidad constructora de Estado, de Imanol Ordorika, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, aborda el tema de la identidad de la universidad latinoamericana entre la diversidad de modelos universitarios del mundo. Para ello considera el caso de la Universidad Nacional como un paradigma de universidad orientada, desde sus propósitos fundacionales, a aportar soluciones relevantes a los problemas y necesidades de la sociedad nacional. El que ésta sea la prioridad del modelo universitario gestado en América Latina a partir de la Reforma de Córdoba en 1918, da pie al argumento del autor en el sentido de caracterizar a las grandes universidades de la región, entre ellas la UNAM, como instituciones que no sólo forman parte del Estado nacional, sino que contribuyen de modo significativo al desarrollo de los proyectos y políticas encabezados por el sector público en los países de la región.

La noción de “universidad constructora de Estado, es contrastada por el autor contra el tipo institucional denominado en la bibliografía internacional como “universidad insignia” (flagship university). Según Ordorika, el debate en torno a los rasgos comunes o convergentes de las “universidades insignia” deja de lado el papel social de estas instituciones para concentrarse en aspectos tales como las capacidades de investigación y desarrollo tecnológico de las universidades, la implantación de procesos de aseguramiento de calidad de los programas docentes, o bien el prestigio que alcanzan las casas de estudio en grupos de empleadores o en la comunidad académica amplia. Las principales universidades latinoamericanas, argumenta el autor, además de buscar resolver retos de esa naturaleza están obligadas, por su propia definición identitaria, a cumplir funciones relacionadas con la generación de profesionistas útiles para la sociedad, difundir la cultura, abrir canales de movilidad social y brindar respuesta a los problemas más acuciantes de las sociedades que las contienen. Al ejemplificar con el caso de la UNAM la noción de

“universidad constructora de estado”, ofrece datos sobre las múltiples tareas académicas, culturales y sociales que se desarrollan en la institución.

Carlos Hernández Alcántara, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, desarrolla en el texto “Gobernabilidad y pluralismo: la decisión política de la designación de rector de la UNAM, 2003-2007”, una interesante aproximación sobre uno de los temas cruciales de la operación de la Junta de Gobierno de la institución: su papel en la designación de los titulares al cargo de rector. En primer lugar, Hernández presenta una síntesis de carácter histórico en que se explica la razón de ser y la naturaleza de este órgano de gobierno. La revisión se concentra en torno a la coyuntura 1944-1945 en que, a raíz de la reiteración de conflictos en las elecciones de rector y directores de las escuelas y facultades de la Universidad Nacional, se desencadena un proceso orientado a una reforma normativa de la institución que genere nuevas y más estables condiciones de gobernabilidad. La creación de la Junta de Gobierno, en el marco de la Ley Orgánica de la UNAM de 1944, dio pauta, como registra el autor, a un nuevo modelo de gobierno institucional que repercutiría, específicamente, en los procesos y mecanismos de distribución del poder unipersonal en la casa de estudios.

A continuación del marco histórico referido, el trabajo de Hernández avanza en una doble dirección. Por un lado, recoge de diversas teorías políticas las nociones de democracia representativa, pluralismo político, gobernabilidad y condiciones de acuerdo entre élites de poder, que utilizará en el análisis del caso definido. Por otro, analiza con detenimiento las estructuras normativa y operativa de la Junta de Gobierno de la UNAM, a través de la reglamentación secundaria del órgano de gobierno. Ambas perspectivas de análisis conducen al autor a plantear la centralidad de los procesos de “logro de equilibrio de gobierno” para establecer, a manera de hipótesis, el sentido fundamental de la dinámica de actuación de la Junta, así como el sentido de sus decisiones fundamentales. A partir de ese punto, Hernández analiza la elección de los últimos dos rectores de la UNAM: Juan Ramón de la Fuente Ramírez (1999-2007) y José Narro Robles (2007-2015). La revisión de ambos procesos conduce al autor a remarcar, como elemento que se añade a la independencia relativa de la Junta de Gobierno y a su tarea de mantener los equilibrios

políticos internos en la institución, el peso que juega la coyuntura política externa en los procesos de designación de rector.

El libro incluye, por último, un trabajo de Alejandro Márquez Jiménez, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, titulado “El factor económico: subsidio federal a la UNAM 2000-2010”. Este capítulo aborda uno de los temas claves de la relación Universidad-Estado, y por consecuencia uno de los aspectos cruciales en el ejercicio práctico de la autonomía universitaria: por un lado, la negociación presupuestal ante los órganos competentes del Congreso, y por otro la distribución interna del gasto aprobado.

Sobre el primer aspecto, Márquez observa que aunque los diputados han mostrado mayor sensibilidad a los requerimientos de recursos de la UNAM, y consecuentemente han aumentado el monto de su presupuesto, mantienen una actitud discrecional que preserva la incertidumbre sobre los recursos que recibirá finalmente la institución. En este sentido, concluye, el presupuesto de la UNAM sigue sujeto a las coyunturas políticas de los principales actores durante el proceso de la gestión presupuestal. La falta de normas que regulen este proceso provoca que sus resultados tiendan a ser irregulares. Sobre el segundo tema, correspondiente a la distribución interna, el autor hace notar que las diferencias interanuales en los montos presupuestales destinados a las funciones de docencia, investigación y difusión parecen corresponder y adecuarse a la definición de prioridades programáticas definidas dentro de la institución antes que en el seguimiento puntual de objetivos y metas planteadas desde la instancia gubernamental correspondiente, lo que apunta, según el autor, a la consolidación de un rango positivo de autonomía en este renglón.

Se espera que esta compilación, al abordar temas históricos, jurídicos, políticos y económicos contribuya a una mejor comprensión de la complejidad y el significado de las tareas universitarias, objetivo que pretende contribuir a los merecidos homenajes de nuestra centenaria institución.

## 1. La forja del ideario universitario: 1910 a 1945, por Roberto Rodríguez Gómez

Al celebrarse el primer centenario de la Universidad Nacional Autónoma de México, el rector José Narro Robles destacó en su discurso, leído ante el Congreso de la Unión, las principales aportaciones de la institución al desarrollo del país (Narro, 2010). En primer lugar, indicó el rector, “la preparación de millones de jóvenes que han podido estudiar y egresar de sus aulas, tanto del bachillerato como de la licenciatura y del posgrado. La UNAM ha abierto las puertas del conocimiento a jóvenes de todos los estratos sociales, muchos de los cuales han sido los primeros en sus familias en ingresar a la educación superior”. Además, abundó Narro, “ha producido nuevo conocimiento para beneficio de la sociedad (...), ha contribuido al desarrollo de instituciones de educación superior en México y en otros países (...), y cumplido con su función de extender los beneficios de las culturas mexicana, iberoamericana y universal.” En el mismo discurso, el rector resaltó el papel desempeñado por la Universidad “en la conformación del régimen de libertades del país; en el desarrollo de la vida democrática de México; en la preparación de líderes para todos los sectores y en todos los campos del saber y del quehacer humano; así como en la organización y desarrollo de varias de nuestras instituciones.” Más adelante se refirió a la importancia de preservar los valores académicos asociados al régimen de autonomía universitaria, es decir “la libertad de cátedra, de investigación, de expresión y de crítica.” Narro Robles remató su alocución con un “hemos cumplido”, expresión que sintetiza con precisión el mensaje que quiso comunicar a los legisladores en la ceremonia.

A lo largo de su trayectoria histórica, la Universidad Nacional ha conseguido, en efecto, afirmarse como la institución líder del sistema nacional de educación superior e investigación científica, social y humanística. En la actualidad atiende a una población escolar de aproximadamente 325 mil alumnos, en los ciclos de bachillerato, formación profesional y posgrado; cuenta con un plantel de 37 mil académicos, de los cuales 12 mil son de tiempo completo; se imparten más de cien carreras profesionales y 75 programas de posgrado en distintas disciplinas. La docencia está organizada en 13 facultades, siete

unidades multidisciplinarias y cuatro escuelas profesionales. La investigación se lleva a cabo en 30 institutos, 16 centros y nueve programas universitarios. Se estima que, en el presente, se realiza en la Universidad Nacional aproximadamente una tercera parte de la investigación relevante en ciencias y humanidades del país.

Sin restar peso a las dimensiones cuantitativas que expresan el grado de consolidación alcanzado por la institución, también es cierto que la importancia académica, cultural, social y moral de ésta procede, en gran medida, de la consecución y el despliegue de capacidades políticas para hacer valer los intereses y valores de las comunidades profesionales y académicas la integran. No es de extrañar, en consecuencia, que la autonomía, en sus distintas expresiones y alcances, sea una constante en la historia de la Universidad, tanto como una de las señas de identidad, acaso la de mayor profundidad, en el imaginario colectivo de la institución.

En este orden de ideas, la fortaleza actual de la Universidad radica fundamentalmente en haber resuelto satisfactoriamente un doble reto: primero, el de atender a las responsabilidades de una institución de carácter nacional, y por lo tanto apoyar los proyectos de desarrollo del país; segundo, el de propiciar que el cumplimiento de sus funciones se realice en un clima de plena libertad académica. En el periodo que contextualiza al siglo de la UNAM (1910-2010) las variables relaciones entre la Universidad y el Estado dan cuenta de la multiplicidad de condiciones, opciones y oportunidades en que la institución ha confrontado sus posibilidades de desarrollo. En algunas coyunturas dicha relación se ha caracterizado por la convergencia de proyectos y las prácticas de cooperación. En otras, la confrontación ideológica y política ha marcado huella. La forma en que en la Universidad se han asimilado ambas condiciones perfila los rasgos de su reconocida proyección académica.

A partir del razonamiento indicado en los párrafos anteriores, este capítulo propone abordar analíticamente la formación de tres conjuntos de valores que se consideran constitutivos del ideario académico y social de la UNAM: el compromiso institucional a favor del desarrollo del conocimiento mediante las funciones de docencia e investigación que desempeña; la contribución institucional para la solución de los grandes problemas nacionales y la construcción de un ámbito de libertad para la expresión y discusión de

ideas. Se sigue la hipótesis de que tal ideario fue forjado, fundamentalmente, a través de los principales debates que marcaron el rumbo institucional durante las primeras décadas de existencia de la Universidad. En consecuencia, se toman en cuenta tres fases de la trayectoria histórica universitaria: el momento de reapertura de la Universidad Nacional en 1910, la etapa de aproximación de la Universidad al proyecto de la revolución triunfante - Ateneo de la Juventud y rectorado de José Vasconcelos-, y la saga de la autonomía universitaria de 1929 a 1945.

### **Universidad, desarrollo científico y progreso**

La Universidad Nacional de México, fundada en las postrimerías de la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1911), se inauguró el 22 de septiembre de 1910. El proyecto fue elaborado por Justo Sierra, entonces ministro de Instrucción Pública, con la colaboración del subsecretario Ezequiel A. Chávez. La iniciativa, a diferencia de la presentada por el diputado Sierra al Congreso en 1881, contaba con el respaldo presidencial y transitó por las instancias del Ejecutivo y el Legislativo sin mayores contratiempos. Al igual que en 1881, el proyecto de 1910 incluía la posibilidad de establecer una escuela de altos estudios. Esta vez, sin embargo, se optó por someter a la instancia legislativa no uno sino dos proyectos de ley, el correspondiente a la Universidad Nacional y el que establecería la Escuela Nacional de Altos Estudios (ENAE). La puesta a punto de ambas iniciativas consumió los primeros meses del año al ser deliberadas primero al seno del Consejo Superior de Educación Pública y posteriormente en la Cámara de Diputados.

En enero de 1910, entregó Sierra al Consejo Superior de Educación Pública, órgano consultivo del ministerio, un proyecto de ley constitutiva de la Universidad para que una comisión especial, formada por los directores de las escuelas profesionales involucradas, lo dictaminara y posteriormente el pleno emitiera comentarios. Pocas de las recomendaciones del Consejo hicieron mella en el proyecto, ninguna de fondo. Pero su deliberación en la instancia cumplió el propósito de legitimar la propuesta con los directivos y autoridades del ramo. El proyecto pasó también por el tamiz de la presidencia de la República, de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Hacienda, cuyos titulares, Ramón Corral y José Yves Limantour, respectivamente, emitieron observaciones fundamentalmente

orientadas a precisar las atribuciones de los órganos de gobierno universitario y las obligaciones de mención de cuentas de la nueva institución. El proyecto contó con el aval presidencial sobre todo porque Sierra argumentaba su importancia como medio para prestigiar internacionalmente la obra educativa del régimen. ¿Estaría el gobierno mexicano a la altura de sus interlocutores internacionales si no contara con, al menos, una universidad de peso?

La Universidad Nacional consistía, básicamente, en la articulación de varias de las escuelas nacionales en operación: Medicina, Ingenieros, Jurisprudencia y Bellas Artes, en su sección de Arquitectura. Se decidió, además, la incorporación de la Escuela Nacional Preparatoria, así como de la nueva ENAE. Otras escuelas superiores, como las de Agricultura, Comercio, Homeopática y Dental y la Normal de Profesores no fueron integradas al proyecto inicial. La recién creada ENAE tendría una vida más bien azarosa en los años por venir, pero sería erróneo subestimar su importancia en el diseño Sierra-Chávez. Las escuelas profesionales y la Nacional Preparatoria contaban con instalaciones, reglamentos, profesores y estudiantes, lo que facilitó el pronto inicio de actividades. La rectoría universitaria habría de cumplir más bien funciones de enlace con el Ejecutivo, así como tareas de coordinación y administración central.

La creación de la Universidad Nacional dio lugar a un nuevo ámbito de formación profesional y cultivo de las ciencias. Sobre todo en las tres primeras décadas de su existencia, en que fue objeto de amplia discusión su misión general, su orientación educativa, la naturaleza de su vínculo social y su papel en el desarrollo de México, la institución concentró los debates fundamentales que darían lugar al modelo de universidad pública del país en el siglo XX. Pese a la precariedad de sus condiciones iniciales, desde el mismo momento de su creación se apuntaba un nuevo ideario, un proyecto de largo plazo. El extenso discurso de inauguración pronunciado por Sierra justifica la creación de la Universidad con base en distintos argumentos.<sup>2</sup> El primero, centrado en la necesidad de “mexicanizar” el conocimiento para consolidar la identidad nacional. Sierra comparte con la audiencia la siguiente visión:

---

<sup>2</sup> Las citas relativas al discurso inaugural de la Universidad provienen de Sierra (1991).

“[La universidad] me la imagino así: un grupo de estudiantes de todas las edades sumadas en una sola, la edad de la plena aptitud intelectual, formando una personalidad real a fuerza de solidaridad y de conciencia de su misión, y que, recurriendo a toda fuente de cultura, brote de donde brotare [...] se propusiera adquirir los medios de nacionalizar la ciencia, de mexicanizar el saber.”

No escapa a la percepción del ministro el riesgo de endogamia en una institución exclusivamente centrada en los temas y problemas de la nación. Por ello propone:

“Para que sea no sólo mexicana, sino humana esta labor (...), la Universidad no podrá olvidar (...) el aceite de su lámpara, que le será necesario vivir en íntima conexión con el movimiento de la cultura general; que sus métodos, que sus investigaciones, que sus conclusiones no podrán adquirir valor definitivo mientras no hayan sido probados en la piedra de toque de la investigación científica que realiza nuestra época, principalmente por medio de las universidades.”

Más adelante, Sierra subraya la responsabilidad de la institución en forjar una mentalidad de compromiso social. La Universidad no será una torre de marfil. Por el contrario, señala Sierra:

“Cuando el joven sea hombre, es preciso que la Universidad o lo lance a la lucha por la existencia en un campo social superior, o lo levante a las excelsitudes de la investigación científica; pero sin olvidar nunca que toda contemplación debe ser el preámbulo de la acción; que no es lícito al universitario pensar exclusivamente para sí mismo, y que, si se pueden olvidar en las puertas del laboratorio al espíritu y a la materia, como Claudio Bernard decía, no podremos moralmente olvidarnos nunca ni de la humanidad ni de la patria.”

La alocución aborda una segunda cuestión: la relación histórica entre la nueva institución y su antecedente colonial. El ministro sale al paso de las críticas que positivistas y liberales habían circulado cuando se conoció el proyecto, básicamente el riesgo de

reactivar la institución conservadora y reaccionaria que fue la universidad colonial en sus postrimerías. En tal contexto, el discurso busca ser contundente:

“¿Tenemos una historia? No. La Universidad mexicana que nace hoy no tiene árbol genealógico; tiene raíces, sí; las tiene en una imperiosa tendencia a organizarse, que revela en todas sus manifestaciones la mentalidad nacional [...] Si no tiene antecesores, si no tiene abuelos, nuestra Universidad tiene precursores: el gremio y claustro de la Real y Pontificia Universidad de México no es para nosotros el antepasado, es el pasado.”

Un tema final alude a la ubicación de la Universidad dentro de la estructura educativa nacional. Por una parte Sierra establece la continuidad entre la educación secundaria y la universitaria, aclarando de paso el motivo que justifica el subsidio público otorgado a la institución:

“Sobre esta serie científica que informa el plan de nuestra enseñanza secundaria [...], está edificado el de las enseñanzas superiores profesionales que el Estado expensa y sostiene con cuanto esplendor puede, no porque se crea con la misión de proporcionar carreras gratuitas a individuos que han podido alcanzar ese tercer o cuarto grado de la selección, sino porque juzga necesario al bien de todos que haya buenos abogados, buenos médicos, ingenieros y arquitectos; cree que así lo exigen la paz social, la salud social y la riqueza y el decoro sociales, satisfaciendo necesidades de primera importancia.”

Por último, Justo Sierra enfatiza la importancia de la nueva ENAE como la pieza institucional que debiera culminar el programa universitario.

“Sobre estas enseñanzas (las profesionales) fundamos la Escuela de Altos Estudios; allí la selección llega a su término; allí hay una división amplísima de enseñanzas; allí habrá una distribución cada vez más vasta de elementos de trabajo; allí convocaremos, a compás de nuestras posibilidades, a los príncipes de las ciencias y las letras humanas, porque deseamos que los que resulten mejor preparados por nuestro régimen de educación nacional, puedan escuchar

las voces mejor prestigiadas en el mundo sabio, las que vienen de más alto, las que van más lejos [...]”

En suma, una universidad ligada al proyecto nacional, atenta a los avances de los conocimientos en el mundo, fundamentalmente científica y humanística, articulada en sus funciones de docencia e investigación, laica y pública. Este ideario, que ciertamente distaba de ser realidad en el entorno de la fundación institucional, proyecta líneas acción de largo plazo y anticipa temas de debate también de largo plazo. No está presente, sin embargo, un tema fundamental: la autonomía de la universidad respecto del Estado. Llama la atención porque Sierra, a su paso por la Escuela Nacional Preparatoria de Barreda, comulgaba con la idea liberal de evitar la “estatización” de ese establecimiento. Pero este momento es otro: la universidad es creada a iniciativa del Estado, no como respuesta a una demanda explícita del sector estudiantil o de la corporación académica.

Sobre el gobierno de la universidad anota Marsiske: “La Universidad Nacional nació dependiente del Estado, su jefe era el ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes y el presidente de la República nombraría al rector. El gobierno de la Universidad estaría a cargo del rector y del Consejo Universitario” (Marsiske, 2001: 119). No obstante, correspondió al ministro Sierra integrar la primera nómina de altos directivos universitarios. Al hacerlo procuró un cierto balance entre las principales fuerzas intelectuales del momento. Garciadiego consigna los nombres e identifica las corrientes ideológicas a las que se adscriben los personajes de dicha primera nómina:

“Don Justo nombró como primer rector a Joaquín Eguía Lis, católico y conservador, casi octogenario (...); como secretario se designó a Antonio Caso, quien aunque aún no cumplía los treinta años, era el más conocido representante de las nuevas corrientes de pensamiento y miembro de los grupos culturales emergentes con formación más académica; finalmente, mientras que los directores de todas las escuelas profesionales permanecerían en sus puestos, Porfirio Parra quedó como director de Altos Estudios y Manuel M. Flores fue designado para sustituir a Parra en la Preparatoria” (Garciadiego, 1996: 29).

Parra y Flores eran, en efecto, destacados integrantes de la corriente positivista que había controlado la orientación educativa del porfiriato, mientras que Caso despuntaba como uno de los líderes intelectuales del Ateneo de la Juventud. A la lista de Garciadiego cabe añadir un nombramiento relevante, el de Pedro Henríquez Ureña, también ateneísta, al frente de la oficialía mayor de la universidad (Véase Curiel, 1998: 276 y ss.).

Como tal la institución concebida por el ministro de Instrucción duró apenas la víspera. El movimiento revolucionario trastocó, naturalmente, la opción de institucionalizar las formas operativas previstas. En 1914, al triunfo de los constitucionalistas, el presidente Carranza decretó la derogación de los artículos 3, 5, 7, 8, 11 y 12 de la ley constitutiva, es decir todos los referidos al funcionamiento del Consejo Universitario y a las atribuciones del Rector. La Universidad no contaría con una ley orgánica renovada sino hasta 1929, en el marco de la autonomía autorizada por el presidente Emilio Portes Gil.

### **Compromiso social de la Universidad**

En 1910 se celebró el primer centenario de la Independencia, se creó la Universidad y también dio inicio la Revolución con el levantamiento de Francisco I. Madero. Los primeros años de vida universitaria habrían de coincidir, por tanto, con el despliegue de la lucha revolucionaria. Situación ciertamente compleja para asentar la institución, más aún si se toma en cuenta que el conflicto se extendió por todos los puntos de la República, con distintas fracciones en la contienda, orillando a los universitarios en las distintas regiones del país a asumir posturas de apoyo u oposición, según el caso y el momento, en torno a acontecimientos políticos en vertiginosa sucesión. La obra de Javier Garciadiego sobre el periodo 1910-1920 ha documentado profusamente los vaivenes de la etapa y sus efectos sobre la Universidad. Ante la pregunta ¿cómo se volvió revolucionaria la Universidad? Garciadiego encuentra una veta de respuesta en la eventual coincidencia de intereses entre la revolución triunfante, primero con Carranza, posteriormente con De la Huerta y Obregón, y las expectativas de una nueva generación universitaria. Tocaría a Vasconcelos, junto con otros ateneístas, proyectar a la institución desde esa coincidencia.

El Ateneo de la Juventud,<sup>3</sup> más tarde Ateneo de México, tendría una influencia a la vez relevante y compleja en la trayectoria inicial de la Universidad Nacional. Como destaca Curiel, además de José Vasconcelos, “rectores serán también Antonio Caso, Mariano Silva y Aceves y Jenaro Fernández MacGregor. Y secretarios de la Universidad Antonio Caso y Martín Luis Guzmán” (Curiel, 1998: 315).” No obstante, las principales contribuciones del grupo en el campo docente y de difusión cultural habrían de desarrollarse en la Escuela Nacional Preparatoria, en la ENEA, a través de la Universidad Popular Mexicana, institución independiente, creada por los ateneístas en 1912, con el propósito de desarrollar la función de extensión universitaria, y al cabo en la Escuela de Verano fundada por el rector Vasconcelos dentro de la Universidad (1921) y cuyo primer director sería don Pedro Henríquez Ureña.

Elocuente del cambio de enfoque que la nueva generación buscaba dar a la institución es el discurso pronunciado por Vasconcelos al tomar posesión como rector en 1920.<sup>4</sup> Veamos algunos fragmentos:

“Lo hacemos saber a todo el mundo: la Universidad de México va a estudiar un proyecto de ley para la educación intensa, rápida, efectiva de todos los hijos de México. Que todo aquel que tenga una idea nos la participe; que todo el que tenga su grano de arena lo aporte. Nuestras aulas están abiertas como nuestros espíritus, y queremos que el proyecto de ley que de aquí salga sea una

---

<sup>3</sup> El Ateneo de la Juventud fue formalmente establecido en 1909 por iniciativa de un grupo de jóvenes intelectuales previamente reunidos en torno a la revista *Savia Moderna* (1906) y la *Sociedad de Conferencias* (1907). Integran la nómina de socios numerarios Jesús T. Acevedo, Evaristo Araiza, Roberto Argüelles Bringas, Carlos Barajas, Ignacio Bravo Betancourt, Antonio Caso, Erasmo Castellanos Quinto, Luis Castillo Ledón, Francisco J. César, Eduardo Colín, Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos, José Escofet, Isidro Favela, Fernando González, Carlos González Peña, Pedro Henríquez Ureña, Rafael López, José María Lozano, Guillermo Novoa, Juan Palacios, Eduardo Pallares, Manuel de la Parra, Alfonso Reyes, Abel C. Salazar, Marino Silva y Aceves, Alfonso Teja Zabre, Julio Torri, José Vasconcelos, Miguel A. Velásquez. La primera directiva está formada por Antonio Caso (presidente), Pedro Henríquez Ureña (secretario de correspondencia), Jenaro Fernández MacGregor (secretario de actas) y Eduardo Bravo Betancourt (tesorero). De 1909 a 1912, año en que se transforma en Ateneo de México, la asociación tuvo tres presidentes: Caso, Cravioto y Vasconcelos.

<sup>4</sup> Las citas del discurso de este discurso provienen de Vasconcelos (1950).

representación genuina y completa del sentir nacional, un verdadero resumen de los métodos y planes que es necesario poner en obra para levantar la estructura de una nación poderosa y moderna.”

“El cargo que ocupo me pone en el deber de hacerme intérprete de las aspiraciones populares, y en nombre de ese pueblo que me envía os pido a vosotros, y, junto con vosotros a todos los intelectuales de México, que salgáis de vuestras torres de marfil para sellar pacto de alianza con la Revolución. Alianza para la obra de redimirnos mediante el trabajo, la virtud y el saber. El país ha menester de vosotros. La Revolución ya no quiere, como en sus días de extravío, cerrar las escuelas y perseguir a los sabios. La Revolución anda ahora en busca de los sabios (...). Los otros, los cortesanos, no nos interesan a nosotros, los hijos del pueblo.”

“Para resolver de verdad el problema de nuestra educación nacional, va a ser necesario mover el espíritu público y animarlo de un ardor evangélico, semejante (...) al que llevara a los misioneros por todas las regiones del mundo a propagar la fe. Al cambiar la misión que el nuevo ideal nos impone, es menester también que cambien los procedimientos del heroísmo (...).

“Organicemos entonces el ejército de los educadores que substituya al ejército de los destructores, y no descansemos hasta haber logrado que las jóvenes abnegadas, que los hombres cultos, que los héroes todos de nuestra raza, se dediquen a servir los intereses de los desvalidos y se pongan a vivir entre ellos para enseñarles hábitos de trabajo, hábitos de aseo, veneración por la virtud, gusto por la belleza y esperanza en sus propias almas. Ojalá que esta universidad pueda alcanzar la gloria de ser la iniciadora de esta enorme obra de redención nacional.”

En este discurso de toma de posesión, el rector Vasconcelos omite referirse a la situación interna de la Universidad. La mirada y el reto están puestos en la responsabilidad de la institución frente al pueblo y en la posibilidad de que la máxima casa de estudios del país colabore, a través de sus profesores, estudiantes y autoridades, a la causa de ilustrar a

la Nación toda, pero en especial a los grupos más desfavorecidos, quienes habían hecho la Revolución.

Al frente de la rectoría e inmediatamente después como titular de la Secretaría de Educación Pública, Vasconcelos se empeñó en hacer realidad esa propuesta a través de múltiples acciones y proyectos de extensión. De hecho se debe a este rector el haber situado las labores de difusión, divulgación, extensión y vinculación social a la misma altura que las funciones de docencia e investigación consagradas en el proyecto Sierra-Chávez.

Con todo, el recambio generacional en la Universidad habría de acotar el proyecto de Vasconcelos en el sentido de hacer fungir a la institución como un instrumento educativo del Estado revolucionario. Vasconcelos fue rector de junio de 1920 a octubre de 1921 y titular de la SEP en el cuatrienio 1921-1924. A su paso por estos cargos se apoyó, fundamentalmente, en el grupo ateneísta para desarrollar el proyecto de extensión. Antonio Caso fue director de la ENAE de 1920 a 1921 y rector de 1921 a 1923. Alfonso Pruneda, también ateneísta, sucedió a Caso al frente de la Universidad y la dirigió de 1924 a 1928. Pruneda se había hecho cargo de la Universidad Popular Mexicana –el proyecto ateneísta de extensión por excelencia- en la década de 1912 a 1922. Pero también permitió participar en el nuevo proyecto universitario a un elemento clave del tablero político antecedente: Ezequiel A. Chávez, que sería director de Altos Estudios de 1923 a 1924 y rector de la Universidad entre la salida de Antonio Caso (agosto de 1923) y el inicio de Pruneda (diciembre de 1924). La ecuación era compleja porque, a pesar de que Chávez supo acercarse al proyecto ateneísta habría de surgir un desacuerdo relevante en torno a las facultades de injerencia del Estado sobre la Universidad.

Con el telón de fondo del conflicto que llevó a Caso a renunciar a la rectoría universitaria en 1923, Vasconcelos publica una carta dirigida a Ezequiel A. Chávez, designado en remplazo de Caso, en la que justifica la dependencia de la Universidad respecto a los poderes del Estado. Además de puntualizar la posición del ministerio en el conflicto, Vasconcelos explica:

“Sabido es que la ley que rige nuestra Universidad, faculta al Ministerio para remover profesores, puesto que ellos son nombrados por el Presidente de la República, y el Ministerio es el órgano del Ejecutivo. Los profesores removidos

habían sido nombrados por mí mismo, de una manera interina, porque la Universidad está todavía en un periodo de reorganización. Nuestra Universidad es una Universidad de Estado y la ley que la rige es clara y terminante a este respecto. Además de ser constitucional, la facultad de remover profesores y empleados, es entre nosotros una tradición que el Estado vigile la enseñanza, para evitar que se apoderen de los establecimientos oficiales profesores que pudieran aprovechar la cátedra para finalidades religiosas o sectarias. Nuestra Universidad, donde Juárez, Barreda y Justo Sierra han tenido que defender los intereses del Partido Liberal y la Ciencia Laica, contra el saber teológico y las intrigas de seminarios y colegios jesuitas.”

“Después de la Revolución, nuestra Universidad está obligada, además, a convertirse en aliada de las reivindicaciones sociales, oponiendo el criterio de la ciencia económica moderna, a las viejas escuelas defensoras del absolutismo político y a la expoliación de los débiles. En este sentido, somos los continuadores de Juárez, de Barreda y aún de Justo Sierra, que hizo todo el bien que puede hacerse, cuando se está sometido a una tiranía y en el punto relativo a la Universidad, quiso conservarla ligada al Ministerio, precisamente para evitar que fuese a caer en manos impuras. La ley de don Justo, que es la que actualmente nos rige, nos faculta para remover profesores, y hace del Ministro el Presidente de la Universidad, es decir, el jefe de la Universidad, por lo mismo, es completamente falsa la situación de los que han querido presentar las órdenes del Ministerio como invasiones a la autonomía universitaria” (Vasconcelos, 1922).

El relevo presidencial modificaría sustancialmente la relación orgánica Estado-Universidad defendida en la teoría y en la práctica por Vasconcelos. Primero con Calles e inmediatamente después con la terna presidencias sucesoria (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) el proyecto educativo del Estado dejaría de un lado la preeminencia universitaria en la definición de las orientaciones educativas del régimen. Esto no quiere decir que la Universidad abdicara del compromiso social suscrito con

Vasconcelos. Durante la rectoría de Pruneda continuó la obra extensionista de la casa de estudios y, por su parte, la SEP mantuvo e hizo crecer la campaña de alfabetización y las misiones culturales ideadas por Vasconcelos. Más aún, Calles y los presidentes del maximato empeñaron en dar prioridad a la enseñanza básica, la instrucción popular y la capacitación de obreros y campesinos. Pero con un enfoque distinto al defendido por Vasconcelos y, sobre todo, sin él al frente. Aunque se ha interpretado que el distanciamiento con el enfoque de Vasconcelos se derivaba de sus diferencias con la postura pedagógica del subsecretario Moisés Sáenz, no puede subestimarse el hecho de que Vasconcelos había adquirido, por su exitoso desempeño al frente de la SEP, fuerza política propia, lo que representaba una competencia que Calles no habría de tolerar.

En el periodo, segunda mitad de los años veintes y primer lustro de los treintas, el distanciamiento del gobierno con la Universidad Nacional tendría dos expresiones clave: el otorgamiento de la autonomía universitaria limitada en 1929 y la redefinición de las relaciones Estado-Universidad en 1933. Además tendría una muy interesante expresión en la polémica que enfrentó a Antonio Caso con Vicente Lombardo Toledano el mismo año.

### **Autonomía y libertades académicas**

En 1929 se desarrolló un conflicto en la Universidad en reacción a cambios en el régimen de exámenes y reconocimientos que fueron considerados por estudiantes de Jurisprudencia y la Nacional Preparatoria como rigurosos y arbitrarios. Se organizó una huelga estudiantil en cuya dinámica fueron creciendo y encontrando precisión las demandas estudiantiles, en particular la exigencia de abrir la participación estudiantil en el gobierno de la institución a través de ampliar su representación en el Consejo Universitario. Los estudiantes también pedían la reincorporación de las secundarias a la preparatoria y que el rector fuera designado por el presidente con base en una terna enviada por el Consejo Universitario al efecto. La lista de peticiones no incluía la demanda de autonomía universitaria. El propio Vasconcelos, entonces en campaña presidencial, se solidarizó con la causa estudiantil y culpó al subsecretario Sáenz de incapacidad para solucionar el conflicto. Portes Gil, en respuesta, propuso una Ley de Autonomía que, según observa Renate Marsiske, daba al Estado una serie de ventajas: “a) dejar a su gobierno (el de Ortiz Rubio) el mérito definitivo

de haber concedido la autonomía universitaria; b) impedir que la huelga estudiantil, que para entonces ya era nacional, fuese manejada por el vasconcelismo; c) limitar la autonomía conforme a sus deseos (los del gobierno); no relajar el principio de autoridad en medio de una crisis política; y e) dejar fuera de consideración las peticiones estudiantiles” (Marsiske, 2001: 157).

La autonomía fue plasmada en la Ley Orgánica de 1929, en la cual se amplía el margen de actuación de la Universidad en materia de gestión académica y administrativa, aunque se mantienen facultades del Estado para el nombramiento del rector y la vigilancia de los fondos públicos otorgados, es decir un régimen autonómico limitado.

Posteriormente, en 1933, se convocó al Congreso de Universitarios Mexicanos, que reuniría delegados estudiantiles, representantes de los profesores, rectores y autoridades del gobierno y se efectuaría en las instalaciones de la Universidad Nacional del 7 al 14 de septiembre del año. El primer punto a ventilar, de acuerdo con la convocatoria, se refería a los medios “para dar una orientación a la enseñanza universitaria que esté más acorde con el momento actual” (Velázquez, 2000: 113). El trasfondo de la cuestión era doble: por un lado, la huella cultural del vasconcelismo hacía todavía sensible a la corporación universitaria de la necesidad de aproximar la acción educativa de las instituciones de enseñanza superior a las causas populares. Por otro, la posición gubernamental, esta vez por influencia de Narciso Bassols, secretario de Educación de Abelardo Rodríguez, aproximaba planteamientos afines a la educación socialista.

El objetivo del Congreso era llegar a acuerdos en forma democrática, que más adelante habrían de ser implementados en las instituciones previa deliberación en los órganos de autoridad correspondientes. La representación institucional de la Universidad Nacional quedó integrada por el rector, Roberto Medellín, el director de la Escuela Nacional Preparatoria, Vicente Lombardo Toledano, y los profesores Ignacio Chávez (sería rector en los años sesenta), Ricardo Monges López y Luis Sánchez Pontón. Lombardo Toledano fue electo presidente y ponente de la comisión del Congreso encargada de examinar el tema de la orientación ideológica de la Universidad. La ponencia, suscrita por Vicente Lombardo y otros miembros de la comisión, fue previamente entregada al rector de la Universidad quien la hizo circular entre algunos universitarios distinguidos, entre ellos el

entonces consejero universitario Antonio Caso. Caso elaboró una réplica y la comisión convino en que ésta fuera ventilada en el Congreso para lo cual invitó a Caso a la sesión correspondiente. La polémica entre Lombardo Toledano, representante de la comisión y Antonio Caso fue extensa y se prolongó más allá del Congreso en la prensa nacional hasta octubre de 1933.<sup>5</sup> El núcleo de la polémica giraba en torno a las tres primeras conclusiones recomendadas por la comisión al pleno del Congreso, que indicaban:

“Primera. Las universidades y los institutos de carácter universitario del país tienen el deber de orientar el pensamiento de la Nación Mexicana.”

“Segunda. Siendo el problema de la producción y de la distribución de la riqueza material, el más importante de los problemas de nuestra época, y dependiendo su resolución eficaz de la transformación del régimen social que le ha dado origen, las universidades y los institutos de tipo universitario de la Nación Mexicana contribuirán, por medio de la orientación de sus cátedras y de los servicios de sus profesores y establecimientos de investigación, en el terreno estrictamente científico, a la sustitución del régimen capitalista, por un sistema que socialice los instrumentos de la producción económica.”

“Tercera. Las enseñanzas que forman el plan de estudios correspondiente al bachillerato, obedecerán al principio de la identidad esencial de los diversos fenómenos del universo, y rematarán con la enseñanza de la filosofía basada en la naturaleza. La historia se enseñará como la evaluación de las instituciones sociales, dando preferencia al hecho económico como factor de la sociedad moderna y, a la ética, como una valoración de la vida que señale como norma para la conducta individual, el esfuerzo constante dirigido hacia el advenimiento de una sociedad sin clases, basada en posibilidades económicas y culturales semejantes para todos los hombres.”

---

<sup>5</sup> Los textos de la polémica Antonio Caso versus Vicente Lombardo Toledano están tomados de Hernández Luna (1970).

La réplica de Caso atacaba cada una de esas conclusiones al oponer argumentos centrados en las nociones de autonomía y libertad de cátedra:

“Primera base. La Universidad de México es una comunidad cultural de investigación y enseñanza; por tanto, jamás preconizará oficialmente, como persona moral, credo alguno filosófico, social, artístico o científico.”

“Segunda. Cada catedrático expondrá libre e inviolablemente, sin más limitaciones que las que las leyes consignent, su opinión personal filosófica, científica, artística, social o religiosa.”

“Tercera. Como institución de cultura, la Universidad de México, dentro de su personal criterio inalienable, tendrá el deber esencial de realizar su obra humana ayudando a la clase proletaria del país, en su obra de exaltación, dentro de los postulados de la justicia, pero sin preconizar una teoría económica circunscrita, porque las teorías son transitorias por su esencia, y el bien de los hombres es un valor eterno que la comunidad de los individuos ha de tender a conseguir por cuantos medios racionales se hallen a su alcance.”

En el contexto del Congreso, resultó triunfadora la posición de Vicente Lombardo y la comisión. Las conclusiones de ésta fueron incluidas entre los resolutivos del Congreso. Sin embargo, a partir de ese momento, se abrieron una serie de disyuntivas fundamentales: ¿el compromiso social de la universidad debe implicar en papel universitario en la promoción ideológica?, ¿debe la universidad acoger una perspectiva científica, intelectual o ideológica determinada o posibilitar la libre discusión de todas las ideas velando por la libertad de expresión en la cátedra y las actividades de investigación? Una vez más se colocaba al centro de la palestra de discusión, aunque en esta oportunidad en un contexto histórico y social muy distinto, el añejo debate en torno a las libertades académicas y la autonomía. Una vez más porque el tema estuvo en medio de la crítica de Sierra y los liberales al programa único de Barreda, al debate de los católicos contra el laicismo radical de la Escuela Nacional Preparatoria del siglo XIX, retornó en los cuestionamientos del Ateneo de la Juventud al positivismo y estuvo presente en los episodios de 1923 que alejaron a Caso de Vasconcelos.

La polémica Caso-Lombardo, ventilada en las páginas de Excélsior (Caso) y El Universal (Lombardo) en septiembre y octubre de 1933 fue seguida con expectación por el público, particularmente por los intelectuales, estudiantes y académicos. Ambos diarios publicaron sendos editoriales pronunciándose en torno al debate, ambos a favor de Caso. Es más, El Universal hizo una encuesta con la pregunta “¿Es conveniente fijar una orientación marxista a la enseñanza universitaria?” La mayoría de los escritores que respondieron a la pregunta se pronunciaron por la negativa repudiando, en general, las tesis de Lombardo.<sup>6</sup>

La reacción dentro de la Universidad fue inmediata. Alumnos de Derecho y la Nacional Preparatoria expulsaron a Lombardo de su oficina de director e iniciaron una huelga estudiantil.<sup>7</sup> Los estudiantes de la Facultad de Derecho formularon un pliego de peticiones en el que “entre otras demandas, exigían la renuncia del Rector de la Universidad y de Vicente Lombardo Toledano como director de la Preparatoria. Pedían que cesara la intervención del secretario de Educación (Narciso Bassols) en los asuntos de la Universidad y demandaban una reforma radical de la Ley Orgánica de la Universidad para que se le concediese a esta institución la autonomía plena. El rector Roberto Medellín se comprometió con un grupo de profesores de Derecho a pedir al director de la Preparatoria

---

<sup>6</sup> La proyección del debate fue tal que, señala Juan Hernández Luna, editor del tomo “Polémicas” de las obras completas de Caso, que: “Pronto aquella discusión habría de cobrar una significación de alcance nacional. La tesis de Lombardo fue extendiendo sus rojas manos por el Partido Nacional Revolucionario (antecedente del PRI) y por las Cámaras de Diputados y de Senadores, hasta quedar plasmada, un año más tarde, en la reforma socialista del Artículo 3ro. Constitucional. La tesis de Caso arraigó tanto en la conciencia de profesores y estudiantes, que levantó en la Universidad Nacional Autónoma de México (sic) y en la mayor parte de las universidades de provincia un macizo y alto muro de libertad docente y de investigación científica. Gracias a este muro la enseñanza universitaria pudo resistir los embates de los reformadores de la educación socialista y quedar fuera de los alcances del texto del Artículo 3ro. Constitucional.”

<sup>7</sup> Narra Juan Landerreche: “La huelga se fue extendiendo a las demás escuelas y facultades universitarias, e incluso los preparatorianos, una vez expulsado Lombardo, se unieron a ella. Renunciaron el rector y el secretario de la Universidad (Roberto Medellín y Julio Jiménez Rueda, respectivamente), que habían aceptado la declaración marxista; se multiplicaron las manifestaciones, las visitas a los periódicos, los mítines en los recintos universitarios y en las calles, surgieron periódicos, hojas murales y toda clase de apoyos populares al movimiento y se planteó la exigencia de una auténtica reforma universitaria con base en la libertad de cátedra y la autonomía de la Universidad, campaña que se vigorizó hasta convertirse pronto en un movimiento entusiasta de todos los sectores universitarios del país y que captó luego la simpatía y el reconocimiento del público” (Landerreche, 1995: 53-64).

(...) su renuncia. Como éste no lo hiciera, quienes renunciaron fueron los directores de Filosofía y Letras (Enrique O. Aragón), de Medicina (Ignacio Chávez), de Medicina Veterinaria (José F. Rulfo), y de Odontología (Rafael Ferriz). Ante esta presión Lombardo Toledano también dimitió” (Valadés, 1987: 169).

El 14 de octubre de 1933 el presidente Rodríguez declaró: “Juzgo que es necesario buscar la manera de que la Ley de la Institución permita de modo pleno el desarrollo de la vida universitaria con sus propios recursos, con sus propias orientaciones y bajo su exclusiva responsabilidad” (Citado en Mendieta y Núñez, 1962: 24). Al conocer este pronunciamiento el rector Medellín presentó su dimisión. El proyecto de nueva ley orgánica fue preparado de inmediato. En éste se retiraba el término de “Nacional” del nombre de la institución, evitando la obligación del gobierno federal de subsidiarla. En el noveno artículo se determinaba que, para dar cauce a la autonomía plena, el gobierno entregaría a la Universidad “el resto del año de 1933, hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de egresos vigente” y “una suma de diez millones de pesos” a ser entregados en un plazo de cuatro años. Además, sentenciaba, “Cubiertos los diez millones de pesos (...) la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal”.<sup>8</sup>

Tres días después, el 17 de octubre, se sometió la consideración de la Cámara de Diputados. Los legisladores solicitaron la presencia de Narciso Bassols para facilitar el debate.<sup>9</sup> Bassols explicó, además, que el objetivo de la reforma consistía en igualar el rango jurídico de la Universidad Autónoma con el del resto de las instituciones de enseñanza superior de la República. La Universidad, señaló el secretario, “deja de ser el órgano del Estado encargado de la función de educación superior (...)” La iniciativa fue

---

<sup>8</sup> “Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de octubre de 1933.

<sup>9</sup> Entre otros puntos aclaratorios, el secretario presentó el siguiente, que hace mención al problema de la orientación ideológica universitaria: “El proyecto de ley corta los vínculos que mantuvo la autonomía tal como fue establecida en 1929 y entrega el gobierno de la Institución, la definición de sus normas y derroteros y las oportunidades de purificarse y reencauzarse, a quienes por una parte dudan del Estado y por la otra, manifiestan contar con reservas morales y con vitalidad suficiente para orientarse por sí mismos.”

aprobada en forma unánime por la Cámara y se trasladó al Senado dos días después. También en la Cámara Alta se obtuvo el voto favorable unánime, y la presidencia de la República emitió el decreto correspondiente con fecha 21 de octubre. Es decir que en menos de una semana concluyó el trámite legal para la emisión de la ley.

El 23 de octubre una “asamblea universitaria”, que no era otra que el Consejo Universitario en funciones, se reunió para designar nuevo rector provisional, tal como estaba previsto en la flamante ley orgánica, y entregó la responsabilidad a Manuel Gómez Morín, cargo en que permanecería hasta noviembre de 1934.

La gestión de Gómez Morín cierra el ciclo “revolucionario” de la Universidad y reformula la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la Universidad. Ciertamente es que a la salida de Gómez Morín de la rectoría sucedió un largo periodo de inestabilidad y conflictos universitarios, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de 1944-1945.

En septiembre de 1934, Gómez Morín presentó al Consejo Universitario un “Memorándum sobre la Naturaleza Jurídica de la Universidad Nacional de México”, el cual fue aprobado por el órgano colegiado. Nótese cómo, en desacato a las disposiciones de la ley orgánica de 1933 conserva la denominación “Nacional”. El documento, además de precisiones formales, contiene una serie de agudas reflexiones sobre la identidad de la universidad y sus diferencias con otras instituciones públicas y privadas (véase Gómez Morín, 1994). De ese texto, las siguientes citas:

“La Universidad Nacional de México es una institución corporativa, del más alto interés público, que tiene como fin propio y exclusivo una función esencial para la Nación; está dotada de autonomía para organizarse sobre las bases generales que señala la Ley, y para decidir por sí misma en cuanto se refiere al cumplimiento de su finalidad específica; tiene plena capacidad jurídica y, por ende, está en aptitud de poseer, usar, disfrutar y disponer de su patrimonio, con afectación al fin de su instituto.”

“No es un Estado soberano, y por eso está sujeta, en todo lo que no queda amparado por su estatuto autónomo, a la actividad y al poder de decisión del Estado: derecho común sobre propiedad, posesión, disfrute, adquisición o

disposición de bienes, y sobre todo obligaciones o contratos; leyes, reglamentos y disposiciones generales, administrativos y de policía y buen gobierno; decisiones judiciales en los casos en que la Universidad sea parte.”

“Del Estado difiere en que es autónoma, no soberana; de las empresas privadas, en que no tiene fin lucrativo; de las instituciones ordinarias de cultura, de recreo o beneficencia, en que su misión no es sólo de utilidad general, de interés público, sino que consiste en atender una necesidad esencial para la Nación; de las empresas o instituciones de servicio público, en que la formación y extensión de la cultura no son propósitos que se encuentren, en el estado actual de nuestro derecho público, en el mismo nivel jurídico que los otros servicios, ni la Universidad es una concesionaria de servicios de cultura, sino una institución constituida especial y exclusivamente para prestar ese servicio; y difiere, por fin, de las instituciones del Estado, en que no ejerce en forma alguna el poder público.”

“El Estado no crea la Universidad en virtud de la Ley del 21 de octubre; tampoco se limita a reconocerla. Parte de una realidad histórica y social: la existencia de la Universidad (profesores, alumnos, existencia de un fin esencial a esa comunidad, conveniencia técnica y política para que ese fin sea alcanzado por una institución que en vez de estar sujeta a las vicisitudes de la política o de las organizaciones de Estado se gobierne a sí misma), y en uso de sus facultades le da una forma jurídica especial, adecuada a la realidad existente y al propósito perseguido.”

Una derivación importante del conflicto de estos años entre el Estado y la Universidad ocurrió en Guadalajara. En la universidad pública de esa ciudad, la segunda en importancia del país, el rector Enrique Díaz de León, que participó junto con Lombardo Toledano en la comisión sobre “orientación” universitaria del Congreso de Universitarios Mexicanos de 1933, a su vuelta a Guadalajara se aprestó a aplicar en la universidad los resolutive aprobados. Un grupo de estudiantes organizados en torno a la Federación de Estudiantes de Jalisco (FEJ) se inconformó, organizó un movimiento y una huelga

estudiantil, y al cabo se dispuso a negociar con el gobernador del estado proponiendo, como salida al conflicto, que se dividiera el patrimonio universitario para crear una nueva universidad independiente y no sujeta la obligación de adoptar la orientación ideológica socialista. La contrapropuesta fue la autorización a fundar esa universidad pero no con el patrimonio de la universidad pública ni con cargo al erario. La FEJ aceptó y se dispuso la creación de la nueva institución que llevaría, primero, el nombre de Universidad Autónoma de Occidente y un año más tarde el de Universidad Autónoma de Guadalajara, la primera universidad privada en México. Pese a la inicial autorización gubernamental, ni la Universidad de Guadalajara ni el gobierno del estado quisieron convalidar los estudios de la Autónoma. Solicitaron entonces a Gómez Morín la opción de ser incorporados a la Universidad Nacional. El rector accedió y otorgó a la nueva casa de estudios el primer acuerdo de incorporación expedido por la Universidad Nacional.

En el periodo 1934-1945 se vivió en la Universidad Nacional una crisis de gobernabilidad, o más bien una sucesión de pugnas por el control de la institución que se reflejó en cambios repetidos en los equipos de rectoría. Parte del problema se derivaba de la precaria situación económica de la institución que, a pesar de los extraordinarios esfuerzos realizados durante la administración Gómez Morín no conseguía estabilizar el subsidio público -que había regresado a la institución gracias a la disposición del presidente Cárdenas de dejar sin efecto la limitación impuesta en la ley orgánica de 1933- al nivel requerido para impulsar proyectos de desarrollo, así como mejorar los salarios y las condiciones del personal académico y administrativo. Pero otra parte provenía de la debilidad de la normativa universitaria para arbitrar los conflictos que se suceden.

En la segunda mitad de la década de los años treinta y en los primeros años cuarenta la Universidad Nacional escenificó múltiples conflictos. Las condiciones de autonomía logradas a través del orden normativo de 1933, así como la postura gubernamental de marginar a la Universidad del núcleo de los procesos y decisiones políticas y educativas del Estado, abrió espacio para la actuación de diversas fuerzas interesadas controlar la institución. Además de los debates ideológicos propios de la época -por ejemplo la confrontación entre nacionalistas, socialistas y fascistas-, en la Universidad habían encontrado refugio, ámbito de expresión y espacio de actuación actores y grupos opuestos

al régimen revolucionario. Para más, la solución de 1933 para la representación y participación de las corporaciones estudiantil y docente en la vida institucional (las academias de profesores y estudiantes), si bien generó nuevos espacios para la expresión y el debate ideológico, también abrió un escenario propicio para la confrontación de intereses y posturas.

Durante la segunda mitad de los años treinta, el proyecto académico de la Universidad cobró impulso en virtud de dos elementos del contexto: el primero de ellos fue la recomposición de relaciones entre la institución y el Ejecutivo Federal, durante la Presidencia del general Cárdenas (1934-1940). El segundo lo constituyó la incorporación al plantel universitario de una porción significativa del contingente de científicos, humanistas y profesionales provenientes del exilio español republicano.

Al inicio de la administración Cárdenas, la tensión existente entre Universidad y Estado se recrudeció, principalmente por la abierta negativa de la institución de alinear la secundaria y el bachillerato universitarios a los programas de orientación socialista. El gobierno se negó entonces a restituir el subsidio público a la Universidad, a menos que se produjera un acercamiento de la institución a la política educativa oficial. El conflicto desembocó en la renuncia del rector Fernando Ocaranza Carmona (1934-1935) junto con la mayoría de los consejeros universitarios.

La renovación de la rectoría universitaria, así como la decisión del gobierno de Cárdenas de diversificar la base institucional para el desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología del país, facilitaron la superación de la crisis: en 1935 se estableció el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica; en 1936, la Universidad Obrera; y en 1937 el Instituto Politécnico Nacional. Durante el mandato de Cárdenas se impulsó, asimismo, la descentralización de la educación superior, mediante la creación del sistema de institutos tecnológicos regionales y a través del apoyo a las universidades públicas estatales existentes (Gutiérrez López 2009).

El proceso de reconciliación entre el Estado y la Universidad fue gradual en esa etapa, y se apoyó en la elección de autoridades universitarias afines al proyecto gubernamental, empezando por el rector Luis Chico Goerne (1935-1938) y sus sucesores: Gustavo Baz Prada (1938-1940) y Mario de la Cueva (1940-1942). Además de integrar un

nuevo Estatuto General en 1936, la Universidad apoyó el proyecto gubernamental de establecer el servicio social como requisito obligatorio para la obtención del título profesional, respaldó la expropiación petrolera, y brindó facilidades para incorporar académicos del exilio español.

En materia de investigación vinculada a las prioridades y proyectos del Estado, el Estatuto de 1936 determinó tareas de los institutos de investigación apegadas a una agenda social. Dentro de la Universidad se retomó con brío la función de extensión, aunque esta vez ligada a la política pública en torno al servicio social obligatorio. Del mismo modo, se establecieron los primeros proyectos de investigación enfocados explícitamente al diagnóstico y solución de los “grandes problemas nacionales”. En tal renglón sobresale el proyecto multidisciplinario sobre el Valle del Mezquital (1936-1938), en que participaron de manera conjunta los institutos de Biología, Geología, Investigaciones Físico Matemáticas, Investigaciones Sociales, Investigaciones Estéticas, e Investigaciones Lingüísticas (Contreras Pérez, 2009).

A finales de los años treinta, la construcción de la base institucional y normativa para la investigación universitaria, coincidió con el arribo al país del exilio de la guerra civil española de 1936-1939.<sup>10</sup> La presencia de los refugiados marcó huella en múltiples áreas profesionales, entre ellas medicina, derecho, ingeniería, química y farmacia; como también en todos los campos disciplinarios de las ciencias, las ciencias sociales y las humanidades que se cultivaban en el país. Parte de esa generación se formó en el exterior gracias al programa de becas de la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, instaurado en España en 1907, como continuación de la Institución Libre de Enseñanza, mismo que fue clausurado en 1938. Además habían adquirido experiencia

---

<sup>10</sup> Aunque el mayor flujo de refugiados ocurrió al finalizar el periodo beligerante, se estima que entre el inicio del conflicto y los primeros años cuarenta llegaron a México más de 25,000 refugiados. De esa cifra, aproximadamente una cuarta parte contaba con preparación técnica o profesional y varios centenares eran científicos o humanistas reconocidos. Se estima que del conjunto de refugiados profesionistas, científicos y académicos, un número en torno al millar colaboraron en instituciones públicas de educación superior e investigación científica mexicanas, principalmente la Universidad Nacional, el Instituto Politécnico Nacional y la Escuela Nacional de Agricultura, así como en las clínicas y hospitales del sector salud (Ordóñez Alonso, 1997).

práctica en los institutos, centros y laboratorios instaurados por la propia Junta (Martínez Palomo, 2006).

El rector De la Cueva fue sucedido por Rodolfo Brito Foucher (1942-1944), ex director de la escuela de Jurisprudencia, que llegó a la rectoría universitaria con el apoyo de grupos estudiantiles católicos que operaban políticamente en la institución. Durante su periodo las pugnas internas por el control de la institución volvieron a escena, y se produjo un ambiente de ingobernabilidad que obligó a su renuncia. Ante la prolongación del conflicto, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) intervino para favorecer la opción de reconstituir el orden universitario a través de la formulación de una nueva Ley Orgánica, tarea que recayó en el Congreso Constituyente Universitario, instalado en 1944 (Ordorika, 2006).

No obstante las turbulencias políticas internas, durante el rectorado de Brito se tomaron medidas en apoyo a la función de investigación. En primer lugar, se crearon los departamentos de Investigación Científica y de Humanidades (1943), antecedente de las actuales coordinaciones de investigación de la Universidad; en segundo lugar, se aprobó el reglamento que creó la posición de profesor universitario de carrera, aunque en ese momento sólo para la Escuela de Bachilleres (Escuela de Iniciación Universitaria y Escuela Nacional Preparatoria), la Facultad de Ciencias y la de Filosofía y Letras.

En 1944 la situación política interna de la Universidad alcanzó un extremo cuando, a la renuncia del rector Brito Foucher, ocasionada por los conflictos que suscitó la designación de directores en la Escuela Nacional Preparatoria y la Escuela Nacional de Medicina Veterinaria, surgen en la escena dos fórmulas que pugnaban por tomar control de la institución. La mayoría de los consejeros universitarios acuerdan proceder según la normativa institucional, designando un rector provisional y posteriormente un rector definitivo, el doctor José Aguilar Álvarez. Simultáneamente, un grupo opositor, en el que participan renombrados profesores de distintas facultades, integra una fracción denominada “el Directorio”.<sup>11</sup> El grupo, además de designar un rector alternativo (Manuel Gual Vidal)

---

<sup>11</sup> Integraban el Directorio los profesores Manuel Gual Vidal, Raoul Fournier, Agustín Yañez, Octavio Medellín Ostos, Juan Gómez Piña, Alberto Trueba Urbina, Alfredo Corona, Manuel Calvillo y Manuel Mayagoitia.

se pronuncia por desconocer al Consejo Universitario en funciones, desconocer también a los directores de escuelas y facultades, a las academias de profesores y estudiantes, y abrir paso a un Congreso Universitario que se encargaría de la formulación de una nueva ley orgánica.

Ideológicamente el Directorio guardaba afinidad con el nacionalismo revolucionario, con el laicismo, y también con la idea de una universidad al servicio de las causas populares. Varios de sus integrantes habían participado en las campañas de Vasconcelos, pugnaban por el restablecimiento del orden universitario y por un nuevo esquema de relaciones entre la institución universitaria y el régimen del Estado.

El impasse generado por esta confrontación se consigue romper mediante la intervención de la presidencia de la República (Manuel Ávila Camacho). El presidente convoca a los dos rectores (Aguilar Álvarez y Gual Vidal) y les comunica que la solución que propone la presidencia consiste en la integración de una “junta de avenencia”, conformada por los ex rectores Ignacio García Téllez (1929-1932), Manuel Gómez Morín (1933-1934), Fernando Ocaranza Carmona (1934-1935), Luis Chico Goerne (1935-1938) y Gustavo Baz Prada (1938-1940). Esta opción había sido presentada, previamente, al secretario de Educación, Jaime Torres Bodet, por Alfonso Caso, en ese momento colaborador del funcionario Torres Bodet, y por Eduardo García Maynez.

Desde su integración, la junta tomó control del gobierno institucional, designó a Alfonso Caso Andrade como rector provisional, elaboró las "Bases para el gobierno provisional de la institución" que determinaba la integración de un “Consejo Constituyente Universitario” con el mandato preciso de formular la nueva ley orgánica de la institución y las normas institucionales derivadas de ésta.

El Consejo Constituyente fue instalado, en agosto de 1944, con un total de setenta delegados, quince representando al conglomerado estudiantil. Para preparar un anteproyecto, a partir del contenido de las “Bases”, el rector designó a Antonio Carrillo Flores, Eduardo García Maynez, Virgilio Domínguez e Ignacio González. Esta “Comisión de Estatuto”, como fue denominada, presentó el documento correspondiente al Consejo Constituyente el 22 de noviembre de 1944. El órgano colegiado discutió, modificó y finalmente aprobó el proyecto en nueve sesiones, del 29 de noviembre al 18 de diciembre

de ese año. Uno de los puntos de mayor debate, que al cabo implicó la negativa de los consejeros estudiantes de aprobar el proyecto, fue la supresión de las academias como órganos de representación de las corporaciones académicas en el gobierno institucional.<sup>12</sup>

Una vez aprobada por el Consejo Constituyente, la iniciativa fue inmediatamente remitida al Congreso, en donde se analizó, discutió y al cabo fue aprobada con sólo dos adiciones. La primera, propuesta por el Ejecutivo, el reconocimiento e independencia de las sociedades de alumnos. La adición sugerida y aprobada se plasmó en el artículo 18 de la norma, que indica: “Las sociedades de alumnos que se organicen en las escuelas y facultades y la federación de estas sociedades, serán totalmente independientes de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México y se organizarán democráticamente en la forma que los mismos estudiantes determinen.”<sup>13</sup>

Aunque esta redacción de ninguna manera zanjaba el tema de la representación y participación estudiantil a través de las antiguas academias, al menos buscaba reflejar en la norma un punto de vista en favor de las demandas políticas del estudiantado. La segunda adición se refiere al otorgamiento de una franquicia telegráfica y postal (Artículo 18). La Ley Orgánica de la UNAM fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1945. El Consejo Constituyente sesionó aún en los primeros meses de 1945 para diseñar y aprobar el Estatuto General correspondiente a la Ley Orgánica.

El proceso conducente a la norma de 1944-1945 ha sido interpretado, por varios autores, como un momento de inflexión en la historia de la Universidad de México. Por un lado implicó una declinación fundamental de las fuerzas derechistas en la institución, y por otro estableció el punto de partida de la estrategia de modernización de la institución para acercarla al proyecto de política económica y social del régimen (véase, entre otros, Valadés, 1987; Guevara Niebla, 1990; Melgar Adalid, 1992; Ordorika, 2006; Ordorika, en prensa).

---

<sup>12</sup> Sobre el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de 1944 véase González Oropeza (1980) y Melgar Adalid (1992).

<sup>13</sup> “Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1945.

El marco normativo de 1944-1945, establecido como una respuesta directa a la conflictividad del ámbito universitario, reorganizó la toma de decisiones institucionales, delimitando atribuciones específicas para las autoridades colegiadas y unipersonales de la Universidad. La creación de una Junta de Gobierno encargada de la designación del rector y los directores de las facultades, escuelas e institutos de la Universidad, puso fin al nombramiento de autoridades mediante el sufragio de profesores y estudiantes, vigente en el periodo 1933-1945. Asimismo, fijó la distribución de las actividades de docencia e investigación conforme a un sistema de división de funciones: facultades y escuelas encargadas de la tarea docente mediante el trabajo de profesores; y por otra parte, centros e institutos para el cumplimiento de las tareas de investigación, mediante la colaboración de investigadores. Sin embargo, el propósito de despolitizar la vida universitaria que animó los contenidos de la Ley Orgánica y el Estatuto General, no significó la inmediata pacificación de la Universidad. La estabilización política de la institución fue un proceso más bien paulatino, y ocurrió en un escenario muy distinto: la Ciudad Universitaria del Pedregal.

Genaro Fernández McGregor fue el primer rector designado con la Ley Orgánica, aunque su periodo fue breve: de marzo de 1945 a febrero de 1946. Durante su gestión se establecieron los institutos de Historia y Geofísica, y se instalaron las Coordinaciones de Investigación Científica y de Humanidades, previstas en el nuevo marco normativo. Además, el Consejo Universitario aprobó el proyecto de ley para la fundación y construcción de la Ciudad Universitaria. Fernández McGregor fue el último de los ateneístas en ocupar el cargo de rector de la Universidad. Su gestión al frente de la institución fue prematuramente interrumpida al enfrentar a algunos de los grupos de interés incrustados en la organización universitaria, fundamentalmente las organizaciones estudiantiles católicas en la Escuela Nacional Preparatoria y la Escuela de Jurisprudencia. Similar suerte correría su sucesor, el médico Salvador Zubirán Anchondo, al frente de la UNAM en el periodo de marzo de 1946 a abril de 1948.

Zubirán intentó profundizar el proyecto académico universitario mediante la creación de la Escuela de Graduados y la promulgación del Reglamento de Investigadores de Carrera, aprobado en 1946, iniciativas que alcanzaron consenso en la comunidad universitaria. No obstante, el intento de incrementar las cuotas escolares y el de limitar el

crecimiento de la matrícula provocaron un movimiento de reacción opositora, orquestado por las organizaciones estudiantiles de Jurisprudencia, que desembocó en la renuncia del rector. La Junta de Gobierno, con el propósito de evitar una rectoría acéfala, designó al contador Alfonso Ochoa Ravizé como rector interino en tanto se desarrollaba el proceso para reemplazar la vacante dejada por Zubirán. Ochoa permaneció en el cargo de abril a junio de 1948, fecha en que el órgano colegiado se pronunció a favor de la candidatura del abogado Luis Garrido Díaz.

Tras una larga etapa de conflictos universitarios, la gestión de Garrido se caracterizó, en primer lugar, por haber cubierto el periodo para el que fue electo (1948-1952). En segundo lugar, por el apoyo brindado a la docencia y la investigación en ciencias sociales y humanidades: durante su rectoría se inició el doctorado en Derecho y se creó la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. En 1951, con ocasión de las celebraciones del IV Centenario de fundación de la Real Universidad de México, se abrió un espacio significativo para la revisión de la historia universitaria, ámbito que se complementó con la realización, el mismo año, del Congreso Científico Mexicano. La organización de este trascendente acto académico convocó a especialistas de México y el extranjero para revistar el estado de conocimiento en las disciplinas científicas, sociales y humanísticas que se cultivaban en la Universidad. El temario de Congreso se desahogó con más de ochocientas ponencias, publicadas, entre 1953 y 1955 en una memoria de veinticinco volúmenes. El Congreso se avocó, en buena medida, a discernir la contribución de las disciplinas universitarias a la solución de los problemas del país en diversas áreas, incluida la docencia de nivel superior y posgrado.

Con la gestión de Garrido Díaz mejoraron las relaciones entre la institución universitaria y la presidencia de la República, en particular con el Ejecutivo encabezado por Miguel Alemán Valdés. Aunque el proyecto de crear una ciudad universitaria para albergar las instalaciones de la UNAM y facilitar su expansión y desarrollo había sido autorizado desde 1943, y se había establecido un mecanismo de coordinación entre el gobierno y las autoridades universitarias (la Comisión de la Ciudad Universitaria), fue hasta finales de la década de los cuarenta, durante la gestión de Alemán Valdés, que el proyecto tomó forma y que los recursos autorizados por el gobierno comenzaron a fluir. En 1950 fue colocada la

primera piedra de la obra y el 20 de noviembre de 1952, a pocos días del término del periodo presidencial, se efectuó la “ceremonia de dedicación de la Ciudad Universitaria”. El rector Garrido había sido electo para un segundo periodo, pero él decidió permanecer al frente de la institución únicamente hasta la fecha de inauguración de las nuevas instalaciones. Luis Garrido fue sucedido por el rector Nabor Carrillo, quien gobernó la Universidad, en un clima de notable tranquilidad institucional, de 1953 a 1961.

## 2. Universidad y proyecto nacional, por Víctor Manuel Durand Ponte

La universidad es una institución que tiene tres funciones sustanciales, la primera es la creación de conocimiento, la segunda es la formación y la tercera es la difusión del conocimiento. La interacción de esas funciones permiten a la universidad una reproducción que la enriquece: la creación de nuevos conocimientos permite la formación de profesionales y académicos mejores y más preparados, los cuales, como trabajadores realizarán mejor sus labores, serán más productivos; asimismo los encargados de la divulgación o la extensión podrán realizar mejor su tarea, dando cuenta del conocimiento acumulado y novedoso. La formación de nuevos investigadores reforzará el grupo encargado de crear nuevos conocimiento, y así en adelante.

Por supuesto que la interacción de las funciones entre sí, sólo se realiza a cabalidad en el sistema de educación superior de un país, dentro del cual sólo algunas instituciones son universidades, cumplen las tres funciones, mientras que otras sólo cumplen una (escuelas de formación profesional o institutos de investigación) o dos (institutos con formación de posgrado), por ejemplo. Muy raramente una única universidad logra realizar todas las relaciones y en todas las áreas de conocimiento.

Por medio de las tres funciones podemos establecer las relaciones de la universidad con la sociedad. La formación de profesionistas crea la oferta para el mercado de trabajo y la demanda de este presiona a la universidad para que cree más o nuevos tipos de profesionistas. La creación de nuevos conocimientos contribuye a enriquecer diferentes procesos sociales, enriquece la cultura, alimenta los debates acerca de los más diferentes temas, crea nuevos materiales o procesos de producción, mejora la salud, la educación, permite decodificar la naturaleza y, con ello, recrearla, etcétera; la sociedad reclama de la universidad la creación de conocimiento para enriquecerse o para resolver sus problemas de cualquier índole. Finalmente la difusión no sólo cumple con el informar a la sociedad, sino de actualizarla, socializarla alrededor de viejos o nuevos valores, de ideologías, de corrientes artísticas y culturales. Obviamente para el cumplimiento de esas relaciones la sociedad se nutre de otras instituciones y no sólo de las universidades, la universidad en

realidad no tiene el monopolio de ninguna de ellas. Lo que quiero resaltar con esa descripción esquemática es que en la dinámica de esas relaciones la universidad, en algún momento de la historia, pasó a ser una institución relevante para la elaboración y la crítica del proyecto nacional.

Entiendo por proyecto nacional la formulación o el establecimiento de metas, a mediano y largo plazo, realizables para el estado nación. Desde luego ello incluye la integración social, la disminución de las desigualdades sociales, el crecimiento económico, las necesidades de defensa y seguridad nacional, etcétera.

La relación de la universidad, que debe ser pensada como sistema nacional, aunque que yo tengo en mente básicamente a la UNAM (por cierto dada la absurda centralización que caracteriza a México, durante muchos años, prácticamente hasta finales de los sesenta era sinónimo del sistema), digo la relación de la universidad con el proyecto nacional ha tenido épocas muy marcadas.

Si partimos de la formación de México como estado nación y aceptamos que sólo después de la República Restaurada va a tener estabilidad, siempre relativa, en el plano internacional, podemos distinguir rápidamente cinco grandes momentos.

El primero es desde la República Restaurada hasta el inicio de la Revolución, en el cual predomina el debate alrededor de las humanidades, la polémica sobre el liberalismo y el pensamiento conservador, el auge del positivismo y la idea de progreso, la necesidad de definir una política educativa que integrara al conjunto de la población. A pesar de que el presidente Juárez en 1859 suprimió la universidad y decretó el establecimiento de escuelas profesionales, la actividad, el debate, en el ámbito de la educación superior fue intenso (Rodríguez, 2088: 15). A pesar de la oposición de los liberales ortodoxos el positivismo, dirigido por Gabino Barreda marcó a toda la generación ligando la educación a las ideas de ciencia, orden y progreso.

El segundo momento empieza con la revolución y termina en el inicio del cardenismo, pasando todas las interrupciones causadas por la lucha armada. La universidad que había sido reabierto en 1910, bajo los cuidados de Justo Sierra, jugó un papel destacado tanto en la vinculación, extensión con la sociedad, cómo con un impulso para constituir la como una institución completa en los términos de las funciones que debe cumplir.

El tercer momento, se limita a algunos años del cardenismo, ni siquiera abarca todo el sexenio. En él continúa el debate humanista, ahora sobre la educación socialista, el frente popular antifascistas, el nacionalismo antimperialista y se adiciona de una exigencia de conocimiento y de formación técnica, de ingenieros, que es producto de las necesidades creadas por la nacionalización del petróleo.

Por cierto, ante la crisis que generó el intento de imponer la educación socialista en la UNAM, debate Caso-Lombardo, y la posición liberal de la mayoría y, consecuentemente el rechazo a la educación socialista oficial, obligó al presidente Cárdenas a crear el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Mexicano del Petróleo para cumplir las funciones de creación de conocimiento, y de formación de profesionistas capaces de administrar y desarrollar la nueva industria petrolera estatal.

El cuarto momento lo conforma el desarrollismo, periodo de la industrialización durante el cual cesa el debate humanista, se impone como ideología de estado el nacionalismo revolucionario, en donde la universidad se ve absorbida por el procesos estatal, solamente al final del mismo (1968) se inicia en la universidad la desconstrucción de la ideología oficial, al menos en parte, y se retoma el debate humanista. La demanda social de profesionistas se incrementa con énfasis en las ingenierías y las relacionadas con las ciencias de la salud.

La industrialización por substitución de importaciones necesitaba de adelantos científicos y de su transformación, así como de conocimientos técnicos que los hiciera posibles y que posibilitara avances necesarios para crear nuevos productos, nuevos materiales, nuevos procedimientos productivos y administrativos tanto en el área de la industria como de la agricultura y los servicios. En este momento la estructura de la oferta de la universidad no cambió, continuó siendo una institución volcada a las humanidades, formando abogados y contadores, más adelante intentamos explicar por qué. En esos años la universidad queda inmersa en el proyecto nacional revolucionario, se confundió con el estado, parece parte del mismo.

En el quinto momento, el de la globalización, la idea de proyecto nacional pierde sustento y sentido, la universidad, ya no se legitima por sus relaciones con la sociedad y el estado, sino por cuestiones técnicas, por su rendimiento, su productividad. Ahora las

demandas de la sociedad globalizada exigen la creación y un nuevo tipo de conocimiento que fusiona la ciencia a la técnica y la formación de nuevo tipo de profesionistas. En la socialización hay un desplazamiento del debate humanista, se habla del fin de la historia, del proyecto socialista y se insiste en el reinado del mercado como único organizador de la sociedad, con cierto auxilio del estado, en las posiciones menos ortodoxas. En este momento la universidad entra en una etapa de indeterminación.

### **Las dificultades de la universidad durante el desarrollismo**

Vuelvo a mi esquema sobre las funciones de la universidad para mostrar como la institución se adaptó o no en cada etapa.

Mientras la demanda de la sociedad fue, básicamente, de la formación de profesionistas liberales, abogados, contadores, médicos, y técnicos ingenieros civiles, de minas, y la creación de conocimientos se centraba en las humanidades no hubo ninguna dificultad. Si bien los grandes planteamientos de la filosofía, de la economía o de la sociología, eran formulados fuera de nuestras fronteras, su comprensión, su traducción y aplicación sobre la realidad nacional no presentó mayor problema, lo que no quiere decir que para dicha adaptación se considerarán las peculiaridades de la sociedad nacional. La difusión de dicho conocimiento también fue ampliamente promovida tanto por la universidad como por muchos otros medios de la opinión pública.

En lo fundamental la universidad en esos años es de corte “elitista”, tradicional en varios sentidos, particularmente con el tipo de saber y de los valores que promueve, que están dominados por una preocupación romántica del pasado; la humanidades clásicas en los moldes de la universidad medieval, no acepta la especialización técnica que implica una amenaza para su modelo, su reclutamiento es diferenciado socialmente y sus dirigentes son ampliamente ligados a la elite pública del poder y sus valores giran alrededor del status quo. Las dificultades aparecen cuando la ciencia entra en juego, es decir durante el desarrollismo, la industrialización.

Como es bien conocido la investigación científica, como parte indispensable de la innovación en la industria, es un hecho del siglo XX, antes los grandes inventos (la máquina de vapor, la máquina de hilado y tejido, el sistema de rotación de cultivos nuevo,

los procedimientos para la fundición de minerales, las herramientas mecánicas, etcétera, (Lewis, 1963: 183) habían sido realizados por gente práctica. A partir del siglo XX se vuelve indispensable ser científico para ser inventor y además las invenciones ya no son producto del trabajo de una persona aislada, sino de un equipo dotado con un costoso laboratorio científico.

La industrialización que se acelera después de los años cuarenta trae consigo la urbanización de la sociedad, el crecimiento acelerado, especialmente de la Ciudad de México, y con ello la presión sobre la universidad que se transforma en universidad de masas (1970). En su versión más lograda enfatiza el saber científico y técnico, sin descuidar un humanismo altamente actualizado, sus graduados son esencialmente especialistas; el reclutamiento es democrático basado en criterios de eficiencia y capacidad; sus dirigentes son, igualmente, individuos destacados en su profesión y los valores que trasmite están siempre enfocados al progreso social (Garciaarena, s/f:).

El desarrollo de esta nueva universidad no era novedad en los países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos de Norte América. En ellos la relación entre creación de conocimiento (científico, técnico y humanístico) se incorpora rápidamente a la curricula de la formación de alumnos de licenciatura y posgrado en todas las profesiones o disciplinas, sus estudiantes están actualizados y la formación de nuevos investigadores es permanente. La difusión del nuevo saber se hace de forma diferenciada, la ciencia básica o pura así como las humanidades es casi totalmente universal, pero no lo es en el caso de la ciencia aplicada y la técnica que responden a intereses de la industria, de la propiedad intelectual.

En el caso de México, la universidad no acompaña la transformación, se amplía la matrícula, pero mantiene su organización tradicional. Las carreras tradicionales, especialmente derecho y contaduría, siguen siendo las que acaparan la mayor parte de la matrícula. La parte relacionada con la ciencia es minoritaria y sin los recursos suficientes para producir nuevos conocimientos al ritmo de las universidades de los países centrales. Los nuevos conocimientos son traídos del extranjero con un retraso considerable y, por supuesto, sólo los disponibles. La formación pasa a depender de esa importación de conocimiento, los egresados de las carreras científicas están siempre desactualizados. Para

formar nuevos investigadores es necesario enviar a los estudiantes a universidades extranjeras. En las carreras técnicas sucede algo similar pero sin la misma gravedad.

La universidad en México pasa a ser una institución que funciona de manera defectuosa, incompleta, que depende de las universidades de otros países para completar la relación productiva entre sus funciones: generación de conocimiento, formación y difusión.

El problema de la falta de creación de conocimiento científico era evidente en esos años. El rector Carlos Chávez afirma en 1962 “(la universidad debe enseñar la ciencia al mismo tiempo de crearla) Mientras no lo haga será la repetidora vulgar de la ciencia ajena, la encargada simplemente de transmitir un conocimiento prestado, que por ser prestado pronto se vuelve viejo (Rodríguez, 2008: 41)

En las relaciones de la universidad con la sociedad también existen tensiones y desencuentros. Dado el tipo de desarrollo industrial, cuyos sectores más dinámicos son comandados por empresas extranjeras, las cuales traen en sus inversiones empacado los procedimientos técnicos para la producción y las innovaciones la reciben de sus matrices, la relación con la universidad en lo referente a la ciencia y tecnología es inexistente, no promueven la creación de equipos de investigación como en sus países.

Las empresas nacionales, protegidas en su mercado interno, tampoco tienen incentivos para innovar y mejorar su productividad, los cambios en tecnología, en maquinaria, en procesos, los satisfacen con la importación. Incluso se hablaba de que por medio de este procedimiento se quemaban etapas, que los que la industria central había tardado en desarrollar muchos años, ellos lo ahorraban con la importación de las mismas. La sustitución de importaciones fracasó, al menos en parte, por que el modelo no tuvo la capacidad de crear un sistema de reproducción de ciencia y tecnología que pasará de la copia a la creación de nuevo conocimiento, innovación, aplicación en los sectores productivos etcétera.

Al contrario de lo que pasa en la relación entre el nuevo conocimiento y la industria, relación que no se estableció; la demanda de profesionistas por la sociedad industrial y la nueva urbanización se incrementó y diversificó. La universidad que continúa formando, básicamente, profesionistas tradicionales, de nuevo abogados, contadores, médicos,

ingenieros civiles, etcétera, tiene dificultades para satisfacer la demanda. La falta de profesionistas en áreas técnicas, ingenierías mecánica, eléctrica y electrónica, química, etcétera, se vuelve crónica. La dependencia de la universidad del conocimiento externo para hacer funcionar esas carreras la vuelve lenta e ineficiente.

Respecto al conocimiento en humanidades en la medida en que el nacionalismo revolucionario era hegemónico, la universidad era el espacio de la oposición de izquierda y de derecha, en general radicales; sin embargo, su importancia era reducida. Sólo a partir de 1968 la crisis del sistema político encuentra en la universidad el ámbito para la deconstrucción del pensamiento oficial, del nacionalismo revolucionario. Es en la universidad donde la historia se re-escibe, se crítica el presente y se crean espacios para nuevos temas y debates como la democracia, los derechos humanos, los derechos de las mujeres, incluso el sentido de la universidad en la nueva sociedad.

En esos años de hegemonía del nacionalismo revolucionario la universidad participó activamente en la formulación del proyecto nacional no sólo por los abogados revolucionarios que se encargaban de justificar las “bondades” del estado corporativo y autoritario, de dejar de lado los derechos individuales en pro de una supuesta mayor importancia de los derechos sociales; también los economistas lucharon por justificar el desarrollismo y sus inequidades, o filósofos y científicos sociales abocados a la defensa del nacionalismo o del indigenismo revolucionario.

En síntesis durante el periodo desarrollista la universidad perdió su capacidad de integrar plenamente las relaciones entre sus funciones. Lo que se convirtió en un círculo virtuoso en las universidades de los países desarrollados, en México se convirtió si no en un círculo perverso sí en un proceso siempre difícil y de baja productividad. Así, en el plano de las humanidades, el papel crítico del pensamiento fue arrinconado y durante muchos años no logró trascender al resto de la población.

### **Las dificultades de la universidad en la fase neoliberal**

A finales de los años sesenta se produce un cambio radical en el sistema capitalista y en la sociedad mundial, el modelo económico anterior entra en crisis, sus señales son el fin del acuerdo de Breton Woods y la pérdida de la hegemonía del esquema keynesiano como

política económica (fin del estado interventor y del crecimiento económico basado en el incremento de la demanda).

La crisis tiene profundas consecuencias en el arreglo institucional de las sociedades capitalistas y sobre la vigencia de los derechos ciudadanos, entre los más significativos están las transformaciones en el régimen de bienestar y del régimen político. Dentro del deterioro del régimen de bienestar influye la transformación del mercado de trabajo, el fin de la sociedad salarial. También contribuye la crisis de la familia que se debilita como soporte para administrar riesgos (acoger a los desempleados, p.e.), en una sociedad que los incrementa. La incertidumbre, la precarización de las condiciones de trabajo y la creciente vulnerabilidad de amplios sectores de la sociedad, carecen de contraparte para apoyar a los afectados.

En el nuevo capitalismo se modifica radicalmente la relación del capital con el trabajo vivo, el cual disminuye su importancia como fuente de valor; asimismo trastoca la relación del capital con la sociedad; lo que parecía indisolublemente unido en el capitalismo industrial ahora se disocia, se redefine.

La valorización del capital ya no se da principalmente por la explotación del trabajo vivo, aunque ello subsiste, sino por la incorporación de los productos del conocimiento (ciencia-tecnología) en el capital fijo, se potencia al capital. El trabajador, encargado de la producción en el nivel de alta tecnología, es relegado a ser un vigilante del proceso dominado por la tecnología. Si antes el capital se diferenciaba para incorporar mano de obra, explotar a una mayor parte del proletariado, absorber al ejército de reserva, ahora la ciencia tecnología suple a los trabajadores y los expulsa del proceso, los vuelve inútiles para el capital.

La contradicción entre capital y trabajo que Marx y Engels, en el Manifiesto Comunista (1955), pensaron que se resolvería por el lado del trabajo, por su emancipación del capital en el comunismo, se resolvió por el lado del capital, por su productividad sostenida en el conocimiento, el capital se libera de buena parte de la clase trabajadora; con ello la riqueza creciente del capital se diferencia de la riqueza de las sociedades, la reproducción del capital se diferencia de la formación nacional, se mundializa, se desterritorializa. El capital crea riqueza como nunca, pero las sociedades no se apropian de

ella, sólo algunos sectores se benefician, otros, la mayoría, paradójicamente, se empobrecen.

A diferencia del capitalismo industrial en el cual se daba una separación funcional de la sociedad para integrar a todos los sectores en el nuevo capitalismo se da una diferenciación para excluir, por lo tanto se modifica la conformación de la sociedad, de la sociedad salarial que planteaba como un imperativo la integración de los miembros de la sociedad por medio del trabajo asalariado, ahora produce una sociedad segmentada: una parte de ella continúa articulada por el trabajo asalariado, la otra es desafiada por el desempleo tecnológico y pasa a trabajar en actividades carentes de protección legal.

Los cambios que hemos analizado muy rápidamente tienen mayor impacto en las sociedades periféricas, como en el capitalismo anterior, el industrial, la reproducción del capital es incompleta, por fuerza deben pasar por dinámica global, por el accionar de las grandes compañías multinacionales.

La centralidad del conocimiento científico y tecnológico implica una mayor concentración del capital en pocas manos, en las grandes transnacionales, que por supuesto incrementan su poder sobre el mercado y sobre los estados de todos los países: aquí radica la idea de “imperio” de Hard y Negri (2004). El monopolio del conocimiento y de la capacidad de traducirlo en mercancías, produce una diferencia fundamental con el capitalismo anterior y con el papel que juega el capitalismo periférico.

En el modelo anterior los países subdesarrollados, tenían frente a sí la posibilidad de llegar a ser desarrollados, de progresar, se supone que estaban en un proceso que iba del subdesarrollo al desarrollo (Rostow, 1963), la industrialización por substitución de importaciones era la evidencia de ello en América Latina, no importa que en todos los países latinoamericanos fracasara.

Ahora esa posibilidad ya no existe, la idea de subdesarrollo como etapa se agotó, en el nuevo capitalismo el conocimiento se traduce en bienes desechables (electrodomésticos, automóviles, aparatos de comunicación, etc.), es casi imposible quemar etapas, si se copia los bienes desechables en el siguiente momento, cuando surge el nuevo producto, basado en nueva tecnología y con nuevos materiales, se estará en la misma situación anterior. Romper el monopolio de la capacidad de traducir conocimiento en mercancías, es casi imposible.

El resultado es una dependencia del capital internacional, hay una pelea entre las naciones para que ese capital participe en la economía nacional y fomente el crecimiento local. Frente a esta realidad de dependencia y subordinación, existe la ilusión de que fortaleciendo el fomento de la investigación científica y tecnológica, de la inversión en ciencia y tecnología, se podría acceder al nuevo capitalismo, pero para que ello fuese posible el esfuerzo a realizar es de tal naturaleza que resulta casi inviable en los países periféricos.

El argumento de la posibilidad se sostiene en los ejemplos de países que tuvieron éxito como Japón, Corea del Sur, Irlanda, China o India; sin embargo, se omite el hecho de que esos países formaron científicos e ingenieros, creando una masa crítica indispensable al desarrollo propio, antes del advenimiento del nuevo capitalismo, los posgrados norteamericanos o europeos fueron ampliamente aprovechados y con sus egresados se formaron los núcleos de investigación nacionales. América Latina y en especial México pagan el precio de las malas decisiones políticas tomadas durante el periodo de la industrialización por substitución de importaciones, de no haber apostado por crear sistemas de educación pública eficientes, universales y de alta calidad, así como de no haber formado suficientes cuadros en las universidades extranjeras, especialmente en las americanas, como lo hicieron los países antes referidos.

Según el reporte “Puertas Abiertas” del Instituto de Educación Internacional (IIE, 2007), mientras la India envía a las universidades de Estados Unidos cerca de 84 mil estudiantes por año, China 68 mil, 76 mil si se incluye Hong Kong, y Corea del Sur 62 mil, México envía 14 mil al año. Hay que agregar que los estudiantes asiáticos en su mayoría (70%) cursan posgrados relacionadas con la administración de empresas, ingenierías y ciencias, mientras que los latinoamericanos estudian mayoritariamente licenciaturas de humanidades, comunicaciones y ciencias sociales. Otro dato significativo es que la mayoría de los asiáticos son financiados por sus familias, quienes dan un alto valor a la educación.

La ilusión de la salida por el conocimiento surge de la apariencia de que el conocimiento es un bien universal al cual se puede acceder con relativa facilidad, pareciera que no es una mercancía. Pero no es así, en la actualidad el conocimiento científico se fundió con el técnico, no se puede acceder a uno sin poseer el segundo, el nuevo capital

anuló la frontera entre ciencia y tecnología lo que resulta son nuevos productos, nuevos materiales, nuevos procedimientos para producir, cuya innovación es incesante.

El nuevo conocimiento, como acerca del genoma humano, sólo puede ser traducido en mercancías (fármacos por ejemplo) por aquellas empresas que poseen los conocimientos, las tecnologías, el capital y los recursos humanos necesarios para experimentar y crear productos nuevos; el resto sólo puede hacer ciencia deporte, simular, realizar en el mejor de los casos avances puntuales de escasa significación y rápida obsolescencia.

Suponer que es posible crear empresas como Google gracias al ingenio de una persona aislada, no pasa de una quimera, esas innovaciones sólo se dan en donde existe la masa crítica de creadores o innovadores, que hacen el evento probable, no por acaso la mayoría de esas grandes novedades empresariales se dan en los grandes valles del silicón en California o de Boston u otros “valles” fuera de EEUU como Irlanda, donde se agrupan grandes cantidades de científicos y tecnólogos.

En el mismo sentido se puede apreciar la ruptura o el debilitamiento del vínculo entre la escolaridad y el empleo y consecuentemente el ingreso. La escolaridad va perdiendo fuerza como factor de movilidad social ascendente, cada vez es más evidente que la alta educación no se traduce en mejores y más estables empleos, la segmentación del mercado de trabajo lo impide, así como la reducción de mercado salarial de alta productividad.

El nuevo capitalismo sólo requiere de alta escolaridad y especialización en los sectores de punta, en el resto se apoya en trabajo descalificado o escasamente calificado, los requisitos de la mano de obra están cambiando, flexibilidad, polivalencia, capacidad de adaptación, de aprender rápido, aceptar la inestabilidad permanente en el trabajo y la vida laboral como lo común. Se privilegia el énfasis en las capacidades, en las aptitudes, que en los conocimientos fijos rápidamente obsoletos (CEPAL, 2007). Paradójicamente, sin educación, sin alta escolaridad de calidad todo es peor tanto para el individuo como para la nación.

La escolaridad como parte del capital humano es una de las variables fundamentales de la competitividad, sin una población bien educada el país estará en desventaja, si la

población no sabe el idioma inglés no podrá ubicarse en el mercado de los servicios, como es el caso de los “call centers” u otras actividades globales ubicadas en la periferia, o sin una masa crítica de ingenieros no podrá aspirar a que las empresas ubiquen en su territorio instalaciones de alta tecnología que incluyan las tareas de investigación.

En el caso de México la universidad, especialmente la pública, se desvinculó del proceso de desarrollo del capitalismo. Su pobre desempeño en la creación de conocimiento científico y tecnológico, la marginación de los procesos productivos y sobre todo de la innovación, de la creación de nuevos materiales, de nuevas tecnologías, nuevos procedimientos, etcétera. La universidad también vive una mayor tensión en el cumplimiento de la función de formación, que por increíble que parezca continúa dominada por las carreras tradicionales, la falta de oferta de ingenieros, químicos, y otras profesiones técnicas es cada vez más insuficiente para satisfacer una demanda creciente de la sociedad.

Respecto a la relación de la universidad con el proyecto nacional la separación es aún más drástica, no sólo por las debilidades de la universidad, sino por los efectos del nuevo capitalismo y la globalización.

Un breve paréntesis sobre este punto: el nuevo capitalismo modificó la geopolítica del mundo, las empresas multinacionales dejaron atrás el mapa de las naciones y han configurado redes de financiamiento, producción y distribución que abarca a todo el planeta. Los estados nacionales tienen aún importantes funciones como preservar el funcionamiento local e internacional del mercado, mantener sistemas legales que den certidumbre a las inversiones, promover sistemas de infraestructura, puertos, aeropuertos, carreteras, sistemas de información, etcétera para que el capital funcione con los costos más bajos posibles, proteger a los dueños del conocimiento de la piratería y el contrabando, etcétera.

Sin embargo, el nuevo capitalismo ha retirado de los estados nacionales la posibilidad de definir un proyecto económico propio, nacional, los proyectos son definidos afuera, qué se invierte, qué compañías se instalan, qué sectores se favorecen, son decisiones externas que toman las empresas transnacionales, basadas en sus análisis estratégicos y en los desarrollados por las grandes calificadoras del riesgo y las oportunidades que ofrecen los países.

Lo mismo se da en lo referente a la macroeconomía, todos los estados deben mantener baja la inflación, tasas de interés variables, presupuestos equilibrados, superávit fiscal, etcétera; de no hacerlo las empresas privadas que califican a los países, pueden castigar la nota y alejar las inversiones, provocar la salida de capitales. En los países periféricos una variable importante es el costo de la mano de obra, entre más bajo, más miserable, más atractivo para la máquina capitalista. El concepto síntesis de ese proceso es el de competitividad, es la competencia para atraer las inversiones extranjeras y ésa debe ser la meta a lograr por todo estado “responsable”.

En pocas palabras los estados nacionales, salvo muy contadas excepciones debidas a sus historias particulares, ya no son capaces de definir un proyecto nacional, un proyecto sustentado en una base material autónoma como lo era el desarrollismo, paradójicamente sin la participación de los grandes capitales ya no hay desarrollo nacional posible. Pero la participación de esos capitales, como ya señalamos, escinde a las sociedades.

A diferencia del período capitalista anterior en el que claramente existía la definición de un proyecto nacional, proyecto de una nación industrializada autosuficiente, autónoma, soberana y con una población que sería integrada por medio del empleo formal, productivo, y con prestaciones sociales, con una cultura nacional que expresara sus particularidades y su diferencia con el resto de las naciones, en la época actual esa idea de proyecto está en duda. Ahora en el nuevo capitalismo dificulta, casi anula, las posibilidades de definir proyectos nacionales autónomos.

En el caso de México el proyecto nacional anterior obviamente no se completó, pero al menos se formuló y creo cierta identidad. Ahora la definición de otro proyecto parece difícil dentro de las limitaciones que impone la mundialización. En este contexto vale la pena preguntarse –como lo hace Roberto Schwarz (1999: 57 y ss.)- cómo queda la idea del proyecto nacional, ¿es posible? Caben, siguiendo su pensamiento, varias respuestas:

La primera respuesta que se puede formular es que la idea perdió sentido al ser descalificada por el nuevo rumbo que tomó la historia. La nación ya no se va a formar o no se va a terminar de formar como unidad, sus partes se van a desligar una de las otras, habrá sectores avanzados de la sociedad los cuales se integran a la nueva sociedad capitalista mundial y el resto va a ser abandonada, dejada a su suerte.

La segunda es que en el supuesto de que la economía deje de impulsar contra la dirección de la integración nacional y de un sistema relativamente autorregulado y autosuficiente (como en la realidad la economía está empujando), la única posibilidad de continuar afirmando que la integración nacional es posible, que la nación es un todo, es la unidad cultural que mal o bien se formó históricamente y que se completó en la literatura, en el patrimonio, etc. En ese sentido la cultura formada, que alcanzó una cierta organicidad, puede funcionar como un antídoto para las tendencias disgregadoras de la economía...

Sin embargo y asumiendo que debemos pensar sin incluir un proyecto económico nacional (en la medida que está globalizado), que ya dejó de tener un sentido fuerte, determinante, el deseo de la formación de la nación parece vaciarse de contenido y perder su dinámica propia. Sin embargo, ni por eso deja de existir. La idea vacía del proyecto nacional puede ser utilizada en el mercado de las diferencias culturales y hasta la promoción del turismo, su significado ha cambiado.

Los referentes colectivos nacionales se debilitan, ser parte de una nación como principio de identidad se diluye, compite con la necesidad de pertenecer o estar en otra nación que ofrezca mejores oportunidades, en el cotidiano de las familias y las personas el compartir lealtades con dos naciones se vuelven cada vez más común. En contraparte se fortalecen las identidades colectivas locales, étnicas, regionales y se abren espacios para la individuación.

En el caso mexicano la dificultad para formar el proyecto nacional está acompañada por la crisis del proyecto anterior, por el fin del nacionalismo revolucionario que, pese a todo, conformó una cohesión social, felizmente pérdida, pero aún no substituida, y por las partes del mismo que sobreviven y jalan hacia la restauración del corporativismo autoritario.

Junto a la crisis del nacionalismo revolucionario, y en parte por ella, los partidos políticos han sido, y continuarán siendo, incapaces de formular proyectos para la nación. Sus propuestas se igualan respecto a lo que se refiere a la competitividad, se igualan respecto a la vocación turística del país, a la venta de hidrocarburos y otras materias primas en el mercado internacional.

Todos los partidos apoyan los incentivos a la inversión externa y a la industria maquiladora, todos apoyan a los emigrantes a los Estados Unidos (500 mil al año), lo que equivale a la mitad de los mexicanos que cada año entran al mercado laboral, y el envío de reservas a sus familiares. Todos están de acuerdo en el perfil básico de México como exportador de materias primas, como maquilador de compañías trasnacionales. Como destino turístico bajo control de compañías trasnacionales. También hay coincidencias respecto a proyectos sociales como las políticas contra la pobreza (las diferencias al respecto están en como medirla), en procurar una mayor igualdad social, en que hay que fomentar la educación, especialmente la calidad de la misma. No obstante las propuestas alternativas concretas no existen. Ningún partido político tiene un proyecto de nación que difiera en algo sustancial a lo que existe y vivimos, que sin duda es muy malo.

La enorme dificultad para definir un proyecto nacional, de formación de la nación, no debe confundirse con la formulación proyectos políticos que tienen que ver con una visión de futuro y con objetivos nacionales. Dagnino, Olvera y Panfizzi (2006) resaltan tres tipos diferentes de régimen político, el autoritario, el neoliberal y el de la democracia participativa.

El régimen autoritario corresponde al pasado de Latinoamérica y está presente como una sombra que amenaza con volverse realidad. Formalmente nadie lo defiende, aunque en la práctica muchos lo ejercen.

El proyecto de la democracia participativa está conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia, que confronta los límites de la democracia liberal, destaca la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas, defiende la necesidad de la transparencia y de la rendición de cuentas, los derechos a la información; por supuesto defiende la lucha contra la desigualdad social y reivindica los derechos de las minorías.

El régimen neoliberal también reivindica la democracia y la ciudadanía, pero privilegia al mercado como mecanismo de su desarrollo, propone políticas focalizadas, se opone a la universalización de los derechos que interfieren en el mercado, en consecuencia limita los derechos sociales, la desigualdad propone administrarla con políticas asistenciales y sostiene que por medio de la convergencia el mercado la superará, limitan la

participación al llamado tercer sector. Dicen los autores: “Las nociones de ciudadanía, de sociedad civil y de participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y, por lo tanto, son portadoras de los que se podría llamar una misión minimalista de la política”.

La existencia de esos proyectos políticos, sin duda, hace una gran diferencia para la vida de los pueblos, pero no resuelven el problema del proyecto nacional que va más allá del proyecto político, que implica una propuesta cultural, social y económica definida dentro de la globalización.

En esta nueva realidad en que se redefinió el estado nación, la universidad se ve alejada de la centralidad del proyecto nacional, tanto por su inexistencia como por la propia debilidad del centro estatal. La universidad es relegada a las leyes del mercado y sometida a sus exigencias de productividad, de evaluación, bajo la premisa que los términos clave son: calidad, eficiencia, adecuación al mercado y vinculación con el mundo productivo. (Rodríguez, 2008: 39) Parece que su función de difusión, de defender y promover valores, de elaborar la crítica de la sociedad y de sí misma quedara en el olvido o fuese inútil para el sistema, a toda costa la universidad pretende ser despolítizada.

### 3. La UNAM y su gobierno en cuatro décadas (1970-2010), por Hugo Casanova Cardiel

En este texto se ofrece una mirada panorámica del gobierno de la UNAM a lo largo de las décadas recientes. Se sigue la secuencia de los rectorados a partir de la gestión del doctor González Casanova en 1970 y se plantean algunos de los retos que enfrenta la institución de cara al futuro. El escrito se estructura en tres apartados: a) Ideas preliminares sobre la Universidad, b) la UNAM en las décadas recientes, y c) la Universidad Nacional entre 2000 y 2010.

#### **Ideas preliminares sobre la Universidad**

Aun sin incursionar en sus arquetipos medievales, hay que reconocer que la universitaria es una institución casi milenaria y que caracteriza el desarrollo de la cultura occidental. Es también importante reconocer que la universidad ostenta cualidades específicas porque tiene rasgos que la definen y que conforman un ethos definido en torno a tres dimensiones: la primera expresada en la reunión voluntaria de los sujetos en torno al saber, la segunda expresada con la comunicación del saber y la tercera con su certificación.

Aunque es histórica, la universidad es una institución contingente, articulada a su tiempo y espacio, y en este sentido es imposible sostener que la universidad es una entidad inamovible. La Universidad se extiende más allá de sí misma, tanto temporal como espacialmente. Dicho atributo no se limita al orden geográfico, sino que se extiende a la órbita temporal. Lo que se dice hoy en la institución encuentra ecos al día siguiente, al año siguiente y aun en el futuro lejano. Y ese hecho, implica una enorme responsabilidad para quienes nos desempeñamos en el presente institucional.

Por todo ello, las reflexiones sobre la universidad han de estar fundadas en indagaciones consistentes y en análisis rigurosos. La universidad puede ser abordada desde diversos ángulos de conocimiento y en múltiples sentidos. Así, el estudio de la universidad, además de haber constituido desde hace unas décadas un campo de estudio específico, puede ser realizado desde las más variadas disciplinas: la historia, la sociología, la pedagogía, la política y la gestión. Y ¿qué se estudia de la Universidad? Múltiples ángulos

temáticos: los estudiantes, los académicos, los directivos, los procesos de enseñanza y aprendizaje, el currículum, la identidad y, por supuesto, su gobierno.

El gobierno universitario y de manera específica, el gobierno de la UNAM ofrece a su vez, diversos aspectos para su estudio (véase, por ejemplo: Jiménez, 1982; Levy, 1987; Aguilar, 1988; Muñoz, 2002; Ordorika, 2006). Así, existe una dimensión normativa que está definida de manera principal en sus ordenamientos legales. También hay una dimensión implícita que se basa en una serie de prácticas y ritos institucionales. Esto no es privativo de la Universidad Nacional, en la literatura especializada se señala que las instituciones universitarias dan cabida a culturas y formas específicas que les dan identidad y que les permiten generar mecanismos característicos de articulación institucional y de gestión universitaria.

Es importante iluminar este hecho: no existe una lectura única del gobierno de la Universidad sino que puede haber múltiples lecturas. En el caso de la UNAM vale la pena destacar que la normatividad de 1944 es la que regula los aspectos más visibles de la vida institucional. Sin embargo, más de seis décadas después es posible apreciar efectos paradójicos. Así, podemos aludir a factores como la estabilidad, la continuidad y una enorme presencia nacional que de la institución. Sin embargo, con el paso de los años ha aparecido en la UNAM una dimensión que muestra otra cara de la moneda: el agotamiento de las formas de gobierno, la insuficiencia en las modalidades de representación y consenso, entre otros rasgos que plantean la necesidad de impulsar reformas pertinentes en el campo del gobierno universitario (Casanova, 2009).

Al respecto, vale la pena recordar que en los últimos años se han presentado una serie de cuestionamientos a las formas tradicionales de gobierno, en términos de representatividad, de elección de autoridades, del catálogo de derechos y obligaciones de los diferentes actores del gobierno, de la rendición de cuentas y de un desequilibrio que se señala entre las figuras unipersonales y los órganos colegiados, que con el paso de los años, al no haber reformas sustantivas, se han venido conservando figuras y estructuras que comienzan a dejar de responder a las nuevas necesidades institucionales (Kent, 1988).

Existe, en este mismo orden de ideas, una importante merma en los niveles de gobernabilidad institucional -entendida como la capacidad para construir e implantar

decisiones bajo condiciones de legitimidad, efectividad y participación (Acosta, 2000)- que se ha expresado en la historia reciente de la UNAM en una reiterada dificultad para implantar decisiones institucionales de gran envergadura, señaladamente en los temas de cuotas, de establecimiento de criterios de acceso entre el bachillerato y la licenciatura, de aplicación de criterios de evaluación entre otros.

No obstante, parece necesario reconocer que la Universidad Nacional vive, en términos de su gobierno, una suerte de régimen de transición en el que coexisten diversos factores de orden conservador, con otros factores de carácter emergente y que buscan responder de una mejor manera a las necesidades de una comunidad compleja y demandante. Las estructuras de gobierno definidas en la normativa de 1944 forman parte de la primera categoría y las adecuaciones a la colegialidad universitaria de las dos últimas décadas representan un claro ejemplo de la segunda.

Hay dos rasgos de la universidad que también deberían ser atendidos en este apartado y que se enmarcan en la órbita de su gobierno. El primero es que en las universidades coexiste la tradición con la innovación: lo viejo y lo nuevo. En la UNAM se mantienen factores que le han permitido trascender a lo largo de un siglo pero, al mismo tiempo, en la institución han surgido siempre mecanismos de adaptación que le han permitido responder ante las nuevas realidades. Es una compleja articulación en la que el gobierno universitario desempeña un papel crucial. El segundo rasgo es que el gobierno universitario articula una relación paradójica: la de la libertad y la coordinación. En la institución universitaria el trabajo académico se realiza bajo una alta dosis de libertad. Tal condición, indispensable e irrenunciable, deriva a menudo en una suerte de desencuentro entre sus muy diversos componentes. Así, el gobierno universitario ha de poder responder entonces con capacidad de respuesta y efectividad a la necesaria vertebración entre las muy diversas voces y posiciones de sus actores.

### **La UNAM en las décadas recientes**

Entre 1970 y 2000 la UNAM vive una intensa actividad en todos sus órdenes (Casanova, 2001). Sus actores y sus procesos se multiplican en términos cuantitativos y se diversifican en términos cualitativos. A su vez, aunque a un ritmo menos intenso que otros ámbitos, el

gobierno universitario experimenta transformaciones que busca responder a la creciente complejidad institucional.

A lo largo de esas tres décadas, la UNAM estuvo dirigida por seis rectores. Dos de ellos ejercieron por dos períodos el Dr. Guillermo Soberón y el Dr. José Sarukhán. Dos rectores completaron sólo un periodo el Dr. Octavio Rivero y el Dr. Jorge Carpizo y dos rectores que no llegaron a concluir el período para el cual fueron designados, el Dr. Pablo González Casanova y el Dr. Francisco Barnés. Se trata de casi 30 años de los que más de la mitad fue ocupada por los rectores Soberón y Sarukhán, y que se refleja en el enorme influjo que ejercieron en la institución que hoy tenemos. Lo anterior no significa que el resto de rectores no tuvieran una influencia efectiva, sino que ocho años de gestión permitiría una impronta mucho más fuerte y visible en la vida institucional.

El rector González Casanova (1970-1972) es quien inaugura la década de los setenta y preside la institución surgida del movimiento de 68 y de la emergencia social y estudiantil de la década anterior. El sociólogo y ex-director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales genera un proyecto de reforma universitaria de gran singularidad y con un enorme impacto en la Universidad de hoy. La ampliación y la diversificación institucional de los setenta, inicia sin duda con la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, del Sistema de Universidad Abierta y del programa de descentralización que constituyeron la base del ideario de reforma de González Casanova. Este programa daría lugar al establecimiento de una de las más innovadoras creaciones de la universidad, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, mismas que con el paso de los años alcanzarían el rango de facultades multidiciplinarias.

González Casanova impulsó el surgimiento de grupos universitarios innovadores tales como el “Consejo de la Nueva Universidad”, en el cual logró articular a universitarios con ideas propias y hasta críticas respecto a las líneas institucionales. Aunque el grupo no tuvo un desarrollo ulterior, vale la pena destacar como el rector buscaba dar expresión a posiciones e ideas diferentes a las institucionales. Por una desafortunada conjunción de elementos de política gubernamental e interna, de sindicalismo y de porrismo, el rector renunció de manera forzada y precipitada a los dos años y medio de su gestión. El doctor González Casanova se va de triste manera, de una manera injusta, con una enorme distancia

frente al presidente Luis Echeverría, quien termina, confrontando al rector y a la institución misma.

El doctor Guillermo Soberón (1973-1980), hasta entonces Coordinador de Investigación Científica de la UNAM, es quien asume la rectoría. El nuevo rector tiene dos momentos principales a lo largo de su doble gestión, el primero de restablecimiento institucional, y el segundo de reforma académica.

En términos de restablecimiento institucional, el doctor Soberón centra su estrategia en la administración como elemento central. Así, será planteado un esquema organizativo universitario por subsistemas de responsabilidad ubicados bajo la órbita del secretario general, del secretario general administrativo, de los coordinadores de investigación científica y humanística; del coordinador de extensión universitaria, del abogado general y del secretario de la rectoría. (Casanova, 1995: 110).

A la vez se implanta un definido esquema de control político que logra recuperar la estabilidad, merced a la contención de los muy diversos grupos que se articulan en la institución. Entre los mecanismos de contención instrumentados en esta gestión, se incluye el llamado a las fuerzas del orden público para contrarrestar las tensiones que generan grupos adversos a la institucionalidad. Esto es entendido por amplios sectores universitarios cuando se trata de contender con el porrismo o con la delincuencia de orden común. Sin embargo, el uso de la fuerza no resulta igualmente aceptado cuando la institución se encuentra en tensión ante demandas laborales de los trabajadores o reivindicaciones de los estudiantes y este es un tema que aún sigue generando controversias cuando se hace referencia a esta gestión (Kent, 1990).

En términos académicos el doctor Soberón impulsa un proyecto fuerte y definido, y no obstante el evidente cambio de rumbo respecto a la gestión reformista de González Casanova, se logran institucionalizar los proyectos más característicos de dicho rector. Así, se consolidan el Colegio de Ciencias y Humanidades, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, así como el Sistema de Universidad Abierta. A la vez se impulsa el ámbito de la investigación de una manera altamente significativa y además de la creación de infraestructura inmobiliaria, se generan estrategias para consolidar esa función universitaria.

Como se sabe, el rector Soberón también es un gran generador de infraestructura en términos de espacios e impulsa la construcción de la ciudad de la investigación científica y de la difusión de la cultura. En breve, la obra cultural de la Universidad se debe en buena medida a la gestión del doctor Soberón con obras tan emblemáticas como la Sala Nezahualcóyotl, y las salas de teatro, cine y danza ubicadas en el Centro Cultural Universitario.

La UNAM es una institución de contrapuntos y entenderla en plenitud obliga a ver su historia más allá de los rectores. Durante el soberonismo, en los complejos setenta –que fueron en realidad el post 68-- hay una serie de movimientos universitarios de diversa intensidad, que llegarán a ejercer un importante contrapeso y que incluso pondrán en jaque las políticas institucionales. Se trata, una vez más, del sindicalismo universitario, pero también de otras manifestaciones como la generada por el grupo constituido en torno a “Punto Crítico”, el cual planteará enormes retos a la gestión universitaria (García Salord, 1985).

Son movimientos que en su momento resultan difíciles de manejar a las autoridades universitarias, pero que es importante analizar en una perspectiva que rebase su propia coyuntura. Sin dar más rodeos, vale la pena señalar que tales movimientos alternativos --y hasta de resistencia institucional-- contribuyeron de muy diversas maneras a la democratización de la vida política de México. Un buen número de los actores de estos movimientos, logró consolidar sus proyectos en los sucesivos partidos políticos de la izquierda, en asociaciones civiles y culturales y en instituciones nacionales tan relevantes como el Instituto Federal Electoral. Los universitarios que durante los setenta ponían en aprietos a las autoridades universitarias, contribuirían más adelante a la renovación política de México.

La gestión que sucedió al influyente grupo organizado en torno al doctor Soberón, fue la del doctor Rivero quien pasó de una posición de gran optimismo a una situación muy difícil. En los ochenta el país iniciaba bajo la promesa del petróleo y de los recursos, de los que el presidente López Portillo llegó a afirmar: “tenemos que aprender a administrar la abundancia”. Los resultados no obstante serían muy diferentes y de ese optimismo, se

pasaría a una severa crisis económica que obligaría a replantear de manera radical las políticas universitarias.

En 1982 hay otro hecho que en el ámbito externo a la Universidad resultaría de gran relevancia: la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y que planteaba la obligatoriedad gubernamental de generar planes y programas. Esta tendencia llegaría a la propia UNAM y muy pronto la institución iniciaría un importante proceso de planeación. Aunque el plan de desarrollo institucional logró ser impulsado, sus resultados fueron infructuosos y el doctor Rivero no logró ser designado para un nuevo período pues la Junta de Gobierno se inclinó por el abogado Jorge Carpizo.

El doctor Jorge Carpizo –se hace aquí referencia solamente a uno de los hechos más visibles de su gestión--, lanza en su segundo año un documento titulado “Fortaleza y debilidad de la UNAM” el cual hacía alusión a una serie de aspectos positivos de la Universidad. Sin embargo, el documento iluminaba de una manera muy significativa una treintena de puntos que el rector y su grupo de colaboradores entendían como los temas que estaban frenando la buena marcha de la institución (Casanova, 1994).

Entre los temas más señalados se encontraba el referido a las cuotas, a los exámenes y al pase reglamentado del bachillerato a la licenciatura. Tal planteamiento chocaría con la resistencia de los estudiantes y, poco tiempo después, con el estallamiento de una huelga estudiantil que marcaría un antes y un después para la gestión universitaria y, de manera especial para la gobernabilidad institucional pues lo que se evidenciaba era un notable desgaste de las formas tradicionales para la toma de decisiones. En tal sentido, una decisión que había sido avalada por el Consejo Universitario y cuestionada por apenas un pequeño grupo de estudiantes, era capaz de poner en jaque a la institución. El resultado era por demás aleccionador, ante la resistencia estudiantil el Consejo Universitario retiraba su propuesta original y aceptaba la realización de un congreso universitario para dirimir las diferencias con la comunidad.

El rector Carpizo no se presentó a la posibilidad de ser elegido para una nueva gestión y en la UNAM se abrió nuevamente la convocatoria para que la Junta de Gobierno designara a un rector que lo sucediera.

El doctor José Saukhán, es otro de los rectores que llega a su cargo después de un gran conflicto. El nuevo rector llega a su cargo sucediendo a un rector que aunque había completado su gestión, también había dejado un importante compromiso para la institución con la realización de un Congreso Universitario. Dicho evento colocaría frente a frente a quienes habían lanzado una propuesta de reforma institucional con quienes la habían confrontado. Se trataba de una situación cargada de simbolismo, pues en ese evento las formas verticales del gobierno universitario se veían cuestionadas y, aunque de manera fugaz, los actores de la institución lograban debatir en condiciones de una relativa igualdad.

Aunque hay diferentes interpretaciones, es posible afirmar que el Congreso fue saldado de una manera positiva para ambas partes. Por un lado, quedaba ratificado el proyecto institucional que mantenía las estructuras de gobierno, la defensa de la ley orgánica, la creación de consejos académicos y la incorporación de proyectos de financiamiento alternativos. En el Congreso se aprobaron diversos mecanismos de evaluación y planeación de la vida académica y se recuperó parte de la legitimidad que había sido puesta en cuestión en el período anterior.

Por otro lado, sin estar en un documento definido, los estudiantes y sus grupos afines ratificaban la negativa a las cuotas, la negativa a los exámenes departamentales y la defensa del pase reglamentado. Asimismo, lograban plantear una consistente defensa de la universidad pública y autónoma, así como un profundo cuestionamiento al conservadurismo y al autoritarismo universitario. Los estudiantes refrendaron la interlocución de su organización y cancelaron las medidas que originaron el conflicto ratificando un discurso a favor de la universidad pública y gratuita que constituía entonces la vanguardia del pensamiento crítico universitario.

Tales planteamientos, hoy retomados en el discurso institucional, serían fuertemente cuestionados con el discurso de la evaluación y la calidad. Y en ellos se fundamenta una de las reformas institucionales más significativas en la UNAM: la implantación de las políticas de evaluación del trabajo académico.

Al concluir la doble gestión del rector Sarukhán, la Junta de Gobierno designó como nuevo rector al doctor Francisco Barnés. En la historia reciente de la UNAM se suele recordar al plan que bajo el nombre del rector intentó la implantación de un sistema de

cuotas. Sin embargo, el rector Barnés tenía una propuesta de renovación institucional con mayores aspiraciones que la que lo llevó a la renuncia forzada. Los análisis históricos sobre la UNAM seguramente tendrán mucho que decir sobre una gestión cuyos planteamientos iba más allá de las cuotas y que, según estudios recientes, fue sometida a fuertes restricciones económicas por el gobierno zedillista (Rodríguez Gómez, 2009).

En la propuesta de Barnés, se consideraba la conformación de un esquema de red de campus --con ecos de los modelos de California o de París en la Sorbona-- y él pensaba que a partir de este esquema los diferentes campi se irían descentralizando de una manera efectiva. También se planteaba el fortalecimiento de la colegialidad y la academia, se apelaba a un mayor compromiso institucional ante los estudiantes y existían planteamientos para generar licenciaturas y posgrados de mayor exigencia, de generar un liderazgo en la investigación y de propiciar una mayor rendición de cuentas de la Universidad.

De todo ello, cuando fue impulsada la reforma al Reglamento General de Pagos, no quedó nada. En la institución se olvidó que alguna vez hubo un esquema razonable de reforma y se llegó a un estado que cerró la UNAM por casi un año. De la radicalización de las posiciones se llegó al rompimiento del tejido universitario y de ahí a la desazón institucional (véase Rodríguez Araujo, 2000; Sheridan, 2000; Curiel, 2001; Rosas, 2001).

Pese a lo anterior, la institución recuperó la fortaleza y antes de aventurar hipótesis que sugieran “soluciones milagro”, conviene recordar que Burton Clark, uno de los autores más significativos del campo de la educación superior, sostiene que las universidades son entidades de fondo pesado (bottom heavy) y eso les da un carácter especial (Clark, 1983: 184). El peso de las instituciones universitarias está en la base y lo que les da consistencia no está en la cúspide sino en su trabajo sustantivo y cotidiano: en la docencia y la investigación, es decir en el vínculo que se establece en torno al trabajo académico y el saber. Muy probablemente esa es la fuerza que permitió a la UNAM recuperar su vida regular en un plazo muy corto.

### **La Universidad Nacional 2000-2010**

El periodo del año 2000 al 2010 representó no solamente una nueva fase para la historia institucional, sino que constituyó una nueva etapa para el país. En la primera década del

siglo XXI se vivió en México una reconfiguración de las élites políticas mexicanas derivada en gran medida de la alternancia partidista. Dicha década se caracterizó por un marco político en constante deterioro, un ambiente financiero inestable, el crecimiento de la pobreza, el ascenso de la inseguridad y un régimen educativo poco propicio a la universidad pública. También puede hablarse en esta década de una suma de tensiones que llevaron en la gestión del rector De la Fuente a un relativo distanciamiento de la Universidad frente al poder público. Y se insiste en el carácter relativo del distanciamiento, pues aunque la relación entre el gobierno y la universidad se alejó de los cauces de entendimiento sobre todo en materia de financiamiento, dicha relación se mantuvo en los niveles mínimos.

El rector De la Fuente llegó a la UNAM en 1999 para atender una crisis institucional que, por sus altos costos institucionales y sociales, representó la más profunda y grave de la historia de la UNAM. Las medidas impulsadas por el nuevo rector y su equipo serían muy polémicas, pues junto a un discurso explícito de diálogo y de recuperación de la comunidad universitaria, se vivió la entrada al campus central de un cuerpo policial y el encarcelamiento de centenares de universitarios (véase el mensaje de toma de posesión del rector en: De la Fuente, 2000).

Este hecho, difícil de sobrellevar por la propia comunidad, marcaría una desconfianza inicial hacia el rector pero también representaría la condición para la recuperación del campus central por parte de las autoridades. Así, de manera lenta pero inexorable, la institución lograba regresar a la normalidad. La estrategia fue compleja: desactivar el conflicto y aislar la beligerancia. Seguían existiendo algunos focos de resistencia en los espacios tradicionalmente activos, pero las autoridades lograban atenuar y luego contener el conflicto mediante diversas vías, unas de control político –y aún policiaco-- y otras que prometían impulsar un proceso de reforma universitaria.

Al lado de la recuperación de la institucionalidad, surgiría otra estrategia: la recuperación de la imagen de la UNAM, tanto dentro como fuera del país. En tal escenario, los rankings adquirieron un enorme protagonismo y se convirtieron en uno de los principales escaparates en los que se asentó la nueva imagen de la UNAM y que la colocaba en la órbita mundial de las universidades. Así, la UNAM se valora esta vez al lado

de Harvard, Yale, Oxford y la Sorbona entre otras universidades. Y, por supuesto, no se está poniendo aquí en duda el carácter serio y comprometido de diversos sectores de la institución, los cuales no necesitan campaña alguna, sino que se está resaltando la estrategia para que la UNAM fuera reconocida antes que por la crisis de 1999-2000, nuevamente por sus aportes académicos.

En el nuevo escenario político nacional, la UNAM construye de manera paulatina, su nuevo papel: es una institución que genera un juicio crítico y ponderado ante los problemas nacionales. Así, adquiere una mayor fuerza no solamente frente al Estado o el gobierno, sino de cara al conjunto social. También se acerca a otras fuerzas políticas, por ejemplo al gobierno de la ciudad de México, así como a las fracciones parlamentarias de la oposición. El ideario institucional se renueva y los temas de la autonomía, la gratuidad, la democratización y el compromiso social se suman a los planteamientos de calidad y exigencia académicas.

La reconfiguración de las élites políticas, permitía que la Universidad construyera una nueva identidad ante un gobierno situado esta vez más ostensiblemente a la derecha del espectro político nacional.

En términos académicos la gestión del rector De la Fuente impulsó reformas discretas. Entre estas cabe incluir las reformas al posgrado, el programa de movilidad estudiantil, la mejora del bachillerato, así como la acreditación y evaluación de las licenciaturas.

### **La Universidad hoy**

En noviembre de 2007 fue designado el doctor José Narro para desempeñarse como rector de la UNAM hasta noviembre de 2011. En términos de contexto nacional bien podría expresarse que las tendencias definidas a principios de la década se mantienen. Así, la alternancia partidista del 2000 ha devenido en un régimen político con enormes problemas de eficacia y operatividad. De la incertidumbre política y financiera de los inicios del régimen se ha pasado a un estado en el cual predomina la inseguridad, un fuerte deterioro social y una creciente violencia que se ha extendido a todos los ámbitos de la vida social.

Existe además una fuerte pérdida de la confianza ciudadana en las instituciones políticas y las voces de los políticos son a menudo descalificadas.

En ese escenario, la UNAM ha jugado un papel que aunque arriesgado para algunos, puede contribuir a la discusión seria e informada de los grandes problemas nacionales. En tal sentido, sin ánimo alguno de promoción a la figura del rector —que ya en casa tiene bastantes temas y preguntas por resolver— resulta claro el peso del rector de la UNAM en la atención a los temas nacionales. Así, en la perspectiva actual la Universidad ha constituido un referente social con un peso significativo. Y no se alude aquí a la dimensión política de la Universidad o a su participación en la disputa por el poder, sino a la responsabilidad con la cual participa en el debate a partir de sus tareas sustantivas y con base en los campos de la filosofía, las ingenierías, las ciencias políticas y el derecho, por citar solamente algunas de las disciplinas cultivadas por los universitarios.

Hoy en la UNAM sigue vigente el discurso institucional a favor de la universidad pública, de la universidad nacional, de la universidad autónoma y de la reforma universitaria, que es uno de los temas ya tratados históricamente por el hoy rector Narro. (Narro, 2002). La gestión actual mantiene un énfasis en los estudiantes del bachillerato, de la licenciatura y del posgrado. Hay un compromiso institucional que comienza a atender un tema vedado hasta hace muy poco: la expansión de la matrícula y la creación de nuevas entidades de docencia. En el 2011 sigue vigente una idea de reforma universitaria que podría posicionar a la institución de cara al futuro. Esa es acaso la mayor responsabilidad que enfrenta la gestión universitaria actual: dar los pasos necesarios para superar sus retos acumulados y para construir la universidad del nuevo centenario.

#### 4. La autonomía universitaria: actualidad y perspectivas, por José Narro Robles, Martiniano Arredondo Galván, David Moctezuma Navarro, Juan Aróstegui Arzeno y Luis Raúl González Pérez

En este ensayo se pretende analizar, en un primer apartado, algunas ideas sobre la significación actual de la autonomía universitaria y la especificidad académica en que se sustenta; se alude a los antecedentes de la autonomía tanto en la región latinoamericana como localmente y, de manera sucinta, también al proceso seguido en la UNAM; se distinguen las dimensiones o vertientes que implica la autonomía universitaria y se plantea, como condición de posibilidad, su relación con la democracia.

En un segundo apartado, se hace una reflexión sobre la responsabilidad y el compromiso con la sociedad que implica la autonomía universitaria; se plantean algunas de las vicisitudes, problemas y retos a los que actualmente se enfrenta; se presta especial atención a la relación entre autonomía y financiamiento, y se hace referencia también a su relación con la cobertura de la educación superior y, de modo particular, al análisis que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la dimensión de autogobierno de las universidades públicas autónomas y a la resolución que adoptó, emitida el 24 de junio de 2009.

En un tercer apartado, a manera de conclusiones, se precisan algunos de los rasgos especiales de la autonomía universitaria, en la vertiente de autogobierno; se hace una referencia a su significación en la UNAM con motivo de los 80 años de haberla obtenido y se alude a la necesidad, para que sea completa, de que las universidades públicas puedan contar con un presupuesto básico, por mandato de ley.

#### **La noción de autonomía universitaria**

El término autonomía evoca nociones como soberanía, emancipación, autorregulación y autogobierno. Autonomía, viene de dos palabras del griego: autós, de uno mismo y, nomos, norma o ley. Se opone al de heteronomía, que supone una actuación con base a criterios y normas impuestos por otros, que son externos o ajenos o que provienen de fuera. Implica la no dependencia de otros y la no subordinación.

La “autonomía” indica la capacidad de las personas, las instituciones o los Estados de darse a sí mismos su propia ley y gobernarse por ella, de ordenar su propio mundo y de configurar, en suma, su forma acostumbrada de ser. Pues autos, ciertamente quiere decir, “sí mismo” y actuar por sí mismo como “autor”, en este caso de su propio nomos. Por esto, significa autoconciencia, autodeterminación, independencia y, en definitiva, libertad (González, 2004).

Normalmente, con connotaciones e implicaciones políticas y jurídicas, se aplica a colectividades como municipios, provincias, regiones u otras entidades a las que, dentro de un Estado, se les reconoce la potestad para regirse mediante normas u órganos de gobierno propios.

El término se refiere también a individuos, sobre todo a partir de la ética kantiana, como la capacidad de tomar decisiones por uno mismo y normar la propia conducta en base a la deliberación racional. No está por demás recordar que la noción de autonomía históricamente cobró preponderancia en la época de la Ilustración, en la que se proclamaba a la razón como la norma suprema de la sociedad y de los individuos, y que se puede caracterizar por la lucha contra el despotismo, la ignorancia, el paternalismo y la superstición, así como por promover la universalización de los derechos del hombre, el establecimiento del principio de la laicidad y la instauración de la secularización de la sociedad y de las creencias y valores.

El propio Kant al referirse a la Ilustración, la define como la superación de una minoría de edad, que estriba en la incapacidad de servirse del propio entendimiento y estar sujeto a la dirección de otro. Esta incapacidad la atribuye a la falta de decisión y de ánimo. Por ello, con su famosa alocución “sapere aude”, que se convirtió en divisa de la Ilustración, exhorta a tener el atrevimiento y la audacia de saber y de usar la razón.

En esta época, también concebida como de la Modernidad, se consolidaron los Estados Nación y se empezaron a establecer los sistemas educativos nacionales que en algunos casos afectaron a las universidades, al convertirlas en universidades de Estado, como en Francia con la universidad napoleónica que, por cierto, fue un modelo de referencia para el desarrollo de la universidad latinoamericana.

El surgimiento de los estados nacionales puede atribuirse a múltiples causas, entre ellas al desarrollo del comercio y de la producción de bienes y servicios, pero también a la evolución social y al desarrollo de la conciencia. La Ilustración contribuyó a ello con la revolución copernicana del conocimiento, el surgimiento de la ciencia y el dominio creciente de la naturaleza por la técnica, el desplazamiento de la visión teocéntrica por una visión antropocéntrica, así como con la difusión de ideas libertarias frente a regímenes impuestos.

El concepto moderno de autonomía apunta a la emancipación o liberación de la conciencia del estado de ignorancia y error por medio del conocimiento, a disponer del ejercicio de la razón y del pensamiento para llegar a adquirir la capacidad de darse normas a sí mismo, sin intervención de autoridad alguna.

Juliana González ha señalado que pocos conceptos tienen más significado para la Modernidad (de la que somos herederos) que el de autonomía, tanto en sentido jurídico como ético, político, antropológico y cultural en general, y es evidentemente inseparable de los valores y derechos inalienables de la libertad y la igualdad. La concepción moderna de lo que es el hombre incluso considera que la autonomía es nota distintiva y definitoria de lo humano en cuanto tal. (González, 2004)

Con relación al relieve que cobraron en esa época la autonomía y la racionalidad cabe hacer una digresión sociológica en el sentido que apunta Niklas Luhmann, de que en los intentos por caracterizar a la modernidad -que la asocian al mundo conceptual de la Ilustración racionalista y a la importancia que se da al individuo que se autodetermina- hace falta una teoría sociológica de la sociedad, que analice la continuidad en el plano de los desarrollo socioestructurales (sistema financiero, política organizada en forma de Estado, investigación que apunta a la modificación del saber, medios de comunicación de masas, derecho exclusivamente positivo, educación para toda la población, todos ellos fenómenos específicamente modernos).

Este autor señala que es entonces, como resultado del proceso evolutivo de diferenciación de la sociedad, que surgen y se constituyen distintos tipos de racionalidad específica, entre ellos: la racionalidad económica, la racionalidad política, la racionalidad jurídica y la racionalidad científica. Tipos de racionalidad que tienen consecuencias para lo

que puede entenderse por racionalidad en la sociedad moderna, y que corresponden a la autonomización de sistemas parciales de la sociedad orientados y diferenciados por funciones especializadas: de la política, de la economía, del derecho, de la educación, de la ciencia, entre otros. La comunicación fundamental en la sociedad se estructura alrededor de estas funciones, y los problemas de la sociedad se tratan en el nivel de cada sistema parcial, que produce sus propias tipologías y soluciones de problemas. Luhmann, 1997:14-20)

Con relación al sistema educativo, resulta interesante la observación que hace Luhmann, en el sentido de que la autonomía, como un valor y un espacio de libertad por el cual luchar, es a la vez una presión estructuralmente impuesta, como condición necesaria de la diferenciación de sistemas funcionales específicos y la eliminación de tareas operativamente ya no continuables para otros sistemas funcionales. (Luhmann 1993: 128)

#### *Especificidad académica de la autonomía universitaria*

Diversos autores han señalado que la universidad tiene fines propios que, a lo largo de la historia, la hacen ser la misma, pero a la vez diferente. Ha mantenido sus rasgos distintivos, aunque sus objetivos puedan expresarse en diferentes formas, en razón de los cambios y circunstancias de sus entornos socioeconómicos y políticos. “La universidad es la institución que ha conservado sus pautas fundamentales y sus funciones y papel social básicos en el curso de la historia”. (Ruegg 1994: XIX)

La universidad, como una constante a lo largo de más de ocho siglos, puede definirse como un espacio de vida intelectual, de cultivo del conocimiento. Como una instancia o institución de naturaleza académica. El cultivo del saber forma parte de función y razón de ser de la universidad, lo que implica preservar la cultura, enriquecerla y recrearla, transmitirla y difundirla.

Por esta misión y vocación, por el saber y la cultura, se distingue la naturaleza y especificidad de la institución universitaria en su inserción en el conjunto social y en el servicio singular que presta a la sociedad.

Sin embargo, la investigación, la docencia y la extensión pueden adoptar criterios y modalidades distintos, según las circunstancias y condiciones sociales e históricas y, por ello, la expresión de los fines y objetivos de las universidades puede ser diversa.

La tarea fundamental de cultivar el saber define entonces a la universidad. Como organización y espacio social (de relaciones sociales), que tiene como eje de sustentación la cultura y, en alguna forma, lo que podría entenderse como la alta cultura, requiere de libertad como condición necesaria para realizarla; libertad de pensamiento, de búsqueda de la verdad y de expresión. Históricamente ha habido un reconocimiento de las diversas sociedades a esta tarea singular de la Universidad, como espacio social que condensa expectativas diversas en relación al conocimiento, considerado socialmente necesario.

La autonomía universitaria implica ciertamente la autenticidad, o sea la fidelidad a la propia misión académica. La autonomía, inherente al quehacer académico, no significa una introversión y un repliegue de la universidad sobre sí misma que la incomunique del resto de la sociedad y la convierta en una “torre de marfil”, sino al contrario: la actividad académica implica de manera esencial la comunicación del saber y de la cultura. Y es en el desempeño de esa misión académica como la universidad interactúa con la sociedad, y es en ella donde procesa con sus propios criterios internos las demandas y requerimientos que la sociedad le hace.

La autonomía de la universidad ha alentado la existencia de los más valiosos principios educativos, como son la libertad de cátedra e investigación, la pluralidad de posturas y creencias, éticas, políticas y religiosas, y de manera destacada la tolerancia y el respeto a la discrepancia.

La autonomía académica y la libertad de pensamiento significan tanto pluralidad como función crítica. La pluralidad y la crítica se manifiestan en todos los órdenes de la vida universitaria y van en paralelo con la búsqueda abierta y diversificada del conocimiento, con clara conciencia de que no hay una verdad única y definitiva y de que las posiciones dogmáticas no tienen cabida ni sentido en una comunidad propiamente universitaria, así como de que el mundo de la ciencia y la cultura en general es un mundo abierto, hecho de consensos y disensos, por eso vivo y en movimiento. (González, 2004)

Estos principios tienen una estrecha relación entre la autonomía institucional y la de las personas que integran la comunidad universitaria. El hecho de que una institución sea autónoma, en alguna forma al menos deseable, implica que las personas que la constituyen también lo sean o que lleguen a serlo. En ese sentido la autonomía es también un ideal que

se persigue, especialmente en la formación universitaria de los jóvenes, para que adquieran criterios propios de actuación en su vida adulta y profesional y tengan condiciones para que puedan valerse por sí mismos en forma responsable e independiente. En otro sentido, particularmente en las instancias colegiadas de deliberación y decisión, se requiere que las personas que toman decisiones en una institución autónoma sean ellas mismas autónomas (Dieterlen, 2004).

Autonomía y responsabilidad van de la mano, hay en ellas una implicación recíproca: autonomía implica responsabilidad, responsabilidad supone autonomía. La responsabilidad en las acciones o decisiones sólo puede atribuirse a las personas o entidades que actúan libremente y no bajo la coacción o la sujeción a normas o criterios impuestos. La autonomía implica responder (dar respuesta o dar cuentas) en primer término ante sí mismo, y asumir las consecuencias o efectos de las decisiones adoptadas y de las acciones realizadas, implica también la capacidad de discernir y verificar la bondad o la eficacia de las mismas, con objeto de ratificarlas o, de ser el caso, rectificarlas. Y, dado que la vida en sociedad supone y tiene alcances y limitaciones, derechos y obligaciones, la autonomía implica, además, responderle o darle cuenta de las acciones o decisiones propias, así como responder ante otros, personas, grupos sociales o entidades diversas.

En ese sentido, la autonomía no se adquiere de una vez y para siempre, se va adquiriendo en su ejercicio cotidiano en un proceso siempre inacabado. De alguna manera, es también el resultado de un proceso educativo, de inculcación y de adquisición de determinados valores, en cuanto proceso de aprendizaje implica un esfuerzo de reiteración en el plano de las acciones y decisiones, para hacer de la autonomía misma un habitus, en el sentido de Bourdieu, como sistema de disposiciones durables y transferibles, y matriz de percepciones, de apreciaciones y de acciones, principio generador de prácticas y de formas de pensar, de ser y de hacer (Bourdieu, 1991).

#### *La autonomía de la UNAM*

En el caso de México, en la presentación de la iniciativa para crear la Universidad Nacional, Justo Sierra esbozaba ya una noción de autonomía al señalar que la enseñanza

superior al igual que la ciencia no tiene otra ley que el método, lo cual debe estar fuera del alcance del gobierno.

Es importante tener presente el contexto en que se procesó la autonomía universitaria que se plasmó por primera vez en la Ley Orgánica de 1929. Creada en 1910, todavía en el régimen porfirista, la Universidad Nacional de México pudo subsistir en esa época revolucionaria, sujeta a fuertes presiones y a vicisitudes diversas. Como expresión de las mismas y como antecedentes de la ley de autonomía, cabe mencionar que Victoriano Huerta hizo expedir una Ley de la Universidad Nacional en abril de 1914, que abrogaba la de 1910, y en septiembre de ese mismo año Venustiano Carranza desconoció esa ley y, mediante un decreto, derogó varios de los artículos de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de 1910.

Cabe señalar que la idea de la autonomía universitaria estaba muy presente en el ambiente de esos años, tanto por la irradiación del movimiento de Córdoba como por la movilización de los estudiantes y la organización de congresos tanto latinoamericanos como nacionales.

El proceso de la autonomía universitaria en México tuvo sus primeros atisbos en la regulación del entonces Colegio de San Nicolás de Hidalgo en el Estado de Michoacán en el año de 1917, así como en la legislación de la universidad de San Luis Potosí en 1923, para llegar a tener una mayor concreción en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929.

De hecho hubo varias iniciativas previas para reconocer autonomía a la Universidad Nacional, que se hicieron llegar incluso a la Cámara de Diputados en 1917, 1923 y 1928. Formalmente la obtuvo en julio de 1929, luego de una huelga estudiantil en los meses de mayo y junio, aunque de manera parcial. Era parcial porque entre otras cosas facultaba al Consejo Universitario para designar al rector de una terna de candidatos presentada por el presidente de la república, el cual se reservaba el derecho de vetar resoluciones del Consejo Universitario, y obligaba a rendir informes anuales al presidente, al Congreso y a la SEP.

Conviene recordar que la huelga estudiantil y la promulgación de la Ley orgánica de 1929 se dieron en una situación de gran agitación nacional: a mediados de 1928 había ocurrido el asesinato de Álvaro Obregón que provocó una seria convulsión política; Portes

Gil había sido designado presidente provisional y se había convocado a nuevas elecciones presidenciales; estaba en marcha el proceso de concertación de líderes revolucionarios, promovido por Calles, mediante la fundación del Partido Nacional Revolucionario, y paralelamente había ocurrido un levantamiento armado de varios generales que desconocían a Portes Gil y dirigido contra Calles, que fue cruentamente sofocado por éste.

Otras dos circunstancias tendrían gran importancia por sus repercusiones en la Universidad y con relación a la autonomía, por una parte, la campaña de Vasconcelos, que había atraído y movilizado a muchos universitarios, entre ellos algunos de los principales líderes del movimiento estudiantil y, por otra parte, las negociaciones del gobierno con la jerarquía eclesiástica para poner fin a la suspensión de cultos y a la guerra cristera, iniciada en 1926.

Pocos años después, se emitió una nueva Ley Orgánica en 1933, luego de la famosa polémica Caso-Lombardo, en la que se reconocía una mayor autonomía a la Universidad, en particular, la elección del rector directamente por el Consejo Universitario sin intervención gubernamental. Sin embargo, esa nueva ley suprimía su carácter nacional y restringía severamente sus recursos financieros, al otorgarle por única vez un fondo de 10 millones de pesos. Se inició una época muy difícil para la Universidad, con frecuentes conflictos internos y también con el gobierno, que trataba por entonces de promover una orientación socialista a la educación, y que para ello reformó el artículo tercero de la Constitución en 1934.

No fue sino hasta 1945 con la promulgación de la Ley Orgánica, todavía vigente, que se precisaron de mejor manera los mecanismos institucionales que han dado estabilidad a la Universidad, entre ellos de manera importante la Junta de Gobierno y el equilibrio entre cuerpos colegiados para la toma de decisiones y la adopción de normas para el desarrollo de sus funciones.

Con serias reservas en las dos primeras Leyes Orgánicas de la UNAM, y en forma más plena en la de 1945, el Estado implícitamente ha aceptado que sin el atributo de la autonomía, la Universidad estaría incompleta, además de que no podría realizar con eficacia sus labores de investigación, de docencia y de extensión y difusión de la cultura.

De entonces a la fecha la UNAM no ha estado exenta de tensiones y conflictos tanto internos como con en su relación con el Estado. No obstante, los principios de la autonomía han hecho posible preservar a la Universidad como un espacio plural donde predomina la diversidad de pensamiento y el respeto a las diferencias, y en donde las soluciones para los problemas de la Universidad son decididas por los propios universitarios.

Esos principios han constituido una fortaleza para el cumplimiento de sus funciones en la medida en que han propiciado el diálogo y la concertación de voluntades no sólo con respecto a posturas ideológicas y políticas distintas sino también entre las perspectivas teóricas y formas de interpretación de la realidad que provienen de la diversidad de campos conocimiento, académicos y profesionales, que se cultivan en la Universidad.

La UNAM ha logrado avanzar y consolidarse. Su desarrollo actual se ha alcanzado en buena medida gracias a su autonomía. Ésta le ha permitido superar y sobreponerse a las dificultades y a las crisis que ha enfrentado. La autonomía y su ejercicio han generado un clima propicio para el avance del conocimiento y el crecimiento institucional, para generar nuevos espacios de interés y nuevos objetos de estudio, nuevos campos profesionales y nuevas entidades académicas.

La autonomía de la Universidad nacional ha sido un proceso, un largo proceso, en el que la misma se ha ido perfeccionando y en el que sus implicaciones saltan a la vista. Como proceso ha de entenderse como algo inacabado, siempre perfectible. Así ha sido, y al paso del tiempo, con sus inestabilidades y embates, ha podido madurar. Por ello, debe entenderse que la autonomía hay que cultivarla en el trabajo diario y por todos los integrantes de la comunidad, en particular por los académicos y los alumnos, pero también por sus autoridades y todos sus trabajadores.

Con ocasión del reconocimiento del Congreso de la Unión a la UNAM por sus 75 años de autonomía en 2004, el entonces rector, Juan Ramón de la Fuente, señaló que: “en la Universidad Nacional, en sus luchas y avatares hemos aprendido que disentir es un privilegio de la inteligencia, no un pretexto para la violencia; y hemos aprendido, asimismo, que coincidir es un privilegio de la razón, una consecuencia de la libertad y no de la subordinación... Refrendar la autonomía implica fortalecer las relaciones internas entre los

universitarios y también las externas con los poderes del Estado, en un marco de respeto irrestricto, de compromisos compartidos y de colaboración recíproca”. (De la Fuente, 2004)

*Dimensiones o vertientes de la autonomía universitaria desde una óptica jurídica*

Es conveniente destacar que la autonomía universitaria es un derecho cuyo fundamento está en la naturaleza misma de la universidad, en ese sentido la autonomía no le ha sido concedida a las universidades públicas sino que les ha sido reconocida por los poderes del Estado. Por otra parte, la adición de una fracción al respecto en el artículo tercero de la Constitución en 1980 no otorgó la autonomía a las universidades públicas, pues ésta les ha sido conferida por sus propias leyes orgánicas, lo que se hizo fue reconocer la autonomía universitaria y consagrarla en el máximo cuerpo jurídico nacional.

Es de destacar que esa adición en la Constitución implica ubicar los fines de las universidades públicas de educar, investigar y difundir la cultura en el marco de principios y valores que postula el artículo tercero: el desarrollo de todas las facultades, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia; la laicidad; la científicidad y la lucha contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; la democracia como sistema de vida; la comprensión de los problemas nacionales; la convivencia basada en el respeto a la dignidad de la persona y el interés general de las sociedad, así como en los ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres, sin privilegiar razas, grupos, religiones, sexos o individuos.

Cabe recordar que la adición al artículo tercero se realizó en el contexto del proceso de sindicalización de los trabajadores universitarios en la década de los 70 y con relación a la necesidad de distinguir lo académico de lo laboral. Por ello, el inciso VII define la autonomía como la facultad y responsabilidad las universidades de gobernarse a sí mismas; de realizar sus fines de educar e investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios del artículo tercero, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; de determinar sus planes y programas; de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y, de administrar su patrimonio. Se especifica, además, que las relaciones laborales tanto del personal académico como administrativo se regirán por el apartado A del artículo 123 de la

Constitución y la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones.

Desde una óptica jurídica pueden distinguirse varias dimensiones de la autonomía, en cuanto a las libertades, facultades y competencias que implica o puede implicar, precisando que ésta se otorga en exclusiva a universidades e instituciones de carácter público, que en su mayoría tienen el carácter de organismos descentralizados y muy pocos desconcentrados, y que son creadas o establecidas en el orden federal por una Ley del Congreso de la Unión y en las entidades federativas por una Ley del Congreso local.

Conviene aludir aquí a los órganos constitucionales autónomos, a los que la propia Constitución les reconoce autonomía de actuación y de decisión, para el cumplimiento de determinados fines, de los cuales el Estado se sustrae debido a las características técnicas del servicio público que debe prestarse. En esta situación se encuentran, entre otros, organismos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México. Aunque de un estatus parecido, la situación de autonomía de las universidades públicas en alguna forma es singular, por la naturaleza de sus funciones.

Al respecto, es pertinente señalar que la capacidad de decisión otorgada a las universidades públicas está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y que, en el ámbito de sus actividades específicas, deben apearse a tales principios, de ahí que la autonomía universitaria no significa inmunidad ni extraterritorialidad, como situación de excepción del orden jurídico.

Una primera dimensión de la autonomía de las universidades -ligado al principio de la búsqueda de la verdad sin coacción- es de carácter histórico, técnico y académico, comprende la libertad de cátedra, de investigación y de examen y discusión de las ideas; comprende también autonomía técnica para organizarse académica y funcionalmente para el cumplimiento de sus fines de educar, investigar y difundir la cultura; para establecer planes y programas, y la facultad de expedir títulos profesionales y de grado. Adicionalmente, el atributo de establecer en exclusividad los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

Otra dimensión de la autonomía universitaria es la que corresponde al gobierno institucional, y comprende la facultad y responsabilidad de auto-gobernarse; la facultad de nombrar a sus autoridades internas y la capacidad de sus miembros de participar en los órganos de gobierno.

Una tercera dimensión de la autonomía de las universidades públicas comprende el carácter legal, administrativo y financiero, que implica entre otras cosas: tener personalidad jurídica propia; la capacidad de establecer su normatividad y reglamentación internas; disponer de patrimonio propio y administrarlo libremente; la dotación de recursos públicos para el cumplimiento de sus fines, administrarlos conforme a prioridades propias y comprobar pública y externamente el uso de los mismos, así como generar ingresos propios, sin alterar sus fines, y disponer de ellos para realizar sus programas.

La autonomía universitaria también podría expresarse en cuatro vertientes de autonomía: auto-gobierno, auto-regulación, auto-organización (académica) y auto-gestión (administrativa). (González Pérez, 2009).

#### *Autonomía universitaria y democracia*

Así como se ha apuntado que una institución autónoma requiere que sus integrantes también lo sean, sobre todo tratándose de una de carácter educativo como la universidad pública, la existencia y reconocimiento de la autonomía universitaria supone igualmente una sociedad con un considerable grado de autonomía y del funcionamiento de un Estado democrático. En un Estado autoritario donde no prevalecen las libertades para los ciudadanos, como lo hemos visto en países de América Latina en épocas no lejanas, tampoco se reconoce la autonomía universitaria.

La existencia de una sociedad y de un Estado verdaderamente democráticos es la condición de posibilidad de la autonomía universitaria. Y, por otra parte, es en las universidades públicas donde pueden interactuar los diversos sistemas de valores que caracterizan a una sociedad auténticamente democrática. Es allí donde las diversas cosmovisiones científicas y culturales en sentido amplio pueden reconocerse recíprocamente. Es en ese espacio de pluralismo donde los miembros de las diversas identidades que componen una sociedad nacional pueden estructurar su pertenencia social,

sin replegarse en forma excluyente en su identidad étnica, regional, lingüística, cultural, religiosa, o de clase.

El significado de la autonomía universitaria tiene que ver con la vida misma del país y con su desarrollo, con la creación y recreación de la cultura nacional, con la trascendencia social de sus actividades académicas y la identificación de sus egresados -profesionales, investigadores, profesores y expertos- como ciudadanos autónomos y, por eso mismo, participativos y responsables.

La universidad pública es parte esencial del sistema social, cumple dentro de él una función especial, -expresada en los términos de sus fines de educar, investigar y extender la cultura- pertenece a la sociedad y está a su servicio. Por ello, y porque se sitúa en la esfera pública de la sociedad, el quehacer universitario es un bien público que adquiere sentido dentro de un proyecto de largo aliento que apunta a la construcción de una sociedad justa, democrática y equitativa.

Es una institución fundamental para el desarrollo de la vida social y la búsqueda del bienestar común. Ha contribuido de manera significativa en la construcción de un Estado de derecho, en la promoción y defensa de los derechos humanos y civiles, así como en el reforzamiento de la identidad y la cohesión de la nación.

La universidad pública es, pues, una institución esencial para la vida democrática del país. Ha jugado y juega, mediante el cumplimiento de sus funciones, un papel de enorme importancia en la consolidación de los principios y valores colectivos que sustentan la democracia, entendida como lo señala el artículo tercero constitucional “no solamente como estructura jurídica y régimen político sino como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

### **Perspectivas y retos de la autonomía universitaria**

La autonomía universitaria confronta una compleja diversidad de retos, de naturaleza social, política, económica y jurídica, para cumplir plenamente su razón de ser en el contexto contemporáneo. En esta sección se abordan algunos de los principales desafíos que gravitan en torno a la autonomía, así como las principales perspectivas de su desarrollo en el presente y hacia el futuro.

*Autonomía universitaria: compromiso y responsabilidad con la sociedad*

Las funciones de educar, investigar y extender la cultura, no son fines en sí mismos, sino que constituyen medios para responder a la sociedad en la que se ubica e interactúa la universidad. El servicio a la sociedad, en la perspectiva del desarrollo humano sustentable, es un fin último que debe impregnar y dar sentido a las actividades académicas de las universidades públicas. Cumplen su misión de servicio a la sociedad produciendo nuevos conocimientos, formando técnicos y profesionales, profesores e investigadores o expertos, extendiendo la cultura y el conocimiento.

La formulación abstracta del fin último, como ha sido dicho, de servir a la sociedad requiere pasar a precisiones y concreciones. Antes que nada es indispensable reconocer que la sociedad mexicana no es un todo homogéneo, como tampoco lo es el conjunto de las universidades públicas.

Las necesidades sociales, cuando logran ser expresadas como "demandas" a la universidad pueden ser y son, con frecuencia, contradictorias. No todos los sectores y grupos sociales están en condiciones, por otra parte, de formular demandas a la Universidad. Lo que sí puede afirmarse, sin duda alguna, es que la universidad pública es objeto de múltiples expectativas, desde las de los propios actores universitarios (profesores, investigadores, estudiantes, funcionarios, trabajadores), hasta las expectativas que el gobierno y los diversos sectores sociales tienen sobre ella.

Las funciones sociales que pueden atribuirse a la Universidad en singular y en abstracto, dependerán en cada caso, por un lado, del grado de conciencia y de la intencionalidad que sea expresamente asumida por las instituciones y sus actores y, por otro, de las circunstancias concretas de la realidad geopolítica y social, así como de sus necesidades y requerimientos particulares.

Las situaciones locales de las sociedades específicas, en que están insertas las universidades plantean, en forma explícita o no, necesidades y requerimientos a las universidades que pueden ser muy distintos. Por ello, en el documento "Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior" de la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998, se establece que "cada institución debe definir su

misión de acuerdo con las necesidades presentes y futuras de la sociedad". (Dias, 2008: 105)

Las características del entorno y de las propias comunidades y grupos sociales locales, pueden ser elementos decisivos para definir el perfil y la vocación institucional de las universidades y, por consiguiente, sus propios fines y objetivos.

Las perspectivas de futuro no pueden generalizarse, de igual manera, para todas las instituciones de educación superior y para todas las universidades. El discurso generalizante de un "deber ser" de las universidades públicas, en cuanto al desarrollo de sus funciones y la organización de sus actividades, resulta cada vez más cuestionado en cuanto a su sentido, su pertinencia y su eficacia.

Es evidente que se produce un proceso de mayor diferenciación entre las universidades en la medida en que cada una asume como misión propia atender, a través de las funciones académicas, las necesidades y demandas de carácter mediato e inmediato, sin que eso signifique excluir o delimitar el horizonte, en cuanto al interés y dedicación a problemas y necesidades del ámbito regional y nacional, o incluso internacional.

En ese sentido, cabe aludir a que la autonomía intrínseca a la naturaleza de la universidad, así como la autonomía formal reconocida por el Estado en el orden constitucional, le otorgan a ésta una capacidad de definición y de decisión en cuanto a sus fines y objetivos. Esta facultad de autodefinición distingue a la universidad pública de otros tipos de instituciones de educación superior.

Es a nivel de cada una de las universidades, y aún de cada dependencia universitaria, en donde corresponde enfatizar la concreción de las respuestas a las necesidades sociales. Es en ese nivel donde ha de haber una reinterpretación de las demandas y requerimientos explícitos, desde la perspectiva de la autonomía universitaria y del campo disciplinario de que se trate. En ese sentido no puede haber respuestas directas y mecánicas, sin la mediación de los criterios, valores y principios de la Universidad y de los que son propios de cada campo disciplinario.

El conocimiento de la realidad social, económica y política del país, de la entidad y de la región, es una condición necesaria para responder con pertinencia y calidad a las demandas de la sociedad y es, también, una mediación para la interpretación de esas

demandas, con la finalidad de poder traducirlas en ofertas académicas, en programas de formación, proyectos de investigación o acciones de extensión universitaria.

Al analizar el compromiso de las universidades con la sociedad, es oportuno aludir a la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998 que especifica que la educación superior debe reforzar sus funciones de servicio a la sociedad y más concretamente sus actividades orientadas a la erradicación de la pobreza, de la intolerancia, de la violencia, del analfabetismo, del hambre, contra el deterioro del medio ambiente y en oposición a las enfermedades, principalmente a través de un enfoque inter y transdisciplinario para analizar los problemas y las cuestiones planteadas.

En el mismo sentido, cabe aludir a los Objetivos del Milenio establecidos en la Reunión Cumbre del Milenio en el año 2000, organizada por las Naciones Unidas: erradicar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la enseñanza básica universal; promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el sida, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sustentabilidad ambiental y establecer un acuerdo mundial para el desarrollo.

La autonomía universitaria, por consiguiente, implica no sólo un ejercicio permanente de análisis de las tareas propias, sino también de análisis de la realidad del país, de sus problemas y necesidades y, en especial, de sus asimetrías y agudas desigualdades, a las que las universidades públicas deben estar atentas para contribuir a resolverlas o aminorarlas desde sus saberes específicos. En particular, en tanto institución de carácter educativo, implica la reflexión sobre el proyecto educativo del Estado y, sobre todo, del proyecto de universidad pública en nuestro país.

Una responsabilidad fundamental de las universidades públicas consiste en elevar y garantizar la calidad de sus actividades académicas. La necesidad y exigencia de calidad aparece como una consecuencia o derivación del compromiso de la educación superior con las necesidades sociales o, en todo caso, como una condición necesaria para su cabal cumplimiento.

De alguna manera la pertinencia, entendida precisamente como la congruencia, oportunidad y adecuación de las actividades universitarias a las necesidades sociales, sería el componente fundamental de orden cualitativo, en el plano de la racionalidad y la

significatividad social. Es evidente que bajo el criterio de pertinencia no pueden reducirse las necesidades sociales al ámbito económico ni éste exclusivamente a la lógica del mercado y al criterio de costo-beneficio.

En esa óptica, no es suficiente la eficacia y la eficiencia académica o administrativa en las tareas universitarias para juzgar de la calidad de las mismas, sino que es imprescindible valorar y apreciar centralmente su sentido y orientación, en tanto que sean respuestas pertinentes a las necesidades y problemas sociales.

La relevancia de las acciones, en términos de la aportación y del impacto en los problemas y necesidades de la sociedad, sería el criterio principal para valorar la calidad de la educación superior. Es conveniente no perder de vista que se puede tener un alto nivel de eficiencia y eficacia en acciones o proyectos que pueden no tener mucho valor o significación social, porque carecen de pertinencia, o bien porque no están inscritos adecuadamente en una racionalidad de fines y medios.

Las perspectivas que se presentan a las universidades públicas, incluida la UNAM, van más allá de las circunstancias que generaron el marco jurídico institucional que las mismas propiciaron. La autonomía universitaria no puede desvincularse de su pertinencia social, concepto que la obliga a responder a la sociedad sobre lo que la universidad genera con sus actividades académicas como resultados o productos sociales.

La autonomía vincula a la institución con el principio de responsabilidad y evita el autoaislamiento universitario, incompatible con su tradición de universidad pública en armonía con las necesidades de la sociedad y las condiciones de su desenvolvimiento. La universidad pública debe hacerse cargo de lo que es en su especificidad institucional y rendir cuentas a la sociedad de lo que hace y produce como bien público.

Con la noción de bien público de la educación universitaria están asociados de manera concomitante el vínculo imprescindible con la sociedad y la importancia de que calidad y pertinencia sean vistas como conceptos que deben estar siempre juntos.

Marco Antonio Dias refiere que en 2003, en una reunión para hacer un balance de la Conferencia Mundial de la Educación Superior de 1998, grupos de presión actuantes a nivel mundial quisieron introducir una adición aparentemente anodina, agregar el adjetivo “global” al término “bien público”, a lo que se opuso la delegación latinoamericana. Señala

que bien público significa que la educación universitaria debe tener tres principios básicos: i) igualdad, lo que implica que el acceso debe ser garantizado a todos sin discriminación de ningún tipo; 2) la continuidad o permanencia, el servicio ofrecido debe serlo de manera continua, sin interrupción; 3) adaptación o adaptabilidad, que significa que la educación debe tener la capacidad de adaptarse a las nuevas situaciones, a fin de garantizar, cualquiera que sea el contexto, la igualdad y la continuidad. Bien público global, al contrario, trae en su interior la idea de modelo único, modelo que, en la actual estructura de fuerzas en las organizaciones internacionales, representa la adopción de modelos de los países ricos, en particular de los países anglosajones. Bien público global justifica la creación y el desarrollo de principios de reconocimiento de la calidad de las instituciones que se adapten a estos modelos y no de aquellos que respondan a las necesidades de sociedades específicas. (Días, 2008: 100-101)

#### *Retos y problemas de la autonomía universitaria*

No se puede soslayar que, en tiempos no lejanos, desde algunos sectores, incluido el gubernamental, se percibía a la autonomía de las universidades públicas como un problema de la educación superior en México.

Es cierto que ha habido episodios y situaciones críticas, así como desencuentros con los poderes públicos, tanto en el caso de la UNAM como de otras universidades públicas, que se han querido achacar o atribuir a la autonomía de estas instituciones. Es falsa esa percepción, la autonomía ha servido para resolver problemas no para generarlos, ha permitido avanzar y nunca se ha usado para retroceder.

La autonomía y los mecanismos para su ejercicio han sido un dique de contención para ambiciones malsanas e intereses particulares, así como un antídoto para la ignorancia y la cerrazón. La autonomía no es un problema de las universidades públicas sino una de sus principales fortalezas.

La autonomía permite a las universidades mantener la independencia necesaria frente al gobierno y otros poderes públicos, pero también frente a otros actores, grupos, partidos políticos, iglesias y organizaciones. Se ejerce respecto de todos ellos. (Narro, 2004).

El proceso histórico que ha llevado al reconocimiento de la autonomía de las universidades públicas, y en especial la adición al artículo tercero de la Constitución, que eleva el principio de la autonomía universitaria a rango constitucional, las dotan de una especie de blindaje para que cuenten con condiciones básicas, inmodificables e intemporales, para que cumplan con sus fines. (González Pérez, 2009)

No obstante, por su misma naturaleza, la autonomía universitaria es frágil y vulnerable. La experiencia muestra que en diversas ocasiones se ha buscado introducir en ella elementos que la distorsionan o la paralizan y asimismo se ha intentado someterla a intereses ajenos a su propia organización y forma de gobierno. Por otra parte, existen situaciones y problemas que afectan a las universidades públicas en el desempeño de sus funciones sustantivas y en el ejercicio pleno de su autonomía. Muchos de ellos tienen que ver, de una manera u otra, con el financiamiento.

No puede soslayarse al respecto el predominio que durante bastantes años ha tenido la ideología del libre mercado, que ha incidido de manera fundamental en la restricción del papel del Estado y en la esfera de lo público. Igualmente, ha propiciado el cuestionamiento a la concepción y operación de la autonomía universitaria y se extrapola al funcionamiento institucional. De esa manera, ha afectado la noción de bien público y, por ende, el principio de gratuidad, así como los esquemas de financiamiento tradicionales.

Otro efecto grave que ha ocurrido bajo el predominio de la lógica del mercado ha sido, por una parte, la contención del crecimiento de las universidades públicas, al mismo tiempo que se propiciaba la proliferación de instituciones particulares con afanes de lucro y, por otra parte, la descalificación de disciplinas académicas no utilitarias, sobre todo de las humanidades y las artes, de las ciencias sociales e, incluso, las del ámbito científico. Es evidente que ninguna universidad pública puede hacerlas a un lado, y que son necesarias para un desarrollo integral del país.

El fenómeno de la globalización que influye en todos los niveles de vida de la sociedad, y que fundamentalmente se manifiesta en el ámbito económico, plantea problemas y retos a la autonomía universitaria. La globalización, entre otras cosas, ha hecho que la educación, y en particular la educación superior, se convierta en uno de los grandes mercados de los tiempos modernos. La educación ha pasado, incluso, a ser

considerada una mercancía, al incluirla en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial de Comercio.

Al respecto, las tendencias a la privatización de la educación superior, impulsadas por los organismos internacionales de carácter económico, han suscitado reacciones intensas de las instituciones de educación superior de diversas partes del mundo que rechazan considerar la educación superior como mercancía y enfatizan que se debe considerar un bien público. La lógica del debate se centra, quizá simplificando, en que si es un bien privado y no un bien público, deben pagarla quienes se benefician de ella. Esta postura ha hecho que en muchos países, en particular en los considerados en vías de desarrollo, los presupuestos para la educación superior hayan quedado estancados o recortados, y se ha presionado a las IES para que aumenten sus cuotas de matrícula y sus ingresos propios por la venta de servicios al mercado.

En la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, celebrada en 1998, se enfatiza que la educación superior ha de considerarse un servicio público y que ésta es un componente esencial del desarrollo cultural, social, económico y político y elemento clave del fortalecimiento de las capacidades endógenas, la consolidación de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz, en un marco de justicia.

En América Latina se asumió y ratificó esta posición en la Conferencia Regional de Educación Superior, realizada en 2008, con vistas a la nueva Conferencia Mundial sobre Educación Superior de 2009, en particular con tres señalamientos muy claros y precisos:

El carácter de bien público de la educación superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educativas nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una educación superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes.

La educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta esta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las IES públicas y que éstas respondan con una gestión transparente. La educación no puede en

modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado.

La incorporación de la educación como un servicio comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio ha dado lugar a un rechazo generalizado por parte de muy diversas organizaciones relacionadas directamente con la educación superior, de ahí el pronunciamiento: “advertimos a los Estados de América Latina y el Caribe sobre los peligros que implica aceptar los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio... y afirmamos nuestro propósito de actuar para que la educación en general y la educación superior en particular no sean consideradas como servicio comercial”.

En la reciente Conferencia Mundial sobre Educación Superior, celebrada en julio de 2009, se reiteran en lo general los planteamientos de la Conferencia Mundial de 1998. En el preámbulo del comunicado, emitido al término de la Conferencia Mundial por los participantes en la misma, se enfatiza que: considerada como un bien público y como un imperativo estratégico para todos los niveles de la educación, y como la base para la investigación, la innovación y la creatividad, la educación superior debe ser materia de responsabilidad y de sostenimiento económico de todos los gobiernos. Al referirse a la actual depresión económica, se advierte que puede ampliarse la brecha en el acceso y en la calidad entre los países y al interior de los mismos, y se señala que en ningún otro momento de la historia ha sido más importante invertir en educación superior, como principal fuerza en la construcción de una sociedad del conocimiento inclusiva y diversa, y para avanzar en la investigación, la innovación y la creatividad. Se afirma que la pasada década proporciona evidencia de que la educación superior y la investigación contribuyen a la erradicación de la pobreza, al desarrollo sustentable y al progreso hacia las metas acordadas a nivel internacional, incluidas los Objetivos del Milenio y los de Educación para Todos.

Hay otros problemas y retos para la autonomía de las universidades públicas relacionados con la globalización, uno de los principales y que con frecuencia pasa desapercibido, es la tendencia a una progresiva implantación del modelo anglosajón, que trata de imponerse como modelo único de universidad. Esta tendencia es promovida por los organismos internacionales de carácter económico, e incluso por algunos sectores de la UNESCO. Queda implícita en el planteamiento de la educación superior como un bien

público “global” y, en alguna forma, subyace también como paradigma en el proceso de Bolonia para la construcción del espacio común europeo de la educación superior, el cual ciertamente está modernizando el sistema universitario europeo y contribuye a la consolidación de Europa como unidad política y cultural.

La promoción y la mimetización acrítica de ese modelo por las políticas locales de la educación superior evidentemente tienen efectos sobre el ejercicio de la autonomía universitaria de las instituciones. Al respecto, Roberto Rodríguez apunta que la adaptación del arquetipo estadounidense se presenta como la pauta predominante y que más de un autor ha hecho notar que en el terreno de la educación superior el fenómeno de la globalización puede ser descrito mediante el concepto de “americanización universitaria”, no sólo en el terreno administrativo sino también el plano académico. Indica que lo que más destaca es la tendencia hacia la estandarización de modelos de gestión, evaluación, acreditación y rendición de cuentas. Los indicadores y parámetros internacionales, a los que cada vez más se recurre, corresponden en gran medida a los elaborados y utilizados por los centros académicos de Estados Unidos y Europa, por lo que se profundiza una fuerte relación de subordinación y dependencia, que hace recordar los modelos de explicación centro-periferia sugeridos por la sociología del desarrollo décadas atrás (Rodríguez, 2005).

Una tendencia que también debe preocupar con relación a la autonomía universitaria, y que se manifiesta particularmente en Europa, y de manera más notable en Francia con la ley de autonomía de 2007, consiste en la instrumentación de la autonomía por parte de los gobiernos como un medio para liberarse de responsabilidades financieras. Hasta la fecha, en Francia se siguen dando reacciones de rechazo a esta ley y se sigue con paros y huelgas en algunas universidades. En América Latina esta tendencia también se ha manifestado de diversas formas y en diferentes momentos.

#### *Autonomía universitaria y financiamiento público*

Es ilusorio pensar que la autonomía se ha ganado de una vez y para siempre. De manera permanente hay nuevos retos y nuevas tareas para los universitarios en el afán de preservarla y ampliarla en todas sus facetas: la libertad académica, la libertad de gobierno,

administrativa y financiera, faceta ésta última que requiere de la asignación adecuada de recursos que debe suministrarle el Estado.

Es difícil concebir una autonomía real mientras las universidades no tengan la seguridad de contar con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento. Es imprescindible garantizarlo y llegar a un punto en el que por ley se les asigne un presupuesto básico, suficiente para posibilitar su trabajo, que no esté sujeto a aspectos coyunturales que generan incertidumbre. Incluso debe considerarse en esa ley la posibilidad, contemplada en el artículo 74 de la Constitución para proyectos de inversión en infraestructura, de contar con presupuestos plurianuales, definidos para un periodo de varios años, para tener una mayor capacidad de actuación y emprender proyectos de mediano y largo plazos. Solamente con la certeza en la disponibilidad de los recursos económicos necesarios, estará completa la autonomía que garantiza el artículo tercero de la Constitución.

Las universidades públicas han dependido, en muy buena medida, para la dotación de sus presupuestos de la buena o mala voluntad de funcionarios locales o federales, de los diputados federales o de los líderes de partidos políticos. Es evidente que se requiere atender este aspecto de la autonomía. No puede ser una práctica sana que año con año se invierta una considerable cantidad de energía y tiempo en procesos de negociación y “cabildeo” para lograr presupuestos apenas suficientes para atender las necesidades y requerimientos de las universidades. Deben establecerse las reglas necesarias, objetivas, claras y transparentes, que trasciendan el ámbito de las disposiciones subjetivas de los actores involucrados en esos procesos.

La autonomía implica responsabilidades con la sociedad y con el propio Estado, entre ellas la transparencia y escrupulosa rendición de cuentas de los recursos económicos. Durante muchos años se interpretó que la autonomía universitaria en la vertiente administrativa no implicaba dar cuentas a los poderes del Estado, sino a las propias autoridades universitarias colegiadas, y hacerlas públicas ante la comunidad universitaria y la sociedad en general.

Sin embargo, es de señalar que ha habido en los años recientes una viva preocupación de que los recursos públicos en general se ejerzan de manera responsable y se han instrumentado medidas al respecto, lo cual es en sí mismo muy adecuado y pertinente.

Entre esas medidas está la disposición de la Cámara de Diputados de sujetar el ejercicio de los recursos económicos de las universidades públicas a una revisión y fiscalización del poder legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación. Luego de una controversia, promovida por una universidad pública con relación a la autonomía en el año 2000 por la vía del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis a fines de 2002 de que:

“...dicho principio (de la autonomía) no impide la fiscalización, por parte de dicha entidad, de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración sino la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas, sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de de los fondos relativos...”. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005: 112)

Desde entonces todas las universidades públicas aceptan sujetarse a la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación. Se ha reconocido que esta disposición, lejos de vulnerar la autonomía universitaria, la fortalece, en la medida en que puede incrementar la credibilidad y la confianza de la sociedad en las universidades.

A ese mecanismo de fiscalización se ha venido a sumar la reforma de mayo de 2008 al artículo 134 de la Constitución, con el propósito de evaluar los programas federales, entre ellos los que están a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, y en los que participan las universidades públicas. En la reforma al artículo 134 se señala:

“Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior”.

En el mismo texto de la reforma se indica, que se dispone lo anterior sin menoscabo del artículo 74, fracción sexta y del artículo 79, reformados ambos también en mayo de 2008, y que tratan respectivamente de las facultades del Congreso y de las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados.

En esa perspectiva se han implementado instrumentos: el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación de desempeño, que están siendo impulsados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para regular y monitorear los recursos de todos los programas federales. Esa secretaría, conjuntamente con la Secretaria de la Función Pública y la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), desde 2007 han elaborado lineamientos para un programa anual de evaluación. Para el programa anual de evaluación de 2009 se incluyen los programas federales del presupuesto de egresos de la federación, sujetos a reglas de operación, entre ellos los destinados a las universidades públicas como el PRONABES, el PROMEP y el FOMES, que implican fondos extraordinarios y que equivalen a una quinta parte del presupuesto total para la educación superior.

Es evidente que se corre el riesgo de que estos procesos de evaluación y de control de los recursos públicos contenidos en programas federales puedan generar nuevas tensiones y problemas relacionados con la autonomía de las universidades públicas.

Esto, aunado a las dificultades ya existentes para acceder a recursos extraordinarios para las universidades públicas, en cuanto a requisitos, trámites y sobre todo condicionamientos, sujetos a su vez en cada caso a seguimiento y evaluación, hacen necesario que se preste la debida atención a la pertinencia de esos procesos.

Además de que una instancia externa, como es la Auditoría Superior de la Federación, fiscaliza el ejercicio de los recursos económicos de las universidades públicas, es absolutamente necesario que éstas asuman y fortalezcan su autonomía y, en particular, refuercen y mejoren las prácticas y los mecanismos internos con que cuentan con relación a

la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas, entre ellos los informes periódicos a los integrantes de sus comunidades, las auditorías internas y los ejercicios de contraloría, así como en su caso las funciones del Patronato o del órgano correspondiente.

La fiscalización que ejercen los poderes de la Federación sobre los recursos que se otorgan a las universidades públicas, en un sistema democrático y de pleno respeto al Estado de derecho, debería verse como normal. Sin embargo, dado que todavía no se alcanzan tales niveles, es objeto de preocupación y de reservas, en razón de que pueden afectar la autonomía universitaria (Becerra, 2005: 131).

Con relación a la autonomía universitaria y la transparencia, es pertinente aludir al foro recientemente celebrado el 20 de abril de 2009, sobre la reforma al artículo 6° constitucional y las universidades públicas, relativa al derecho de acceso a la información. En ese foro, el doctor Jorge Carpizo planteó que la autonomía universitaria y el derecho a la información son disposiciones constitucionales perfectamente compatibles, que deben ser armonizados en la normatividad que en la materia emitan las universidades públicas en ejercicio de su facultad de autogobierno; que tal normatividad deber consagrarse en un reglamento aprobado por el Consejo Universitario para dotarla de fortaleza y evitar cuestionamientos; en el que debe prevalecer el principio de máxima publicidad en la información a través de medios electrónicos. Por otra parte, que la instancia a cargo para la revisión de la clasificación de la información universitaria no debe estar integrada por funcionarios y que el órgano encargado de sustanciar los recursos en materia de acceso a la información debe ser interno. Empero, advirtió que debe considerarse como información reservada las deliberaciones de los órganos colegiados y los procesos para designación de autoridades.

Es conveniente señalar que, a lo largo de los años, la administración de los recursos ordinarios y extraordinarios para las universidades públicas por parte de la SEP, ha sido un instrumento importante para el mantenimiento de mecanismos de planeación y coordinación, así como para la implementación de políticas en la educación superior. El presupuesto, especialmente de fondos extraordinarios, ha sido un medio privilegiado para inducir políticas públicas, de manera más clara y decisiva en los últimos años. La tendencia ha sido, entonces, la de una mayor centralización en el gobierno federal de los recursos

económicos y de las decisiones al respecto, y al contrario de lo que ocurre actualmente en otros países el nivel de intervención gubernamental en las universidades públicas ha sido también mayor.

Roberto Rodríguez, quien se ha ocupado en diversas ocasiones del tema de la autonomía universitaria, señala que el Ejecutivo Federal “a través de un cierto repertorio de métodos e instrumentos, algunos de naturaleza normativa, otros basados en la negociación y la búsqueda de acuerdos, otros más por vía del condicionamiento de recursos presupuestarios, ha dejado en claro su interés por orientar el sistema de educación superior, de manera destacada el subsistema constituido por el conjunto de universidades públicas autónomas”. Y, con relación a la autonomía universitaria, tal como está plasmada en la norma constitucional, formula varios interrogantes en torno a si ésta es compatible, afectada o interferida con disposiciones, criterios o normas de programas específicos del gobierno federal para las universidades públicas (Rodríguez, 2007).

En el análisis que hace Adrián Acosta, en el libro publicado por la ANUIES en 2009, sobre el gobierno de las universidades públicas en México, afirma que tanto el concepto como las prácticas de la autonomía universitaria se han modificado notablemente a partir de los años 90, con el protagonismo e intervencionismo del gobierno federal. Considera que mientras que en los años 80 las intervenciones públicas se centraron en el paradigma de la planeación, con propuestas indicativas e inductivas, coherentes con el respeto a la autonomía universitaria, en los 90 emergió el paradigma de la evaluación y de la calidad en la elaboración e instrumentación de las políticas federales, disminuyendo los grados de autonomía universitaria.

Acosta considera también que la desconfianza ha sido el motor de buena parte de las políticas y programas que se han implementado; señala que la distinción entre financiamiento público ordinario y extraordinario, que comenzó en los años 80 en el dilatado marco de la crisis económica y financiera de las universidades y que permitió el fortalecimiento del financiamiento federal a las universidades, significó también un fortalecimiento de las capacidades de intervención y regulación del gobierno federal y sus agencias respectivas en el campo de la educación superior universitaria, de la ciencia y de la tecnología. Afirma que, de manera silenciosa, la autonomía tradicional de la universidad

cambió de significado y de prácticas, en detrimento de la capacidad de las universidades de determinar sus orientaciones y procesos (Acosta, 2009: 34 y 61).

A partir de los años 70, en que empezó la notable expansión de la matrícula de educación superior, el surgimiento de nuevas universidades e instituciones, y la creación hacia fines de esa década de una subsecretaría en la SEP para las universidades públicas, así como en parte debido a las secuelas reactivas del gobierno federal al movimiento del 68, la participación federal en el financiamiento a las universidades se incrementó progresivamente, al grado de que el esquema de relación de las universidades públicas con las entidades federativas y con los gobiernos locales se fue desdibujando, en algunos casos casi totalmente.

Una perspectiva interesante que ha sido planteada de manera recurrente, pero sin llegar al nivel de la concreción, consistiría en establecer una política de federalización de la educación superior, tendiente a restituir a las entidades federativas capacidades de decisión y de gestión de recursos, como ya ha ocurrido en cierto modo con la educación básica. De darse ese proceso, se establecería un parteaguas en la historia de las universidades y en el desarrollo de la educación superior. Por otra parte, propiciaría que las IES de la entidad se articulen más y se preocupen y ocupen, en sus tareas propias, de los otros niveles de la educación.

Sin la supeditación al gobierno federal para la obtención de recursos, y sin condicionamientos centrales para su gestión, las universidades públicas estatales podrían redimensionar sus fines y objetivos, así como su organización, en función de las necesidades y demandas sociales de su entorno más inmediato. La autonomía formal de la mayoría de las universidades, también tendría que ser redimensionada, en sus relaciones con el gobierno de la entidad respectiva y con la sociedad local. El propio papel de los rectores, alguna vez definida por alguno de ellos como de gestor de recursos ante las dependencias federales, podría ser replanteado, quizá en una vertiente más académica y menos administrativa y política.

Las universidades públicas estatales, al no gravitar presupuestalmente del gobierno federal y al no depender de los condicionamientos inherentes a la noción de "subsidio" federal, podrían vincularse de manera más auténtica para el logro de sus fines y objetivos.

Esta posible voluntad de vinculación de las universidades autónomas, donde la autonomía es también extensiva al conjunto, puede redundar en el fortalecimiento de la misión de las universidades.

El gobierno federal tendría que conservar funciones, particularmente referidas a promover un desarrollo equilibrado de la educación superior en todo el país, y que permita garantizar, en respaldo de las entidades que lo requieran, oportunidades de acceso a servicios de calidad en todas las regiones y, por consiguiente, un papel compensatorio, como en el caso de la educación básica. Los recursos especiales de la federación tendrían por objeto asegurar la equidad y evitar las asimetrías, evidentes actualmente en la educación superior.

Para el futuro inmediato, el gobierno federal está obligado a establecer una política de Estado de largo alcance sobre la educación superior, la ciencia y la cultura. También será necesario determinar constitucionalmente el derecho de las universidades públicas autónomas a la autonomía financiera en razón de que el Estado tiene la obligación ineludible de proporcionar recursos oportunos y suficientes a las mismas.

#### *Autonomía universitaria y cobertura de la educación superior*

La problemática de la cobertura tiene relación con la autonomía universitaria en el sentido de que ésta implica para las universidades públicas la capacidad de autodefinición y autorregulación, y dentro de esta la atribución de determinar los alcances y condiciones de su crecimiento y desarrollo.

Con la observación de que esta problemática rebasa a las universidades públicas y corresponde atenderla primordialmente al Estado, no está por demás recordar que desde la segunda mitad de la década de los 80, en el círculo de funcionarios encargados de la planeación nacional de la educación superior, se planteaba que las universidades se habían “masificado” y que había que fijar límites a su crecimiento. En esa perspectiva se estimaba que lo prioritario era consolidarlas. A partir de entonces, luego de la notable expansión de los años 60 y 70, se desalentó el crecimiento de las universidades públicas.

El énfasis se puso entonces, de manera casi exclusiva, en la calidad, que habría de reafirmarse poco después en los 90 en la centralidad de la evaluación. Esta posición está

presente en el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que fue el último producto en 1986 del sistema nacional de planeación de la educación superior, así como en algunos de los programas subsecuentes del sector educativo del gobierno federal.

Con una visión introvertida, en buena medida basada en el falso dilema de cantidad versus calidad, el incremento de la cobertura de la educación superior pasó a segundo término. Durante varios años hubo al respecto una desatención de las políticas públicas. Las grandes asimetrías en la cobertura de educación superior afloraron particularmente con ocasión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como en la comparación con otros países, incluso de América Latina, al incorporarse México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para dimensionar la situación actual en el contexto internacional, se puede recurrir a datos de la matrícula en la educación terciaria de 2007, proporcionados por la UNESCO. Según esta fuente, mientras la cobertura de educación superior en el país era de 27 por ciento, en los Estados Unidos ascendió a 82 por ciento, en España al 69 y en Canadá al 62 por ciento. Países con nivel de desarrollo similar o menor al nuestro, también tienen una cobertura mayor en sus sistemas de educación superior. Este es el caso de Argentina con 67 por ciento, de Uruguay con 64 por ciento y también el de Perú y Colombia con 35 y 32 por ciento, por sólo citar algunos (UNESCO, 2009).

En un estudio, recientemente publicado por la ANUIES, intitulado “Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas”, se proporciona información muy importante al respecto. De manera muy clara, se manifiesta ahí que la notable asimetría en las tasas brutas de cobertura de educación superior en las diversas entidades federativas de la república, representa al mismo tiempo un indicador de importantes desigualdades sociales entre los jóvenes mexicanos. En el ciclo escolar 2006-2007 la tasa bruta nacional de cobertura en educación superior era de 24.1 por ciento de los jóvenes; de las 32 entidades federativas, 15 estaban por arriba, de 24.8 a 47.4 por ciento, en tanto que la mayoría de las entidades, se encontraban por debajo de la tasa nacional, de 23.8 a 13 por ciento de atención a los jóvenes. Conviene recordar que la meta de la política

oficial es llegar a una cobertura nacional del 30 por ciento de los jóvenes en 2012. (Gil et al, 2009)

Como bien lo señala el coordinador de ese estudio: ampliar la cobertura implica incluir y dar acceso a jóvenes, antes excluidos, a un bien público apreciado, importante y socialmente necesario. La ampliación de la cobertura, más allá de mejorar una estadística, es un proceso de inclusión e integración social que significa dar acceso al saber superior, a la posibilidad de reflexión y crítica fundada, dar paso a ocupaciones profesionales y a especialidades socialmente necesarias que permiten condiciones de vida decorosas y dignas, así como a la participación ciudadana responsable. Significa, por consiguiente, no sólo tener acceso a un nivel educativo superior, sino también la oportunidad de tener movilidad social y de inserción en otros ámbitos, como la cultura, la economía y la política. Ampliar la cobertura de educación superior es de una gran importancia nacional porque contribuye a reducir la enorme desigualdad social y la pobreza, y porque mejora los niveles competitividad económica y de desarrollo sustentable.

Es pertinente hacer alusión a algunos señalamientos al respecto, contenidos en el Comunicado de la reciente Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, organizada por la UNESCO. Se reconoce el esfuerzo hecho en los diez últimos años para mejorar el acceso y asegurar la equidad, igualmente el hecho de que el acceso ha sido una prioridad de la mayoría de los estados miembros, sin embargo, se señala que persisten grandes disparidades, que constituyen la principal fuente de desigualdad. Se recomienda que al expandir el acceso, deben perseguirse simultáneamente metas de equidad, pertinencia y calidad. Ya que la equidad no sólo es asunto del acceso, el objetivo debe ser una participación exitosa y la terminación mientras al mismo tiempo se asegura bienestar al estudiante, lo que implica financiamiento apropiado y apoyo educativo a quienes provienen de comunidades pobres y marginadas. Se exhorta a los estados miembros a fomentar el acceso, participación y logro de las mujeres en la educación superior, así como a garantizar igual acceso a grupos sub representados como los trabajadores, los pobres, las minorías, los discapacitados, los migrantes, los refugiados y otros sectores vulnerables de la población.

Este es pues un gran reto para el país y para las universidades públicas, que para atenderlo de manera adecuada y pertinente requiere reflexión y actuación, así como de

imaginación y decisión, no sólo para incrementar las oportunidades de acceso a la educación superior sino también para garantizar en la medida en que sea posible la permanencia y egreso de los estudiantes, particularmente de aquellos que tienen condiciones económicas y socioculturales desfavorables. Este reto, que también implica atender el grave problema de eficiencia terminal, así como el rezago y abandono de los estudios, involucra tanto a las autoridades universitarias como a los profesores, y demanda una revisión de la organización y del funcionamiento de las actividades docentes, y de los apoyos institucionales que se proporcionan a los estudiantes.

#### *Autonomía universitaria y jurisprudencia de la SCJN*

Como ya ha sido planteado, la autonomía universitaria puede ser analizada en diversas dimensiones o vertientes. Sin embargo, lo medular de la autonomía, en términos institucionales, radica en la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, que tienen las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, como enunciado principal en la fracción VII del artículo tercero constitucional. Este enunciado implica las cuatro vertientes de autonomía ya referidas: auto-gobierno, auto-regulación, auto-organización (académica) y auto-gestión (administrativa). (González Pérez, 2009)

Motivo de preocupación con relación a la autonomía universitaria han sido los casos en que miembros de las comunidades universitarias, a título individual, han acudido a las instancias de justicia para ampararse contra decisiones institucionales, sustentadas en su propia normatividad, que les afectan. La preocupación consiste en que facultad de autogobierno se vea vulnerada por resoluciones de las instancias judiciales que pondría a los individuos por encima de las instituciones.

En este sentido, el Consejo Nacional de la ANUIES hizo el siguiente pronunciamiento, dirigido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las universidades e instituciones autónomas y a la opinión pública, en un desplegado publicado en los periódicos el 26 de marzo de 2009:

“Los rectores de las universidades e instituciones de educación superior (IES) públicas autónomas por Ley manifestamos nuestra preocupación por la

situación que atraviesan algunas instituciones, con motivo de la interposición de amparos originados por la inconformidad relativa a la designación o remoción de titulares de estas IES.”

Los juicios plantean la posibilidad de afectar la prerrogativa constitucional consignada en la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las universidades e instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas.

La prerrogativa señalada, permite que las instituciones pueden auto normarse y elegir a sus órganos de gobierno, o bien designar o remover a sus autoridades, en los términos establecidos en sus leyes orgánicas y/o su normatividad interna, con la finalidad esencial de que puedan cumplir cabalmente sus funciones sustantivas de docencia, investigación, extensión y difusión.

Acorde a lo anterior, resultaría grave que esta facultad se restringiera, para dar preeminencia a los intereses de los particulares por sobre los de las instituciones que cumplen la función social educativa de tipo superior.

La facultad de autogobierno podría verse vulnerada irremisiblemente y en consecuencia, cualquier designación o remoción de quienes dirigen estas instituciones, se sometería a un clima de inestabilidad e incertidumbre jurídica provocada por quienes a pesar de tener derecho a participar, cuestionan este mismo derecho cuando no son favorecidos con una determinación de los órganos de gobierno universitario.

Por lo anterior, respetuosos del Poder Judicial de la Federación ante la revisión de los casos atraídos por la Sala Superior, apelamos a la sensibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que el precepto de autonomía no se debilite sino que se fortalezca la estabilidad y gobernabilidad de las universidades públicas autónomas. La gobernabilidad de éstas, es parte fundamental de la gobernabilidad del país”.

El 24 de junio de 2009 la Suprema Corte de la Nación resolvió que los procesos para elegir rector en las universidades públicas no pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo. Esta decisión es de suma trascendencia para las universidades públicas

autónomas del país, porque significa dar certidumbre en la designación de sus autoridades, así como afianzar la gobernabilidad de las mismas.

Con esa resolución se refrendaron principios válidos para el conjunto de universidades públicas del país, entre ellos: que son parte integral del Estado Mexicano; que no están al margen del orden constitucional; que la autonomía es una garantía del orden constitucional, que no puede ser avasallada por una supuesta violación a las garantías constitucionales de un individuo.

El Consejo Nacional de la ANUIES, con fecha 29 de junio de 2009, nuevamente publicó un desplegado al respecto:

“La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana A. C. (ANUIES), a través de su Consejo Nacional y en representación de las instituciones de educación superior autónomas por ley, manifiesta su más amplio reconocimiento por las resoluciones emitidas por el Pleno de la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en diversos amparos interpuestos contra la designación de rectores de estas instituciones.

En un notable ejercicio integral y sistemático de interpretación, el máximo Tribunal tuvo a bien ratificar la prerrogativa constitucional consignada en la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Con estos criterios de la SCJN, las universidades autónomas reafirman su compromiso ante la responsabilidad que tienen en su propia conducción.

La autonomía en su vertiente de autogobierno, se destaca por la Corte como una autonomía especial que se traduce en garantía institucional, consistente en una protección que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgó a las universidades e instituciones autónomas, ante injerencias externas, de tal forma, que pueden auto normarse y elegir o designar y remover libremente a sus órganos de gobierno, bajo los requisitos y

procedimientos que las mismas establezcan, sin que ello represente afectación a derechos fundamentales de los individuos que participan en los procesos respectivos.

Por lo anterior, las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, expresamos nuestro beneplácito ante la sensibilidad mostrada por la Suprema Corte de la Nación, para garantizar que el principio de autonomía universitaria no se debilite sino que fortalezca la estabilidad y la gobernabilidad de las universidades públicas autónomas de nuestro país”.

Cabe destacar que en la UNAM, a propósito del asunto de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Oficina del Abogado General hizo un análisis conceptual del tema, recientemente publicado, sin referirse en específico al caso en particular. Algunos de sus planteamientos se retoman en el siguiente apartado (González Pérez, 2009).

### **A manera de conclusiones**

Son destacables dos aspectos de la autonomía universitaria: por una parte, la libertad inherente a la actividad intelectual y cognoscitiva que implica el trabajo académico y, por otra parte, la capacidad de autodeterminación institucional que le ha sido reconocida a las universidades públicas.

En primer término, el cultivo del saber es una finalidad intrínsecamente universitaria. La cultura -entendida como creación humana y como conocimiento sobre la naturaleza, el hombre mismo y la sociedad- es un saber acumulado que debe preservarse, enriquecerse, re-crearse, transmitirse sistemáticamente y difundirse extensamente, es el objeto prioritario de la universidad y su razón de ser.

"La búsqueda de la verdad sin coacción", como finalidad de la universidad, es una expresión consagrada, particularmente y como es obvio, entre los estudiosos de la universidad, que enunciada en un cierto nivel de abstracción y en un sentido de deber ser, manifiesta el papel, la misión y la vocación por el saber y la cultura, así como el carácter singular de la institución universitaria y de los universitarios, y que alude a la necesaria autonomía del trabajo intelectual que les es propio.

Particularmente en términos de misión social y de vocación por el saber y la cultura sobre el hombre y sobre la sociedad, e igualmente consagrada, es la expresión que postula a la universidad como "conciencia de la sociedad" y como "conciencia crítica de la sociedad", que manifiesta también un deber ser y que implica al menos tres dimensiones de la conciencia: cognoscitiva, psicológica y moral. Estas dimensiones suponen en la Universidad y en los universitarios una percepción lúcida de la realidad en que están insertos y una capacidad de entendimiento y de análisis sobre el mundo social, así como también sobre su propia situación y sobre sus posibilidades y limitaciones, en cuanto a la naturaleza y funciones de la organización. Estas dimensiones suponen, además, la opción por una serie de valores y principios que los comprometen y que asumen responsablemente.

En segundo término, la expresión autonomía universitaria es sinónimo de autodeterminación de la universidad pública. Representa la libre determinación de los universitarios para decidir sobre el derrotero institucional, ya sea en la forma de gobierno universitario y en la designación de las autoridades académicas, como en los contenidos académicos de las actividades que realizan los universitarios. Igualmente, implica la libre decisión respecto al destino que se da a los recursos recibidos del estado y los autogenerados.

La autonomía universitaria, a partir de su inclusión en la Constitución, proyecta la confianza depositada por la sociedad en la universidad pública, para que ésta decida acerca de los mecanismos a seguir para alcanzar una educación superior de calidad, con compromiso social y coadyuvante en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales.

Dentro del sistema autonómico constitucional, la autonomía universitaria ha sido caracterizada por la Suprema Corte de Justicia como "especial", por su insoslayable vinculación con su misión académica: la libertad de enseñanza, la libertad de investigación y la libertad de difusión de la cultura son consubstanciales al quehacer universitario. La materialización del carácter especial de la autonomía universitaria se refleja en la facultad de autorregulación y de autogobierno reconocida a la universidad pública.

Ahora que la Suprema Corte de Justicia ha vuelto a analizar la autonomía universitaria es oportuno y necesario dar una identificación y naturaleza propia a ese

principio constitucional. Por una parte, es de destacar que lo que los constitucionalistas califican como garantía institucional, queda establecida en la Constitución a favor de las universidades públicas, a fin de que cuenten con el blindaje jurídico-constitucional necesario para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas en materia de educación, investigación y difusión de la cultura, comprendidas dentro del derecho de todo individuo a recibir educación.

Por otra parte, para entender de mejor manera la especificidad del autogobierno universitario es necesario precisar dos aspectos: por una parte, debe tenerse en cuenta que la expresión “autoridad universitaria” está indisolublemente vinculada al ámbito académico, es decir, su actuación siempre está circunscrita y condicionada a las actividades relacionadas con los fines propios de la universidad (impartir docencia, realizar investigación, difundir cultura). Si bien la actuación de una autoridad universitaria implica no sólo una gestión académica sino también administrativa, hacia adentro y hacia afuera de la universidad, lo cierto es que en ningún supuesto se aleja de la condición académica de la institución.

En ese sentido, la noción de “autoridad universitaria” no se corresponde con el concepto de autoridad política, que es propio de la administración pública, pues mientras la autoridad política se relaciona con “el poder”, la autoridad universitaria se vincula con la “conducción académica”.

Por otra parte, se debe reconocer el papel que tienen y asumen los órganos colegiados universitarios en el proceso de decisiones del gobierno universitario. Sus decisiones concertadas expresan la voluntad universitaria, ya que reflejan el sentir y el compromiso asumido por la universidad y por su comunidad.

La conformación y actuación de sus órganos colegiados constituyen una fortaleza fundamental en la vida universitaria, tanto para determinar el rumbo académico como para designar a los responsables de la gestión académico-administrativa institucional.

Los órganos colegiados representan equilibrio en el funcionamiento académico de la universidad, al tomar decisiones sobre planes de estudio, concursos de oposición, aprobación de informes de actividades académicas, reconocimientos académicos, entre

otras cosas. Igualmente, deben representar prudencia y mesura en la designación de las autoridades académicas

En el caso de la designación de una autoridad universitaria, la voluntad universitaria se manifiesta a través del órgano colegiado facultado para hacer la designación. Para mejorar el proceso de designación, de ser el caso, lo que procede es una propuesta de reforma legislativa para ulteriores procesos de designación, pero no modificar la voluntad universitaria. Cualquier pretensión en contrario resulta claramente atentatoria de la autonomía universitaria en la vertiente de autogobierno.

La designación de una autoridad universitaria entra en el esquema de facultades del órgano colegiado y la misma está condicionada por la búsqueda del perfil académico idóneo para asumir la dirección académica de una comunidad universitaria, por lo que atendidos los presupuestos normativos debe atenerse a la voluntad universitaria. En suma, la voluntad universitaria se convierte en el valor superior y representativo de la garantía institucional de la autonomía universitaria.

No está demás subrayar que las universidades públicas y sus respectivas autoridades tienen que cumplir puntualmente con sus propios ordenamientos internos y, de ser el caso, actualizarlos y perfeccionarlos, así como con el mandato del artículo tercero constitucional y, también de ser el caso, hacer propuestas de leyes secundarias que lo reglamenten. De tal manera que las universidades cuenten con toda la normatividad necesaria, interna y externa, para que puedan ejercer plenamente su autonomía académica, de gobierno y administrativa.

Sin embargo, esto será insuficiente si los actores sociales y políticos, tanto en el ámbito estatal como federal, no asumen y respetan igualmente de manera plena las atribuciones de autonomía que el precepto constitucional y las respectivas leyes orgánicas de las universidades públicas les otorgan y reconocen, para que puedan cumplir en forma satisfactoria sus funciones académicas y sociales.

Las organizaciones complejas, como lo son las universidades públicas, se caracterizan por la necesidad imperiosa de estar tomando decisiones prácticamente en forma continua, -decisiones ante situaciones nuevas en un entorno cambiante o decisiones nuevas sobre condiciones anteriores- lo cual tiene el efecto de, por un lado, de reducir la complejidad, pero por otro, y de manera paradójica, de aumentarla. Lo importante es que

esas decisiones puedan realizarse de manera libre y responsable, de acuerdo con los principios y valores universitarios y en el marco de la propia normatividad. Sólo así la autonomía universitaria se convierte en un ejercicio cotidiano y en una forma de ser y de hacer.

Para las universidades públicas, “la autonomía es un requisito necesario para el cumplimiento de las misiones institucionales, a través de la calidad, la pertinencia, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad social”, como bien se expresa en el Comunicado de la Conferencia Mundial sobre la educación superior, celebrada este mismo año.

Con motivo de conmemorar en la UNAM los 80 años de haberse instaurado formalmente la autonomía universitaria, parece oportuno aludir a algunos de los conceptos e ideas expresados en el documento Lineamientos de trabajo para el periodo 2008-2011, hecho público en enero de 2008:

Es en las universidades, sobre todo en las públicas, donde pueden interactuar, recrearse y transmitirse los valores que caracterizan a las sociedades democráticas. Es en este espacio de pluralismo y tolerancia donde los miembros de la sociedad pueden estructurar su pertenencia social, sin ser excluidos por su identidad étnica, regional, lingüística, cultural, religiosa, o de clase.

Las universidades públicas son el espacio construido por la sociedad para el cultivo del saber, para el ejercicio de la vida intelectual y el conocimiento. Hay que preservar y fortalecer estos espacios porque los servicios que presta a la sociedad no pueden ser desarrollados por otras instituciones.

En el caso específico de la UNAM, la autonomía ha sido una dimensión fundamental en el desarrollo de la Universidad. Ha hecho a los universitarios más libres, pero también mejores y más responsables. Ha permitido a la institución mantenerse independiente tanto de los poderes públicos como de grupos, partidos políticos, credos y organizaciones. En esencia, es una prerrogativa que implica derechos y obligaciones, entre ellos: gobernarse a sí misma, realizar sus fines propios, administrar su patrimonio, determinar sus planes y programas, fijar los términos de su relación con su personal, fungir como un espacio de libertad intelectual en el que se estimule el libre examen y la discusión

de las ideas, interesarse en los asuntos que preocupan a la sociedad mexicana, rendir cuenta pública del uso de los recursos que se le asignan y estar al servicio de todos los mexicanos.

Sin la autonomía, la Universidad estaría cercenada. Es parte de su fuerza vital. Motor de la creatividad y seguro contra el apetito de grupos y sectores políticos, religiosos y de orden económico. Es el principio que le permite la crítica objetiva y la propuesta desinteresada, y que le posibilita ser conciencia de la nación.

Por la responsabilidad social que implica la autonomía universitaria, la Universidad está obligada a mantener siempre vigentes niveles adecuados de competencia científica y tecnológica, a preservar y cultivar los valores del humanismo, así como a promover y desarrollar una cultura de los derechos humanos. De esa manera se expresa su compromiso y su contribución a la sociedad. Mediante el ejercicio de sus funciones sustantivas busca contribuir al enriquecimiento intelectual y ético de la sociedad, así como al desarrollo de un país con mayor equidad y justicia social.

Al cumplir 80 años de haberla alcanzado, la autonomía universitaria debe seguir evolucionando, debe perfeccionarse y consolidarse. No hay duda de que la incertidumbre presupuestal, que obliga a que cada año se tenga que emprender nuevas negociaciones, la limita. Habrá que trabajar para asegurar una política de Estado para el financiamiento de la educación superior. Cuando se cuente con ella y se transforme en ley, la autonomía habrá dado un paso muy importante. Sin contar con certeza en torno a los recursos, la autonomía que tutela la Constitución está incompleta.

## 5. La universidad constructora de Estado, por Imanol Ordorika Sacristán

La Universidad Nacional Autónoma de México es un claro ejemplo de un grupo institucional distintivo que cabe identificar como universidades constructoras de Estado (UCE). La UNAM, al igual que otras UCE latinoamericanas, como la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Sao Paulo y la Universidad Central de Venezuela, son universidades dominantes en el terreno de la docencia y la investigación; además han sido centrales en la construcción de las condiciones materiales para la expansión y consolidación de sus respectivos Estados, así como para la legitimación intelectual y social de los mismos. Las instituciones del tipo UCE se localizan, en la mayoría de los casos, en países periféricos del mundo económico y el poder político. Se sugiere aquí que en tanto las UCE comparten muchos de los atributos de las universidades insignia de los Estados Unidos y otras naciones, su papel distintivo e históricamente contingente en la formación de Estados en los países periféricos, las hace ser instituciones únicas. Sin embargo, bajo las presiones políticas y económicas del neoliberalismo y la globalización, la UNAM, al igual que otras UCE, ha sido fuertemente presionada para mantener su predominio y centralidad en los proyectos de Estado.

En este ensayo se examina el estado actual de las UCE, la presión que enfrentan para emular el modelo de las universidades insignia (flagship) y sus perspectivas futuras. También se analiza la probabilidad de que las UCE puedan transformarse en una versión cercana a la universidad insignia, y hacemos algunas especulaciones sobre el significado de dicho cambio para la educación superior en los países periféricos. Al considerar a la UNAM como ejemplo del origen, surgimiento y la crisis contemporánea de una universidad constructora de Estado, se presenta el caso de manera específica.

### **El caso de la UNAM**

La historia de esta institución se remonta hasta 1553 con la fundación de la Real Universidad de México. Después de sufrir múltiples transformaciones durante siglos, la institución fue reconstituida en 1910. Le tomó casi todo un siglo a la UNAM alcanzar el pleno desarrollo de los atributos de una universidad constructora de Estado. En varios

momentos de su larga historia, la UNAM ha jugado un papel crucial en la creación de instituciones clave para el Estado, como los sistemas de salud pública y de justicia. La Universidad Nacional también ha desempeñado un papel principal en el diseño de innumerables organismos y oficinas gubernamentales, y en educar y otorgar títulos a los servidores públicos que los dirigen. También desde su fundación, la UNAM ha fungido como el campo de formación para las élites políticas y económicas del país, así como para una parte significativa de los profesionales de la nación.

Tal vez más importante, en muchos momentos en la historia de México, la UNAM ha servido como un punto focal para participar en la creación y recreación de una cultura nacional que puso en el centro funciones como la indagación crítica, la producción de conocimientos, la movilidad social y la conciencia política. Este papel fue particularmente relevante durante el fin de las décadas de los años 40 y 50 del siglo XX, en un periodo al que se ha denominado como “la época de oro” de la Universidad. La fortaleza y claridad de propósitos de la UNAM en ese periodo estaba profundamente conectado a su centralidad en el desarrollo de proyectos del Estado. Con la terminación de tales proyectos y la precaria situación de la economía mexicana desde finales de los años 70, la UNAM ha enfrentado enormes desafíos. Su identidad institucional se ha erosionado y la capacidad para responder a múltiples demandas ha sido cuestionada.

Pero la UNAM no es la única. La crisis de legitimidad que enfrenta creció durante los últimos veinte años en un contexto en el que por todo el mundo las instituciones públicas han sido duramente criticadas en distintas esferas de la sociedad. La crisis de legitimidad de las UCE es fundamentalmente la de las instituciones del sector público, bajo el fuerte acoso de la recomposición neoliberal y los proyectos privatizadores. En México, como en el caso de otras naciones periféricas, el número de instituciones de educación superior privadas y su matrícula se han expandido, frecuentemente gracias al apoyo del Estado. En armonía con el cambiante contexto de la educación post-secundaria, el discurso de la legitimidad institucional también se ha transformado. En el terreno más amplio de la economía política, las organizaciones y las prácticas privadas han sido exhibidas como más exitosas y eficientes que sus contrapartes públicas, mientras las universidades públicas se han vuelto el objeto de fuerte escrutinio e intensas críticas. La intensidad de la lucha entre

la legitimidad histórica de las UCE y el impulso actual a las instituciones privadas y con orientación al mercado, refleja tanto la creciente ola de desafíos neoliberales como la continua importancia simbólica y funcional del sector público.

La duradera legitimidad de las UCE es entendible, en tanto estas instituciones constituyen una poderosa representación del conocimiento comunitario y el poder del intelecto dentro del Estado. Las universidades constructoras de Estado se definen por asumir funciones centrales en la construcción de los Estados-nación, y en el proyecto nacional para crear y extender la educación post-secundaria. Su papel como instituciones creadoras de Estado ha sido, a la vez, históricamente contingente y clave para moldear el carácter de las instituciones nacionales y las capacidades nacionales en el nivel educativo antes mencionado.

Las universidades constructoras de Estado comparten muchos de los atributos de las universidades insignia, aunque son distintas en varias formas. En primer lugar, las UCE encarnan con frecuencia las aspiraciones de la sociedad emergente, fuertemente vinculadas a movimientos sociales e intelectuales históricos y contemporáneos, en formas muy distintas a las misiones actuales de las instituciones insignia de los países centrales. En segundo término, las UCE aparecen como la materialización de una forma particular de la soberanía nacional, en tanto lugares para la preservación de la autonomía colectiva mediante el desarrollo intelectual y la lucha social. En tercer lugar, la UCE encarna el mito creacionista de los proyectos nacionales en las esferas intelectual, social y política, el legado y la promesa del afán por escolarizar a la población y el avance nacional. La presencia de la UCE concretiza la saga nacional que simboliza el orgullo nacional, las oportunidades y el desarrollo mediante la educación superior. Es una institución que nutre las aspiraciones intelectuales y personales de la nación y sus habitantes, sus movimientos sociales, revoluciones y restauraciones. Describir estas complejas y con frecuencia, contradictorias instituciones, que son consideradas a la vez como templos del conocimiento, crisoles de justicia social, semilleros de la generación de conocimientos y de la protesta social, es poner a prueba los límites del lenguaje. Las UCE existen, no sólo en los corazones y las mentes de la gente, sino de los corazones y las mentes de todos ellos. La

institución es un ancla y un punto de partida, en tanto declaración de “nación” como manifestación de “la gente”.

El propósito de esta reflexión es describir las condiciones que han permitido el surgimiento de las UCE en países periféricos y examinar el grado en que esta perspectiva de la universidad constructora de Estado puede ser preservada en un mundo rápidamente globalizado. En este sentido, la UNAM, en su transformación como la máxima casa de estudios y su relación con el Estado mexicano, el sistema político y la sociedad en su conjunto, ofrece un caso relevante para entender el futuro de las UCE en la periferia. También constituye un ejemplo útil para entender la distinción entre las universidades constructoras de Estado y las universidades insignia.

### **Universidades insignia: el centro y la periferia**

¿Podemos hablar de una universidad insignia en México? La respuesta es un no razonado: si bien las UCE poseen una forma distinta que alcanzó prominencia durante un periodo desarrollista, existen presiones internas y externas que las conducen a emular a las universidades insignia. Para entender esta afirmación y las presiones para adaptarse que enfrentan las UCE, resulta útil explorar la noción de universidad insignia en su contexto original.

El término “universidad insignia” tiene tres diferentes connotaciones en el mundo de habla inglesa, que se hallan profundamente interconectadas. La primera es su uso, en forma simple, como un término estrictamente descriptivo. La segunda es un concepto que caracteriza un tipo particular de institución de educación superior (IES) que se desarrolló en los Estados Unidos y subsecuentemente apareció en algunas partes del mundo. Finalmente, el término “universidad insignia” se ha utilizado de un modo prescriptivo para simbolizar un modelo de institución que las universidades más prominentes de cada país, se ven presionadas a emular.

#### *Un término descriptivo*

Las referencias a las universidades insignia aluden inmediatamente a la líder, la más prominente o la mejor entre un amplio grupo de instituciones de educación superior estatales o nacionales. El término “insignia” se deriva del lenguaje de la marina naval y en

su uso más contemporáneo se refiere a las instituciones líderes o prominentes en escenarios competitivos (por ejemplo, la insignia de una cadena de tiendas departamentales). En estos usos, se entiende que puede ser común a diferentes naciones, estados, regiones y realidades.

Las universidades insignia significan, en casi todo el mundo de habla inglesa, aquellas instituciones de educación post secundaria que constituyen el pináculo de un sistema estatal o nacional de educación superior, las que sobresalen entre todas las demás. Esta forma de entenderlas describe generalmente las más grandes, más antiguas, las de mayor tradición y las que tienen la mayor consideración dentro del conjunto de colegios superiores y universidades. La insignia ha implicado por mucho tiempo las instituciones públicas dominantes en un sistema de educación post secundaria. Los análisis contemporáneos con frecuencia incluyen también a las universidades privadas. En tanto esto puede ser analíticamente apropiado para las instituciones insignia, contradice el desarrollo histórico del concepto y sirve como un punto de partida útil para entender la distinción entre las universidades insignia y las universidades constructoras de Estado.

#### *Insignia como concepto histórico*

En los Estados Unidos el concepto de insignia está asociado fundamentalmente al desarrollo histórico de las universidades con dotación de terrenos federales (land-grant universities) que se establecieron en ese país a finales del siglo XIX y principios del XX.

El concepto de insignia es complejo y, como lo caracterizan las universidades públicas, su significado ha evolucionado históricamente. De acuerdo con varios autores el “modelo americano” contemporáneo de educación superior es producto de la fusión entre dos distintas tradiciones de ese nivel educativo. Por un lado, fueron las escuelas de posgrado alemanas las que proveyeron la investigación y la formación profesional de alto nivel (esencialmente en Medicina y Derecho). Por el otro, fue la tradición británica del colegio superior de artes liberales (liberal arts college), con su fuerte énfasis en el estudio de las Humanidades. La forma híbrida resultante se desarrolló en los Estados Unidos en instituciones privadas como Johns Hopkins, Harvard y Cornell.

El éxito de estas instituciones tuvo una fuerte influencia sobre las universidades con dotación de terrenos federales (land-grant universities), creadas bajo las Actas Morrill de

1862 y 1890 . Al paso del tiempo, algunos poderosos colegios superiores públicos estatales como Michigan, Minnesota y Wisconsin, evolucionaron hacia el modelo de universidad de investigación (research university). De este modo, las universidades públicas dotadas de terrenos federales, se convirtieron en “insignias” y también en lo que Kerr denominó “multi-versidades”, en su ruta para convertirse en algunas de las instituciones universitarias más influyentes del mundo. Berdahl ofrece tres razones clave en la evolución del concepto de insignia. La primera es la expansión de la matrícula en la educación post secundaria de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. La expansión condujo a la creación de campi adicionales de las universidades estatales, los cuales carecían de los recursos y el prestigio de los campi originales. La segunda, en los años 60, al continuar el crecimiento de la población en edad de asistir a la universidad, se abrieron más campi, se crearon sistemas de educación superior, como fue el caso por ejemplo, del Sistema de la Universidad de California bajo el Plan Maestro de California. Otra importante razón para la creación de tales sistemas, fue asegurar el apoyo político y económico para los campi originales, al expandirse el número de instituciones públicas dentro de cada estado. De esta manera, las instituciones públicas originalmente dominantes y las dotadas de tierras federales de cada estado, surgieron a la cabeza de los poderosos sistemas de universidades públicas con un amplio apoyo popular y político.

La evolución de las universidades insignia en los Estados Unidos se halla ligada a un fuerte apoyo del Estado y con un compromiso hacia el surgimiento, expansión y mantenimiento de instituciones de educación superior públicas en los diversos estados de la Unión Americana. Históricamente este compromiso se ha expresado en el apoyo federal y estatal para la docencia en licenciatura, formación profesional y de posgrado e investigación científica. Durante la década de los 90, las universidades insignia en los Estados Unidos incrementaron de manera constante el costo de las colegiaturas para licenciatura, posgrado y profesional, a fin de continuar compitiendo por prestigio e influencia institucional. Estos incrementos en las colegiaturas, combinados con el rápido crecimiento de los costos en la educación superior en general, tensaron las relaciones entre las universidades insignia y las legislaturas estatales que durante tanto tiempo las habían apoyado. Dichos conflictos no son un fenómeno nuevo.

Durante las dos décadas anteriores, la competencia por el prestigio ha engendrado una lucha importante acerca del acceso y el costo de las instituciones insignia. En el siglo XIX, las percepciones populares negativas acerca de la naturaleza elitista de las emergentes instituciones de educación superior, eran tan fuertes en algunos lugares, que la creación de nuevas instituciones públicas era fuertemente criticada. Este fue el caso, por ejemplo, de la lucha por la fundación de la Universidad de California. A pesar de estos conflictos, mediante el movimiento de dotación de tierras federales, se crearon nuevas universidades estatales por todo Estados Unidos, que combinaron docencia, formación especializada e investigación.

Existe una paradoja encarnada en la misión de las actuales universidades insignia. Por un lado, la universidad insignia generalmente mantiene las tradiciones elitistas de las universidades privadas, mediante la selectividad en el ingreso, la investigación de alto nivel y la formación para las profesiones de élite. Por el otro, el esfuerzo de las instituciones insignia para democratizar el acceso, al pretender crear generaciones con gran diversidad de estudiantes, participar en servicios a la comunidad y dedicar una gran energía a la generación de bienes públicos.

Estas últimas metas, en tanto menos importantes en el discurso público y los debates sobre política, se expresan en las universidades insignia mediante una variedad de papeles y compromisos históricos que incluyen los siguientes:

- Dedicación a la educación profesional y la formación especializada para el bien público.
- Relativa democratización del acceso a la educación, el conocimiento y la formación.
- Un papel “democrático” en la reproducción de la sociedad mediante la inculcación de valores democráticos y a través de la creación y recreación de identidades, creencias compartidas y normas.
- Compromiso con la igualdad y la justicia social.
- Compromiso con la investigación crítica y la creación autónoma de conocimientos.

A consecuencia de la búsqueda de estas metas, la universidad insignia también vino a simbolizar el lugar de un fuerte compromiso del Estado con el bien común, mediante el financiamiento federal y estatal, la supervisión y el reforzamiento de la legitimidad institucional.

*Las universidades insignia del centro: un modelo prescriptivo*

Durante las pasadas dos décadas, un número considerable de autores ha apuntado a los rápidos cambios en la naturaleza de las universidades insignia en los Estados Unidos, con un creciente énfasis en la investigación aplicada, el posgrado y la formación profesional, y una competencia de estatus por los estudiantes de élite . Los títulos y contenido de un conjunto de reportes y documentos de política disponibles en internet, apoyan esta visión al sugerir una comprensión diferente de la noción de universidad insignia. Las noticias en línea de la Universidad Estatal de Luisiana, LSU campus, reportan lo siguiente:

La Agenda Insignia Nacional es un plan a siete años enfocado en el significado histórico del 2010, año del 150 aniversario de la Universidad Estatal de Luisiana (LSU, por sus siglas en inglés). La agenda ha sido diseñada para transformar a la LSU en una universidad insignia nacionalmente competitiva y servir a los intereses de corto y largo plazo del estado de Luisiana. Al enfocarse en las etapas de acción, aumentará la investigación y la productividad académica y se mejorará la calidad y competitividad de nuestros estudiantes de posgrado y licenciatura.

Un compromiso similar hacia la competitividad y la investigación financiada, ha comenzado a surgir en otras universidades más allá de los Estados Unidos. El Reporte Anual 1999-2000 de la Universidad de Edimburgo hace un llamado para lograr “una Universidad Insignia para Escocia”, subrayando la importancia de un “compromiso con el internacionalismo” y la necesidad de atraer estudiantes internacionales de más allá de la Unión Europea en un “entorno crecientemente competitivo”. Una búsqueda de universidades insignia en internet, revela otros ejemplos en los Estados Unidos, Australia y el Reino Unido.

El surgimiento de esta misión de las instituciones universitarias revela una visión diferente de la universidad insignia. Desde esta perspectiva, una universidad insignia es un

símbolo de la cambiante relación contemporánea entre el Estado y la educación superior, y un vehículo para un nuevo conjunto de aspiraciones sociales e individuales. Los líderes de la universidad contemporánea, los tomadores de decisiones y los administradores citan características similares del emergente ideal de la universidad insignia:

- Producción del conocimiento centrada (con énfasis en la investigación y los estudios de posgrado).
- Fuertes lazos con los negocios y la sociedad del conocimiento.
- Competencia (por estudiantes y recursos financieros).
- Enfocada en la excelencia y el prestigio.
- Productividad y eficiencia.
- Enraizada localmente y orientada internacionalmente.
- Lograr mayor autonomía mediante la diversidad en el financiamiento.

No resulta sorprendente que estas emergentes redefiniciones de la universidad insignia sean consistentes con aquellas que definen una categoría de prominentes universidades etiquetadas de maneras diversas como universidades empresariales o emprendedoras (entrepreneurial universities), universidades empresa (enterprise universities), o como centros de capitalismo académico. Lo que estas redefiniciones tienen en común es un retrato de las universidades de investigación más exitosas en Europa y los Estados Unidos, dentro de una competencia global por mayores volúmenes de recursos, prestigio y legitimidad. Pese a la rápida adaptación a las demandas de la globalización en las universidades de élite, la mayoría de ellas conserva un elemento central en el papel histórico de las universidades insignia: un énfasis discursivo en el servicio a la comunidad local, el estado y la región.

La investigación contemporánea sobre la organización y el gobierno en la educación post secundaria, también ha descrito a las universidades insignia como instituciones políticas. Como tales, ellas son lugares de competencia de grupos de interés sobre un rango de asuntos, que incluyen el acceso de los estudiantes, la producción de conocimientos, la

investigación financiada y una cantidad importante de otros aspectos sociales. Al intensificarse la competencia de los grupos de interés, las universidades han comenzado a alinearse de manera creciente con la industria y el sector privado, en una distancia cada vez más alejada de sus fuentes históricas de legitimidad.

La universidad insignia es también un concepto auto-referenciado y auto-replicable. En tanto líderes de la arena educativa post-secundaria, las instituciones insignia conforman y dan sustancia al significado de excelencia académica y a su vez legitiman las conductas empresariales y políticas que consolidan sus posiciones como líderes. El concepto de la universidad insignia americana ha venido atrayendo a las instituciones post secundarias alrededor del mundo sobre la fortaleza de su éxito—donde las percepciones globales de su éxito, en tanto genuinas, están conformadas por las insignia mismas. En palabras de Clark Kerr:

“La universidad de investigación americana ha sido un enorme éxito intelectual, particularmente en las ciencias. Desde 1950, cuando el desarrollo de las universidades federales de investigación estaba en sus primeros días, el 55 por ciento de todos los premios Nobel y la medalla Fields de matemáticas, han sido otorgadas a académicos residentes en los Estados Unidos; en los 80, el 50 por ciento de todas las citas en las principales revistas científicas del mundo fueron para miembros del mismo grupo; en 1990, el 50 por ciento de todas las patentes registradas en la Unión Americana eran de origen local; y para esa misma década, los Estados Unidos tenían 180 mil estudiantes de posgrado de distintas nacionalidades, convirtiéndose así en el centro mundial de los estudios de posgrado. Ningún país desde la Italia de los primeros siglos en que aparecieron las universidades en Europa, ha tenido tal dominio intelectual.”

El modelo de universidad insignia resulta prescriptivo debido al poder de dicho concepto en la educación superior internacional. La forma de universidad insignia es tan dominante en el discurso, la planeación y los rankings de prestigio, que el concepto ejerce una fuerza casi coercitiva sobre instituciones, sistemas y tomadores de decisiones. Como lo hizo notar Kerr, la influencia hegemónica de la universidad insignia americana no ha tenido

rival durante siglos. Ese dominio establece normas globales para la excelencia en la educación post secundaria y demanda conformidad para aquellas instituciones y sistemas que pudieran emular el éxito del modelo americano de las universidades insignia. Irónicamente, pese a la lucha perpetua dentro de los Estados Unidos acerca de las misiones apropiadas de las instituciones insignia, la versión idealizada de éstas puede reducir el papel tradicional de la universidad en la periferia como lugar de protesta y lucha social. En vez de eso, las universidades periféricas se encuentran cuestionando cada vez más las demandas para ceñirse a las normas idealizadas de la universidad insignia americana. El concepto prescriptivo de la universidad insignia también da forma a los criterios para clasificar a las instituciones de educación post secundaria y establecer estándares internacionales de desempeño institucional.

*¿Universidades insignia en la periferia?*

No hay duda que las universidades insignia americanas constituyen la fuente del modelo dominante de educación superior en la sociedad contemporánea, y que son las instituciones más exitosas dentro de dicho modelo. No obstante, para entender si es apropiado o no esperar que ese modelo se establezca en la periferia, se tiene que atender a tres preguntas clave: ¿Se entiende el concepto de universidad insignia en la periferia de la misma forma en que se utiliza en los países centrales? ¿Es apropiado adoptar el modelo de universidad insignia americano en los países periféricos? Si el modelo de universidad insignia es adoptado en la periferia, ¿sustituirá a las instituciones constructoras de Estado?

Ahí donde el término “universidad insignia” se refiere a las más notables, más importantes, mejores o aún las más grandes instituciones de un país, vemos poco conflicto entre el concepto de universidad insignia e institución constructora de Estado (UCE). En cualquier caso, el término hace referencia a los colegios superiores o universidades más distinguidas en el nivel estatal, regional o nacional.

Donde el concepto en cuestión difiere significativamente de la UCE es cuando cada institución es considerada en su propia perspectiva histórica y asentada en un contexto específico. La institución insignia americana y las UCE de la periferia consideradas en su contexto histórico son muy distintivas y difieren una de otra. Esto se debe en gran medida a

los procesos históricos únicos y a los eventos que han dado forma a las tradiciones institucionales individuales, los valores normativos, y a las culturas y creencias organizacionales. El concepto que distingue a las universidades insignia y a las UCE como arquetipos institucionales únicos, y que distingue una universidad de otra dentro de dichos arquetipos es la centralidad histórica. Ésta adquiere su forma mediante procesos sociales, políticos, económicos y culturales que tienen lugar dentro de las instituciones de educación superior y entre tales instituciones y otras del Estado, los actores sociales y las fuerzas económicas. También es el resultado de la dinámica interna de las profesiones y las disciplinas, así como consecuencia de los procesos de docencia y producción del conocimiento que se llevan a cabo dentro de colegios superiores y universidades. Las instituciones insignia y las UCE poseen grados muy diferentes de centralidad histórica en sus respectivos países. Esto se debe en parte a la descentralización histórica de la educación superior en los Estados Unidos, donde existen muchas universidades estatales únicas y prominentes, pero no hay una universidad nacional. En muchos países de la periferia existen universidades nacionales, con una considerable centralidad histórica en la construcción y mantenimiento de sus respectivos Estados.

Como se hizo notar anteriormente, la influencia prescriptiva de la universidad insignia genera presiones coercitivas en las universidades que aspiran a emularla en todo el mundo, para conformarse a las normas de la universidad insignia americana y adaptar las estructuras y políticas asociadas con ésta. Esas demandas han sido cumplidas históricamente con luchas y resistencia considerables. Resulta importante en el caso de instituciones localizadas en la periferia global para enfocarse en el concepto dinámico de la Universidad como espacio de lucha autónomo, el proceso de oposición y resistencia a las demandas para emular el modelo exitoso y dominante del centro. Entender los procesos mediante los cuales las instituciones de educación superior y sus comunidades han resistido las normas prescriptivas del modelo de universidad insignia es un elemento central para comprender la distinción entre las universidades insignia y la UCE, así como el reto que enfrentan aquellos que se esfuerzan por crear y sostener las universidades insignia de la periferia.

### **Para entender la peculiaridad, centralidad histórica y el espacio autónomo en disputa**

Una comprensión concienzuda de las universidades públicas de investigación más prominentes de la periferia requiere que nos apartemos de las comparaciones implícitas de las universidades periféricas y las instituciones del centro o núcleo. Una comparación efectiva debe estar basada en explicaciones históricas y contextuales de la peculiaridad y centralidad de las instituciones de la periferia. Más aún, la Universidad como esfera pública, espacio autónomo para la disputa y resistencia frente a la conformidad ha sido históricamente un componente primordial de la construcción de colegios superiores y universidades de la periferia. En los países periféricos post-coloniales, la universidad misma, como concepto y como organización, es un producto histórico de disputa que conlleva la resistencia y el consentimiento a los poderes coloniales y sus proyectos hegemónicos. Esta resistencia a la coerción que ejercen los modelos dominantes puede considerarse como una conformidad disputada. Puede ser localizada en cualquier cantidad de luchas históricas y contemporáneas por la educación superior en la periferia.

Usando el caso de la UNAM como lente para dar claridad a todos estos conceptos, volteamos nuestra atención a las disputas históricas, las fuerzas en competencia y las contradicciones que han dado forma a la prominente posición de la UNAM como universidad constructora de Estado (UCE) en México. Posteriormente aplicamos las conclusiones de esa mirada al análisis del papel de la peculiaridad, centralidad histórica y la Universidad como espacio autónomo en disputa, en la distinción de las UCE y las universidades insignia.

#### *La Universidad de la Nación como institución distintiva*

La Universidad Nacional es la más legítima y prestigiada de todas las universidades mexicanas. Es también la más distintiva, distinguida en ese sentido por la combinación sin precedente de sus programas académicos y su relación única con el Estado. El tamaño, centralidad e historia de la UNAM la han enraizado fuertemente a la sociedad mexicana. La UNAM está involucrada también en una amplia gama de actividades que van más allá de la esfera de la educación superior, incluyendo el gobierno, la economía, los negocios y la atención a la salud. La UNAM es verdaderamente la universidad del país.

Al igual que otras UCE, la unicidad de la UNAM, su centralidad histórica y su legado de resistencia al conformismo son elementos centrales de su legitimidad y prestigio. Éstos, a su vez, se hallan profundamente relacionados con diversos indicadores que explican su estatus. No se puede entender a la UNAM o la naturaleza de las UCE, sin comprender las fuentes de la legitimidad y el prestigio que estas instituciones han disfrutado durante largo tiempo.

#### *Los atributos de la UNAM*

La UNAM es una institución enorme y multifacética. Otorga grados en tres niveles diferentes: bachillerato, licenciatura (que incluye a las escuelas profesionales) y estudios de posgrado. Estos niveles abarcan tres planes de bachillerato, 91 de licenciatura, cuatro carrera técnicas; 45 programas de doctorado, 110 de maestría y 60 de especialización.

En el periodo académico 2010-2011, se inscribieron en la UNAM 316,589 estudiantes; 180,763 en licenciatura; 109,530 en bachillerato; y 25,167 en posgrado. En 2010 su matrícula de licenciatura representó el 6.31% del total nacional. Su matrícula en posgrado representó el 10.82 por ciento de ese nivel de estudios en el país (el 27.3 por ciento en especialización, 5.5 por ciento en maestría y el 18.7 por ciento en doctorado).

La investigación en la UNAM está organizada en dos sistemas: investigación científica (ciencias físicas y naturales) y humanidades (incluye las ciencias sociales). Se realiza en 26 institutos y 13 centros de investigación, así como en diversas escuelas y departamentos. Se estima que más del 50 por ciento de toda la investigación del país se realiza en la UNAM. En 2010 la Universidad Nacional participó en 32.7 por ciento de los artículos de investigación publicados en revistas académicas indexadas en ISI-WOK, y en los académicos de la UNAM representaron el 20.3 por ciento del Sistema Nacional de Investigadores.

La UNAM también está encargada del Sistema Sismológico Nacional así como del Observatorio Nacional, y controla dos barcos de investigación en las costas mexicanas. La Universidad Nacional también es el repositorio de los archivos y colecciones bibliográficas más importantes del país, los cuales se hayan depositados en la Biblioteca Nacional.

La reputación de la UNAM ha crecido aún más por los cerca de 60 mil programas de extensión y eventos culturales que patrocina cada año. Éstos incluyen conciertos musicales, representaciones teatrales, recitales de danza, lecturas de libros, películas, conferencias, presentaciones de libros, visitas guiadas y seminarios. La Universidad Nacional cuenta con una de las más prestigiadas orquestas de música clásica de México (La Orquesta Filarmónica de la UNAM), diversos museos de artes y ciencias, varias salas de cine, teatros y recintos musicales y hasta un equipo de fútbol profesional que ha ganado los campeonatos nacionales de liga en los últimos dos años. Las dos frecuencias de Radio UNAM abarcan todo el país y TV UNAM, aunque no es un canal en la televisión abierta, es una presencia constante a través de las transmisiones públicas y privadas.

La Ciudad Universitaria, el enorme campus construido en los años cincuenta, es el centro de las actividades de la UNAM y un sitio clave para reuniones públicas en la Ciudad de México. Muchos de sus edificios albergan murales de los más famosos pintores mexicanos como Diego Rivera, Juan O’Gorman, David Alfaro Siqueiros y José Chávez Morado. En 2007 el campus central fue declarado por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad. Además de la Ciudad Universitaria existen otros campos esparcidos por toda la Ciudad de México: 14 de bachillerato y siete para licenciatura y posgrado, además de instalaciones para investigación y docencia de posgrado en otras ciudades del país como Cuernavaca, Ensenada, Mérida, Morelia, Tlaxcala y Querétaro, entre otras. Al igual que otras UCE, la UNAM es más que una universidad, es la institución distintiva del Estado. La profundidad y alcance de su oferta educativa, la extensión de sus actividades intelectuales, sociales, culturales y políticas, y sus contribuciones la colocan claramente en un lugar aparte de otras instituciones del país. Estas características también distinguen claramente a la UNAM de otras universidades insignia en varios aspectos. Primero, existen muchas instituciones insignia en los Estados Unidos, pero sólo una universidad nacional en México. Segundo, en tanto existen algunas universidades insignia que cuentan con una complejidad y amplitud en su oferta académica y de investigación similar a la que está disponible en la UNAM, ninguna se acerca a la prominencia cultural, política y social de ésta. Puede argumentarse, incluso, que el conjunto de todas las universidades insignia de los Estados Unidos no tiene el grado de influencia sobre el carácter nacional y el Estado con que cuenta

la UNAM. Finalmente, las universidades insignia de la Unión Americana tienen más diferencias de grado que de tipo. La Universidad de California, la Universidad de Texas, la Universidad de Michigan, la Universidad de Harvard y la Universidad de Yale, tienen mucho en común. Si una se coloca por encima de las otras en un momento dado, es debido a la calidad de su educación de licenciatura, el volumen total de su productividad en investigación, la excelencia de sus escuelas de posgrado, y otras distinciones sujetas a cambios rápidos. La UNAM, al igual que otras UCE, ha sido desde su fundación, una institución única en México.

#### *Centralidad histórica*

La magnitud de la legitimidad y el prestigio de la Universidad surgen de manera muy clara de sus antecedentes históricos. La centralidad de la Universidad Nacional y buena parte de su legitimidad pueden explicarse por el hecho de que la institución ha estado estrechamente vinculada a muchos de los eventos más significativos en la historia de México. Como en el caso de otras universidades constructoras de Estado, la UNAM ha contribuido a conformar el Estado mexicano y, a su vez, su intenso involucramiento con los momentos históricos le han dado forma como institución. Este proceso simbiótico de conformar y ser conformado, frecuentemente por medio de luchas, es un punto central para entender la centralidad histórica de las instituciones constructoras de Estado. En tanto puede argumentarse que las universidades insignia en los Estados Unidos han tenido influencia significativa sobre la economía política, ha sido de una magnitud totalmente diferente de la que ejercen las UCE.

#### *Antecedentes de la Universidad Nacional*

La Universidad Nacional Autónoma de México en su forma contemporánea fue establecida en 1945 por acuerdo del Congreso mexicano. Sin embargo, sus antecedentes pueden remontarse a la Real y Pontificia Universidad de México fundada por decreto real en 1551. Luego de finalizada la Guerra de Independencia y en los primeros años de la nueva República, la Real y Pontificia Universidad, atravesó por un largo periodo de incertidumbre y falta de estabilidad, que derivó en su clausura definitiva en 1867. Pese a la desaparición de la primera encarnación de la universidad nacional, su memoria permanece como un poderoso símbolo de la educación superior mexicana, una tradición que antecede a la

fundación del Colegio de Harvard (actualmente la universidad del mismo nombre), con un linaje más antiguo que el Estado mexicano actual. El poder simbólico de la ancestral universidad, progenitora de la universidad moderna y del Estado contemporáneo, ha dado a la UNAM una legitimidad casi trascendental en sus conflictos con los diversos regímenes nacionales que han pretendido usar al Estado para moldear la universidad.

Junto con su poderoso legado simbólico, la educación superior mexicana moderna heredó cuatro sólidos principios de la universidad colonial que le han dado forma a la UNAM de hoy. Estos fueron los principios de autonomía; elección interna de las autoridades universitarias; participación de los estudiantes en el gobierno universitario, y el financiamiento público de la universidad.

#### *Autonomía y libertad académica*

La Universidad fue restablecida en forma moderna mediante la consolidación de diversas instituciones de educación superior existentes en 1910, al final de la dictadura que por 30 años encabezó Porfirio Díaz. A la reconstituida universidad se le llamó Universidad Nacional de México. Esa repetición de la institución reflejó una compleja combinación de tradiciones filosóficas, escolasticismo conservador, humanismo espiritual y positivismo. La relación entre la Universidad Nacional y los gobiernos populistas surgidos de la Revolución Mexicana fue de abierta confrontación. Después de un conflicto de considerables proporciones, la tensión entre la Universidad y el Estado mexicano disminuyó mediante el otorgamiento formal de la autonomía a la Universidad por parte del Estado. La tensión entre el deseo de autogobierno por los Universitarios (académicos y estudiantes) y el continuo interés del Estado por moldear las prácticas educativas nacionales también dio lugar a una poderosa norma de libertad académica dentro de la Universidad.

Con el paso del tiempo, el conflicto entre la Universidad y el Estado emergió como símbolo de la lucha entre las clases medias urbanas que habían sido hechas a un lado por las políticas populistas del Estado mexicano y el liderazgo revolucionario. Fue en todo sentido, un conflicto político que abarcó definiciones de sociedad y de Universidad. En tales momentos definitorios, la centralidad histórica de la Universidad como institución constructora de Estado viene a constituir el foco de atención. La Universidad se convierte

en el sitio y el símbolo de controversias nacionales más amplias, moldeándolas al conformarse ella misma mediante el conflicto.

### *Desarrollismo y autoritarismo*

En los años siguientes la UNAM jugó un papel muy destacado en la consolidación del sistema político autoritario y en la subsecuente construcción de un Estado desarrollista, dedicado a la auto-determinación en el mejoramiento económico y social, así como a la creciente interdependencia en las relaciones centro-periferia. La Universidad fue instrumental en la expansión de la clase media urbana que acompañó al crecimiento económico nacional desde los años 40 hasta la década de los 60. El otorgamiento de títulos y diplomas así como la formación profesional, fueron los vehículos de la movilidad social mediante los cuales las clases medias urbanas se desarrollaron en un segmento significativo de la sociedad mexicana. El prestigio de los grados académicos de la UNAM fue ampliamente difundido por profesionales en escenarios urbanos y rurales indistintamente. Hoy en día es común ver a médicos, ingenieros y abogados, haciendo públicos sus títulos obtenidos en la UNAM como símbolo de conocimiento experto, mérito y altos estándares profesionales.

Los universitarios también fueron un instrumento muy valioso para la creación de nuevas instituciones del Estado. Los médicos de la UNAM crearon la Secretaría de Salud, así como los más importantes Institutos Nacionales en el ramo (por ejemplo, Cardiología, Nutrición). Los ingenieros universitarios organizaron y pusieron en operación la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en tanto que los abogados formados en la UNAM crearon el moderno sistema judicial y elaboraron diversas piezas legislativas que constituyeron los fundamentos del Estado mexicano.

A principios de 1940, la UNAM también formó y proporcionó el liderazgo al sistema político mexicano. En 1946 Miguel Alemán fue electo presidente de México. Fue el primer presidente después de la Revolución que no era miembro del ejército y se graduó como abogado en la UNAM. Desde entonces, los universitarios han predominado en los puestos gubernamentales en todos los niveles y la UNAM se convirtió en la fuente más importante de líderes políticos formales del país. Roderic Ai Camp, ha señalado que la

UNAM llegó a ser el centro de mayor importancia para la formación de élites, tales como políticos, intelectuales, hombres de negocios y hasta algunos miembros de las jerarquías católicas y militares fueron educados, reclutados y formaron redes en la UNAM. Entre 1946 y 1994, todos los presidentes mexicanos se graduaron en la UNAM.

Entre 1946 y 1968, el Estado mexicano estuvo gobernado por un régimen autoritario poderoso y políticamente estable. Una de las fuentes principales de su legitimidad era su capacidad de incorporar el conocimiento profesional especializado y las redes intelectuales de la Universidad Nacional. La UNAM ayudó a moldear, fortalecer y reproducir un sistema político autoritario, y a su vez, ella fue influida fuertemente por el autoritarismo mexicano. Estos grupos profesionales también se convirtieron en los más poderosos actores al interior de la Universidad Nacional, al controlar abogados, médicos e ingenieros la Junta de Gobierno, la Rectoría y el Consejo Universitario.

#### *La UCE y el discurso de la unidad nacional*

El Estado desarrollista se cimentó en un discurso de colaboración entre las clases sociales y la unidad nacional. La UNAM contribuyó de diversas maneras a la creación y recreación de este discurso y de esa sociedad. Su misma existencia personificó la noción de una sociedad unificada y de una sociedad basada en el mérito como vehículo de movilidad social. Este atributo clave de la UNAM ha sido ampliamente compartido por las universidades constructoras de Estado en otras naciones.

El papel de la UNAM en la construcción del Estado, una institución distinguida del Estado desarrollista y un vehículo para la movilidad social, le hicieron ganar una gran legitimidad a los ojos de la sociedad mexicana. Como una función clave del Estado autoritario y como una fuente central de legitimidad para dicho Estado, la UNAM fue puesta en gran estima por muchos sectores de la sociedad.

En este contexto, los grupos académicos e intelectuales dentro de la UNAM extendieron sus actividades de investigación. Aunque existen importantes antecedentes, la organización de la investigación y la producción de conocimientos en México es esencialmente un producto de las décadas de 1960 y 1970. Durante estos primeros años, la investigación en ciencias y humanidades tuvo lugar esencialmente en la UNAM. Otras

cuantas instituciones, entre ellas los Institutos Nacionales de Salud, también tuvieron actividades de investigación. En tanto la investigación científica y humanística agregó más prestigio a la UNAM, la investigación y la producción de conocimientos ocuparon un lugar secundario frente a la orientación profesionalizante de la UNAM ante los ojos del gobierno, el público y al interior de la institución.

#### *La Universidad como espacio autónomo en disputa*

Junto a su centralidad en la vida académica, social y económica de México, la UNAM desempeña un papel crítico como símbolo, lugar e instrumento en relación a las disputas políticas del Estado. En parte, esta función de la Universidad Nacional surgió de la posición desafiante de la UNAM frente a los gobiernos populistas de la Revolución. Desde esa época, en tanto la Universidad no ha sido de ninguna manera una entidad política monolítica, varios grupos dentro de la universidad han conseguido obtener un cierto grado de indulgencia por parte del Estado, pese a sus posiciones contestatarias y discursos críticos en momentos políticos cruciales. La Universidad también ha servido como una esfera pública central, lo que Pusser ha descrito como “un espacio que es a la vez físico, simbólico, cultural, político y semántico, no en relación al Estado o la economía política más amplia, sino como un sitio más complejo y autónomo de disputa por derecho propio.” Este concepto de la Universidad como un oasis para la crítica en medio de la disputa por el Estado aumenta aún más su legitimidad entre amplios segmentos de la sociedad mexicana. El papel de la Universidad como una esfera pública es otra característica definitoria de las universidades constructoras de Estado. En tanto se ha argumentado que un número considerable de universidades insignia han servido como esferas públicas clave en varios momentos históricos, esta característica es decididamente más prevaleciente en las universidades constructoras de Estado. Sin embargo, durante las cuatro décadas anteriores, las UCE y las universidades insignia han enfrentado una serie de nuevos y significativos retos a su autonomía.

#### *El ocaso del desarrollismo a finales del siglo XX*

El ejercicio radical de la crítica y la postura rebelde de los estudiantes universitarios en México durante los años 60, prefiguraron una crisis del desarrollismo y una pérdida de

legitimidad del sistema político autoritario. El milagroso crecimiento económico que había caracterizado al Estado desarrollista estaba llegando a su fin, y las subsecuentes crisis económicas disminuyeron las expectativas de las clases medias urbanas profesionales. En 1968 la expresión política de insatisfacción cobró la forma de un movimiento masivo de protesta en la UNAM, el IPN y otras instituciones de educación superior donde los estudiantes desafiaron los fundamentos del sistema político autoritario. La feroz represión ejercida por el gobierno en contra de estudiantes, profesores e instalaciones universitarias, hicieron añicos la relación entre los Universitarios y el Estado mexicano. A raíz de las crisis económicas de 1976 y 1982, las conexiones de la Universidad al desarrollo económico nacional y el sistema político, se erosionaron aún más. El gobierno impuso una serie de políticas económicas de ajuste estructural que impactaron profundamente la educación superior pública y la UNAM no fue la excepción. Pese a las crecientes dificultades del autoritario régimen político, las élites de la UNAM mantuvieron sus estrechos lazos con el gobierno y el partido oficial.

Durante los últimos 25 años, los esfuerzos por imponer políticas de ajuste estructural y modelos de eficiencia, han dominado la relación Estado-Universidad, en la UNAM como en las UCE alrededor del mundo. En este periodo, las tradicionales fuentes de legitimidad y prestigio han sido cuestionadas, y como muchas otras instituciones públicas, la Universidad Nacional ha venido siendo objeto de los desafíos neoliberales. Bajo la fachada de críticas a la eficiencia y calidad de la Universidad, el papel tradicional de la institución ha sido puesto en entredicho.

#### *La universidad constructora de Estado en crisis*

Las dos décadas anteriores produjeron un periodo único de crisis para las UCE, la cual surgió al final de la época desarrollista. La transformación de las políticas desarrollistas a la reestructuración neoliberal ha implicado cambios en la forma, el proceso y el discurso que cuestiona la centralidad histórica, el espacio autónomo y la unicidad de las UCE. Al pretender las UCE emular cada vez más a las universidades insignia, dichos cambios han alterado la relación entre el Estado y las UCE.

La crisis es claramente evidente en el caso de la UNAM. Desde la década de 1970, y en respuesta a las demandas externas, los grupos dominantes dentro de la Universidad han redefinido las prioridades institucionales. La investigación para el desarrollo económico y la formación de la élite profesional han sido consideradas como los objetivos más adecuados de la Universidad. Aunque la UNAM continúa sirviendo a un gran número de estudiantes, la educación de licenciatura se ha convertido en algo secundario frente a los institutos y centros de investigación que han sido redefinidos como el núcleo de la Universidad. Durante la década pasada, aún la hegemonía de las prácticas de investigación tradicionales en la UNAM, ha sido puesta en entredicho por demandas de la organización empresarial post secundaria. Como es el caso de las instituciones de este nivel en el mundo, se ha adaptado un discurso más bien nebuloso de eficiencia y productividad, con un énfasis puesto en la producción comercial de conocimientos, competitividad, excelencia y desarrollo económico a expensas de los estudios de licenciatura, la democratización y la justicia social.

A lo largo de estas líneas, los administradores de las universidades mexicanas han establecido evaluaciones de los profesores y sistemas de pago por mérito siguiendo el modelo de los que utilizan las universidades insignia más exitosas. La investigación ha sido privilegiada por encima de la docencia y los miembros del profesorado han sido llevados a una intensa competencia por sus propios salarios y los fondos para investigación. Los artículos publicados en revistas científicas internacionales han sido considerados más valiosos que aquellos que se ubican en publicaciones nacionales con arbitraje o las de alcance académico local, lo cual acarrea consigo importantes implicaciones para la investigación a nivel nacional, el trabajo académico y el papel del profesorado como cuerpo social.

Bajo el estandarte de aumentar la calidad, se cambió el control de las admisiones, restringiéndose el acceso a la Universidad. Los llamados a la “diversificación financiera” se tradujeron inmediatamente en propuestas de incrementos sustanciales a las colegiaturas. Tal como lo demuestran los registros históricos, las UCE no responden con energía a la coerción del Estado. Las transformaciones que se intentaron llevar a cabo en ese sentido dentro de la UNAM generaron enormes conflictos en 1986, 1991 y 1999. Luego de

prolongadas protestas públicas, los incrementos en las colegiaturas se revirtieron en esas tres ocasiones en respuesta a los movimientos estudiantiles y las largas huelgas.

La resistencia en la UNAM ha tenido costos muy altos. Por un lado, los ataques provenientes de algunos funcionarios del gobierno y la comunidad empresarial, han ido en aumento en el transcurso de estos conflictos. Por el otro, los esfuerzos por introducir el modelo empresarial en la organización de la educación superior, contravinieron la comprensión histórica de la UNAM como universidad constructora de Estado comprometida con el acceso y la reducción de la desigualdad. La producción del conocimiento y la investigación como nuevas fuentes de prestigio, no son atractivas para amplios segmentos de la población mexicana. Al redefinirse las responsabilidades sociales y los fines de una institución como la UNAM, en el sentido de convertirse en lugar para la interacción del Estado con los mercados y el desarrollo global, la centralidad histórica de la institución como el hogar para las aspiraciones de aquellos tradicionalmente excluidos de los beneficios de la educación superior, ha sido reducida. Por una amplia variedad de razones, el esfuerzo para moverse hacia el modelo de la universidad insignia ha alienado a muchos de los integrantes de distintos grupos de la UNAM, en una forma similar a como el paso del desarrollismo a la reestructuración neoliberal alienó a importantes grupos de la periferia.

### **Las universidades insignia y el futuro de la educación superior en la periferia**

El futuro de las instituciones de educación superior en las sociedades periféricas de un mundo globalizado, no es claro. Las más recientes adaptaciones a la globalización y la reestructuración neoliberal han disminuido considerablemente la legitimidad de las UCE. Los supuestos beneficios del modelo de las universidades insignia cobran mucha importancia en la planeación del nivel post secundario en la periferia, aunque no podríamos predecir que las UCE se conviertan en instituciones insignia, y menos aún que dichas transformaciones pudieran ser exitosas. Existen dos razones fundamentales para ser cautos. Primero, las mismas universidades insignia están cambiando rápidamente, moviéndose con un fuerte impulso desde la búsqueda del prestigio a la formación profesional cada vez más elitista, la obtención de diplomas y grados profesionales y la investigación con enfoque

comercial. En este proceso, las universidades insignia públicas y privadas han perdido un grado considerable de su carácter “público” y su legitimidad que podría remontarse, en el caso de las públicas, a los orígenes de las universidades con dotación de terrenos federales (land grant universities), y en el caso de las universidades insignia privadas a su papel en el desarrollo de la economía política en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Al recurrir las universidades insignia cada vez más a fuentes privadas de financiamiento, la elevación de colegiaturas y la comercialización del trabajo académico, así como a las demandas por una mayor autonomía institucional, su legitimidad como esferas de lo público se ha reducido de manera considerable. Tomados en conjunto, estos cambios trasladan el modelo de la universidad insignia más allá de la centralidad histórica y los distintos proyectos de las UCE: ampliación del acceso, reducción de la desigualdad y producción del conocimiento para el beneficio de la sociedad.

Una segunda advertencia con respecto a la transformación de las UCE en instituciones insignia, surge de la comprensión sobre la centralidad y la unicidad como claves para entender la educación superior en la periferia. Hemos argumentado aquí que el carácter distintivo de una universidad como la UNAM, su enorme tamaño, autoridad moral, relevancia e impacto, sólo pueden entenderse como parte de un proceso histórico dinámico. El prestigio y legitimidad de la UNAM se derivan de las interacciones históricas entre la Universidad, la sociedad y el Estado en las esferas política, económica, social y cultural. Es la percepción de su contribución al bien público en el nivel nacional e individual, lo que ha mantenido el poder de la UNAM como universidad constructora de Estado. Aunque las instituciones de educación superior de la periferia han enfrentado históricamente diversas demandas para alinearse a las visiones y modelos de los países dominantes, las UCE han encabezado la resistencia. En tanto su futuro está ligado indudablemente al éxito de las emergentes fuerzas político-económicas que presionan a los Estados de la periferia, la historia sugiere que es el carácter distintivo de las UCE y su capacidad para servir como sitios para la lucha y la controversia, el que les ha permitido trascender las presiones para adaptarse a lo largo de distintas épocas.

No hay duda que la UNAM sigue siendo la más importante institución de investigación en México, al igual que lo son otras UCE en sus respectivos contextos. La

relevancia de la UNAM en este aspecto es ampliamente reconocida a nivel nacional e internacional. No obstante, la conexión entre la investigación, la producción de conocimientos y el bien público para un país periférico en el contexto de la globalización no está clara. El prestigio derivado del reconocimiento internacional de la excelencia disciplinaria y el financiamiento externo para la investigación son insuficientes para mantener la legitimidad de una institución como la UNAM.

Como productos socio-históricos, la legitimidad y el prestigio no son conceptos estáticos, la UNAM y otras UCE de la periferia se hallan en una fase crítica de su historia. Las fuentes contemporáneas de prestigio para las universidades de la periferia no han sido suficientemente entendidas. En el nivel más inmediato, existe un intenso debate sobre cómo definir las actividades legítimas de estas instituciones. El acercamiento administrativo contemporáneo, un amplio esfuerzo para emular el modelo de la universidad insignia ha tenido dos distintos efectos. Las presiones para adherirse al modelo de las instituciones insignia han aumentado el conflicto interno y han debilitado la cohesión interna de la Universidad. En el caso de la UNAM, estas condiciones han sido exacerbadas por la continua adherencia a prácticas y estructuras autoritarias en el gobierno universitario, pese a los cambios democráticos ocurridos en la sociedad y en el sistema político mexicano. Haciendo un balance, los esfuerzos para ajustarse a las metas y objetivos del modelo de las universidades insignia han ensanchado la distancia entre la UNAM y su tradicional base de apoyo, el pueblo mexicano.

Sin embargo, la UNAM y el resto de las UCE enfrentan una considerable presión para emular a las instituciones insignia. Sostenemos que sin cambios notables en el patrón inicial de demandas para adaptarse, existen pocas probabilidades de éxito para dicha transformación. Se esperaría que en su búsqueda de contar con el estatus de universidad insignia, la UNAM y otras UCE aumentaran su dependencia en el financiamiento privado y el apoyo de la industria. Podrían ser alentadas para mejorar su infraestructura a fin de competir por asociaciones con iniciativas comerciales privadas, enfatizar las investigaciones con potencial para obtener ingresos por patentes y licencias, y establecer alianzas con corporaciones multinacionales y mexicanas de investigación y desarrollo. Las ganancias obtenidas podrían ser reasignadas, trasladando los fondos lejos de la formación

profesional y de licenciatura, a favor de inversiones en estudios de posgrado y actividades comerciales de investigación. Se necesitarían dedicar mayores recursos financieros a las ciencias “duras” y al desarrollo tecnológico, en detrimento de las ciencias sociales y las humanidades. Tendrían que elevarse las colegiaturas. Los procedimientos de admisión y lineamientos de matriculación necesitarían ser revisados a fin de incrementar la selectividad y el prestigio institucional. Como hemos argumentado a lo largo de este trabajo, estas políticas van a contrapelo de los propósitos históricos esenciales y los compromisos de las UCE.

Para terminar nuestro análisis, señalaremos que las UCE difieren entre sí y respecto de las universidades insignia, en la misma forma en que Estados de los cuales han surgido se diferencian unos con otros. Las crisis que enfrentan las UCE y las universidades insignia, reflejan las crisis de los Estados en sus respectivos contextos nacionales. Al inicio del siglo XXI la cuna de las universidades insignia globales, los Estados Unidos, hacen frente a una excepcional polarización política y a la incertidumbre sobre el futuro de las instituciones públicas y privadas de todo tipo. Al luchar por mantener su prestigio y su compromiso histórico con los bienes públicos y privados, las universidades insignia reflejan la falta de certeza en el centro de los procesos de globalización.

Las instituciones de nivel post secundario que son distintivas, históricamente centrales, que resisten las presiones por acomodarse al estatus quo, al servir como lugares de disputa y protesta, obtienen éxitos al establecer relaciones de apoyo mutuo con el Estado. Aquellos Estados que fortalecen la centralidad de la educación superior pública, que privilegian la creación de discursos críticos y la producción de conocimientos, que nutren las universidades como esferas públicas y que se dedican a reducir la desigualdad social, económica y política, pueden consolidar la relación simbiótica con una universidad constructora de Estado. Creemos que este tipo de colaboración puede ser mantenida con relación a las universidades del centro y de la periferia. Como lo demuestra el caso de la UNAM, las UCE de la periferia ofrecen una importante lección histórica para las instituciones insignia de los países centrales. A pesar de los repetidos desafíos de los regímenes autoritarios y de una variedad de conflictos y crisis exógenos e internos, la UNAM ha seguido confiando en su compromiso histórico de servir al pueblo de México y

construir el Estado mexicano. Cuando un Estado se aleja de su compromiso de apoyar las misiones de sus instituciones esenciales, revela su propia crisis, y se aparta de su propia historia y sus fuentes de legitimidad. Nuestra esperanza para el futuro es que las instituciones prominentes de educación superior de la periferia y del centro, continúen comprometidas con aquellas creencias y actividades que durante tanto tiempo les han otorgado su legitimidad y mantenido su centralidad. También esperamos que las instituciones de educación superior y sus respectivos Estados, se esfuercen por servir como espacios para la búsqueda crítica y el cuestionamiento en esta coyuntura esencial y sigan conscientes de que no pueden tener éxito el uno sin la otra.

## 6. Gobernabilidad y pluralismo: la decisión política de la designación de rector de la UNAM, 2003-2007, por Carlos Hernández Alcántara

La designación de rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es un evento de naturaleza política: las reglas de la competencia, la consulta a la comunidad, los atributos, logros, prestigio académico y proyecto de gobierno, constituyen elementos que afectan la estabilidad y calidad de las actividades de la máxima casa de estudios del sistema educativo del país. De este modo, el conocimiento de cómo ejercen el poder los gobiernos de las universidades, se enfoca en la construcción de los métodos de selección de sus autoridades. Este tipo de decisiones, permite la descripción de cómo se distribuye la autoridad del gobierno y la actividad política como una variable que “en su manifestación más potente da lugar a un tipo de gobierno: la gobernabilidad en un sistema político” (Crick, 2001: 188).

### **La designación de rector**

Los problemas de la gobernabilidad de las universidades públicas no residen, únicamente, en sus procesos de innovación educativa y de financiamiento, sino en la efectividad de la autonomía en la que definen el método de decisión para elegir o designar a sus autoridades. Este hecho político despliega un proceso de racionalidad política que trata de conciliar los intereses divergentes dentro de una institución. Desde esta lógica procedimental, cabe preguntarse ¿cómo se construye la gobernabilidad de la UNAM? Para dar respuesta a tal interrogante es necesario explicar el método de selección de la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad. Así tendremos como referente fundamental la conformación del poder ejecutivo, es decir la designación del rector. La selección de rector, como hace notar Daniel Levy, “es especialmente importante, en parte porque este funcionario elige al secretario general y a veces ayuda a elegir a los directores, pero principalmente porque es el jefe ejecutivo de la universidad” (Levy, 1987: 88).

La perspectiva de análisis se basa, tanto en el planteamiento formulado por Harman que define la noción de gobierno universitario como un proceso de organización y dirección en el ámbito educativo superior y universitario; la distribución y ejercicio de la

autoridad, y la relación entre el conjunto institucional universitario y los diferentes niveles de gobierno (Harman, 1992: 1280), así como en la perspectiva adoptada por Casanova Cardiel al definir el modelo de gobierno colegiado como la estructura de representación que concentra la adopción de decisiones atendiendo la realización de los fines institucionales y colectivos, mediante la legitimidad y el consenso con los líderes de la comunidad. Desde estas perspectivas analíticas se explica cómo la Junta de Gobierno (JG) aplica la fórmula política de consultar la opinión de los líderes, entrevistar, cuestionar y evaluar la factibilidad política de los programas de trabajo de los candidatos, ponderar sus opiniones, diagnósticos, recomendaciones y propuestas. La decisión se basa en la construcción de consensos con los grupos que habrán de ostentar la autoridad y responsabilidad de procesar las decisiones y sus consecuencias. Así, el proceso de gobierno se presenta como la mediación institucional del conflicto y la negociación de las demandas, tanto de los miembros o agrupaciones de la comunidad, como con la representación de los poderes externos y de la sociedad; en la obtención, manejo y distribución de los recursos; en el cauce a los ámbitos políticos y en la vigilancia a los ordenamientos mediante los cuales se recrea la autoridad y el poder, se promueve la estabilidad y se brindan oportunidades al cambio institucional.

De ahí que la noción conceptual de autonomía empleado en esta investigación se entiende como una actividad institucional de gobierno universitario: “El gobierno es el marco institucional donde se toman decisiones sobre política, se establecen prioridades y se asignan recursos. Generalmente, cuestiones fundamentales de gobierno incluyen asuntos tales como selección, financiamiento, derechos de decisión y marcos regulatorios. Traducidos al gobierno de la educación superior, estos asuntos implican: autonomía profesional, financiamiento, toma de decisiones a nivel institucional, responsabilidad, rendición de cuentas y acreditación” (Stromquist, 2009: 28-29).

En el caso de la UNAM, los métodos de adopción de decisiones para efectos del nombramiento del rector durante los periodos antes referidos, observaron los contenidos normativos de la Ley Orgánica de 1945. De este modo, la JG designó a catorce rectores, de los cuales, seis no concluyeron sus periodos por conflictos con los estudiantes. No obstante, las decisiones de la JG en la selección del rector, mostraron la efectividad política de la

autonomía al garantizar la estabilidad institucional, condición de relevancia histórica y de aplicación práctica en el análisis de los costos y riesgos de las decisiones de la JG de la UNAM en los nombramientos de rector en la última década.

De esta forma, la toma de decisiones de la JG se basa en el pluralismo apoyado en un amplio consenso necesario para la estabilidad y desarrollo de los fines de la Universidad. De ahí que el presente artículo describa el poder del gobierno universitario con base en los principios y reglas de la autonomía aplicados en el nombramiento del poder ejecutivo de la Universidad.

Ahora bien, la JG, electa por el Consejo Universitario, es el órgano institucional responsable de la designación de rector, su composición representa la pluralidad de los campos de conocimiento y, cada vez más, la experiencia de sus miembros en puestos de dirección institucional.

La JG, conforme a su normatividad, adopta un sistema de reglas de decisión basado en la cooperación de los contendientes a obtener el cargo de Rector. La simetría de este consenso pretende la conciliación entre pluralismo y la representación que tienen los grupos de poder interno en los distintos niveles de autoridad, principalmente en Facultades e Institutos, que interactúan en el diseño y ejecución de las políticas de mayor importancia académica que dotan de gobernabilidad a la institución. De hecho, este pluralismo profesional e institucional, que combina autoridad con poder, adquiere mayor relevancia política cuando se designa al Jefe Nato de la Universidad. Dicho acontecimiento moviliza los resortes de poder institucional, que en condiciones de conflicto, da lugar a una correlación de fuerzas con distintos apoyos donde los equilibrios de poder se ven representados en las posiciones de gobierno institucional, primordialmente, en la competencia regulada por principios y reglas que combinan la cooperación con la simetría de los poderes participantes.

La adopción de decisiones colectivas y estratégicas se basa en la aplicación del método histórico-empírico que consiste en el análisis de las trayectorias de vida y su desempeño en la toma de decisiones en las que han participado y en que en condiciones se han llevado a cabo las mismas. Desde esta perspectiva histórica, las designaciones de los Rectores desde su ley orgánica, aprobada primero por el Consejo Universitario y

posteriormente por Congreso de la Unión en 1945, tenían en consideración, además de las anteriores, la opinión favorable del Presidente de la República. Si bien no era una intervención directa, desde 1945 y hasta 1999, la JG auscultaba la opinión del poder ejecutivo federal en turno (sobre este tema véanse: Silva Herzog, 1999; Mendoza Rojas, 2001; Levy, 1987; García Ramírez, 2005; Ordorika, 2006).

En cambio, en las designaciones de rector en 2003 y 2007 la JG, órgano de gobierno universitario, actuó con plena autonomía, basada en la simetría del pluralismo interno para la construcción de la decisión sustentada en el consenso interno entre los participantes de aceptar el resultado y colaborar con el rector designado. Cabe destacar que los titulares del poder ejecutivo federal en 2003 y 2007 determinaron respetar la competencia de la JG en la decisión de quién ocuparía la posición rector. Así, la JG adquirió una enorme responsabilidad y relevancia política, toda vez que debió aplicar los principios, criterio y reglas de la competencia interna en la selección de rector. Los distintos individuos, grupos y fuerzas internas sumaron propuestas y apoyos de los distintos niveles de autoridad interna. No obstante a la consideración de los elementos y factores de poder que intervienen, la JG requiere que las decisiones concilien los intereses divergentes y posibiliten los consensos necesarios en torno a la legitimidad, representatividad y liderazgo del rector designado por este órgano colegiado. Los “gobernadores”, como se les conoce en el lenguaje de la cultura política universitaria, han logrado acuerdos diversos que se basan en el pluralismo profesional y los apoyos con que cuentan los contendientes a ocupar el cargo de rector. Este pluralismo interno constituye el mecanismo mediante el cual el rector, jefe nato de la UNAM, adquiere una independencia relativa respecto al gobierno federal y lo dotan de mayores recursos de negociación frente a los grupos internos y grupos y fuerzas externas.

Con base en esta lógica pluralista, las probabilidades de gobernabilidad interna concentran una enorme responsabilidad en el rector en turno, lo cual le permite la construcción de cierta hegemonía interna y fortalece la autonomía universitaria con respecto a las fuerzas políticas y sociales externas. En correlación, los acuerdos y negociaciones entre los grupos internos se caracterizan por la combinación del consenso y el control como fórmula política, donde los equilibrios adquieren formas muy variadas de

compromiso institucional. Derivado de ello, decrece el faccionalismo y los conflictos internos, sin que el control rebase demasiado el consenso, o mejor, tratando de lograr que el control aparezca apoyado sobre el consenso de la mayoría de los grupos de poder y de acuerdo con las expectativas de desarrollo de la Universidad. De este modo, la disputa por el control y el consenso propicia relaciones de poder entre la JG y el rector en turno, que en momentos de conflicto emergen y establecen condiciones de diálogo y negociación con los distintos niveles de autoridad, que no siempre corresponden a la construcción de los probables consensos y opciones de decisión que lo resuelvan. Desde ésta óptica, las relaciones de poder debilitan tanto la cohesión interna como la autonomía institucional.

### **El marco legal de la creación de la Junta de Gobierno de la UNAM**

El antecedente inmediato a la creación de la JG fue la elección de rector para el periodo 1942-1945. En dicho proceso compitieron dos candidatos para ocupar la rectoría: el licenciado Rodolfo Brito Foucher y el licenciado Salvador Azuela. El primero considerado como por grupos universitarios como muy conservador e inclinado al fascismo y el otro como un liberal progresista. En la mañana el día de la elección, Azuela se vio perdido y renunció quedando Brito como único candidato, con el triunfo asegurado.

A principios de su rectorado, Rodolfo Brito Foucher intentó introducir ciertas reformas impopulares para la comunidad universitaria. La elección de los directores de las escuelas nacionales Preparatoria y Veterinaria agravaron el rechazo al rector. Una ola de protestas en tres escuelas encendió un conflicto, que terminó con la muerte de un estudiante. Poco después, Brito fue obligado a renunciar al cargo por una huelga estudiantil violenta (julio de 1944). El Consejo Universitario no fue capaz de designar a alguien para ocupar el cargo, ya que los profesores y alumnos se dividieron en dos bandos, nombrando cada uno a su propio rector. Ante el conflicto: “A petición de varios sectores universitarios, el Presidente de la República intervino para terminar con la huelga en contra de Brito. Su intervención consistió en llamar a su despacho del palacio nacional a seis ex rectores, para pedirles que nombrarán a un nuevo rector, quien tendría como tarea fundamental además del restablecimiento de las clases convocar a un Congreso Universitario Constituyente, el

cual estudiaría primero y propondría al ejecutivo una nueva Ley Orgánica de la institución” (Silva Herzog, 1999).

Los seis ex rectores fueron Ignacio García Téllez, Manuel Gómez Morín, Fernando Ocaranza, Luis Chico Goerne, Gustavo Baz y Mario de la Cueva, quienes después de amplias deliberaciones nombraron al eminentemente hombre de ciencias, el doctor Alfonso Caso, quien ocupó la rectoría sin oposición de estudiantes o profesores. El Consejo Universitario Constituyente, formado por profesores y alumnos, fue electo por unos y otros con absoluta libertad. Formaron además parte de dicho cuerpo los directores de Facultades, Escuelas e Institutos, el secretario del Consejo y el rector.

La Ley Orgánica designa como autoridades universitarias a las personas que ocupen los cargos de rector, director de Facultad, Escuela o Instituto, así como a las siguientes entidades colegiadas: Junta de Gobierno, Consejo Universitario, Patronato y Consejos Técnicos (Art. 3). A continuación, la norma delimita el proceso de integración de la JG, así como los requisitos y atribuciones formales de sus integrantes. Sobre la integración y renovación del cuerpo colegiado se indica:

“El Consejo Constituyente designará a los primeros componentes de la Junta, conforme el artículo 2º transitorio de esta Ley. A partir del quinto año, el Consejo Universitario podrá elegir anualmente, a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijará por insaculación, inmediatamente después de constituirse. Una vez que hayan sido sustituidos los primeros componentes de la Junta o, en su caso, ratificadas sus designaciones por el Consejo Universitario, los nombramientos posteriormente irán remplazando a los miembros de más antigua designación. Las vacantes que ocurran por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las que se originen por renuncia, mediante designaciones que harán los miembros restantes de la Junta” (Art. 4).

En cuanto a los requisitos y condiciones de elegibilidad para formar parte del órgano colegiado, la Ley Orgánica establece los siguientes:

“Ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y menor de setenta años; poseer un grado universitario, superior al de bachiller; haberse distinguido en

su especialidad, prestar o haber prestado servicios docentes o de investigación en la Universidad o demostrado en otra forma, intereses en los asuntos universitarios y gozar de estimación general como persona honorable y prudente. Los miembros de la Junta de Gobierno solo podrán ocupar dentro de la Universidad, cargos docentes o de investigación, y hasta que hayan transcurrido dos años de su separación podrán ser designados rector o directores de facultades escuelas o institutos. El cargo de miembro de la Junta será honorario” (Art. 5).

Por último, la norma fundamental universitaria define las atribuciones de la JG en los siguientes términos:

“Corresponderá a la Junta de Gobierno: Nombrar al rector, conocer de la renuncia de este y removerlo por causa grave, que la Junta apreciara discrecionalmente. Para el ejercicio de las facultades de esta fracción le otorga, la Junta explorará, en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios. Nombrar a los directores de facultades y escuelas e institutos de acuerdo a lo que dispone el artículo 11. Designar a las personas que formarán el Patronato de la Universidad. Resolver en definitiva cuando el rector, en los términos y con las limitaciones señaladas en el artículo 9º. , vete los acuerdos del Consejo Universitario. Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias. Expedir su propio reglamento. Para su validez de los acuerdos a que se refieren las fracciones I y V de este artículo, se requerirá por los menos el voto aprobatorio de diez de los miembros de la Junta” (Art. 6).

La Ley Orgánica de 1945, vigente a la fecha, define a la UNAM como una corporación pública –organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica.

Esta norma proporciona a la Universidad un equilibrio interno El Consejo Universitario no fue capaz de designar, al redistribuir la toma de decisiones ampliando el número de autoridades universitarias, ya que el esquema directivo responde a un principio fundamental expresado en la exposición de motivos de la Ley: separa el aspecto de autoridad ejecutiva del aspecto técnico.

También con esta Ley, libera al Consejo Universitario de funciones meramente políticas de nombramiento y revocación de autoridades, asignándole principalmente la función de expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad, así como conocer de los asuntos que de acuerdo con las normas y disposiciones generales que le sean sometidas.

Dos son las consecuencias importantes que deben tenerse en cuenta para examinar la constitución y funcionamiento de la Junta. La primera, que se dio un ejemplo de concordia entre los universitarios y se demostró cómo, por encima de las divergencias personales existentes entre los propios ex rectores, el espíritu solidario de los universitarios prevaleció. La segunda, los ex rectores constituyeron la base de lo que derivó la JG establecida en la Ley Orgánica de 1945.

En efecto, la constitución de la junta de ex rectores se hizo necesaria al profundizarse las divergencias y producirse un vacío de autoridad en el seno de la Universidad Autónoma. Para la solución de este problema y evitar que se repitieran las circunstancias que llevaron a la constitución de la junta de ex rectores al margen de los preceptos normativos vigentes en la Universidad, fue concebida la JG, que no tiene, por lo mismo, más antecedentes que la de haberse constituido con ex rectores. Este fue un hecho relevante puesto que antes que el Congreso de la Unión derogara la Ley Orgánica, “los ex rectores elaboraron las disposiciones generales que debían regir en la institución para reencauzar su funcionamiento normal. Establecieron que la designación de directores de facultades, escuelas e institutos correspondería al rector; se fijaron nuevas bases para la reintegración del Consejo Universitario y se constituyó una Comisión de Patronato, que debería encargarse de la administración de los bienes de la Universidad. Esta última idea también fue incorporada posteriormente en la Ley Orgánica de 1945, y mediante el funcionamiento del Patronato ha sido posible superar las presiones de carácter económico ejercidas sobre el rector y relevarlo de la responsabilidad del manejo de los fondos universitarios” (Valadés, 2001: 158).

Si bien ésta descripción contrasta con las críticas de varios autores que definen como autoritaria a dicha estructura de la Universidad, para otros autores y ex miembros de

la JG, como Jesús Silva Herzog y Sergio García Ramírez, la JG es resultado de un ejercicio de la democracia representativa que construye consensos mediante votaciones de mayoría, tomando en consideración la opinión de los miembros de la comunidad universitaria y de la Presidencia de la República. “Los miembros de la Junta provienen generalmente de una elección realizada en el Consejo Universitario. Digo generalmente porque también existe la posibilidad de designación por parte de aquella misma, cuando se trata de sustituir a un gobernador que renuncia. Por lo tanto, la elección de los integrantes de este cuerpo se hace bajo el sistema de democracia representativa: indirecta o de segundo grado porque los integrantes del Consejo han sido electos directamente por la comunidad universitaria. En el desempeño de su propia función electoral, los quince miembros de la Junta reciben ternas de rectoría y forman su criterio en consulta con los componentes de la comunidad cuyo director se elegirá. De dicha comunidad se reciben opiniones, sugerencias, críticas, adhesiones y rechazos, que cada miembro de la Junta valora para sí y pondera en reunión formal y pondera en reunión formal con sus colegas. La JG conoce las hojas de vida y los proyectos de trabajo de los componentes de la terna. Escucha la exposición que éstos hacen, los interroga, analizan sus propuestas, expone dudas, consultas, reservas, en largas sesiones destinadas a la valoración, la deliberación y la elección del futuro director. Cada quien razona sus preferencias antes de votar. El razonamiento alimenta la discusión. No siempre se arriba a decisiones unánimes. Muchas no lo han sido. Otras llegan a serlo después de nuevas reflexiones y votaciones. En fin, la Junta elige con libertad, reflexión y buena fe. En el curso de mi participación en la aquélla –que es, obviamente, la fuente de estas notas- comprobé que los integrantes de la Junta actúan con altura de miras. En esta altura se halla el interés de la Universidad, con todo lo que significa.” (García Ramírez, 2005: xv).

Lo anterior demuestra que la JG para construir el consenso de las decisiones que adopta también considera las condiciones políticas que influyen en la selección de una persona cuando se enfrenta a diferentes opciones. En virtud de que el comportamiento de los aspirantes se encuentra asociado o afiliado a círculos de poder o de interés, tanto de la política nacional como la del rector en turno. Así los integrantes de la Junta, en el terreno de las preferencias y prioridades, están demasiado atentos al ambiente político en el que se desenvuelven los candidatos y a la manera como presentan sus programas de trabajo y los

medios para conseguir los resultados proyectados. Ese ambiente político tiene como factor real de poder el pluralismo democrático de la sociedad.

### **El pluralismo como condición de gobernabilidad institucional**

El pluralismo permite identificar quién tiene poder y cómo lo ejerce en el seno de la Universidad. Así el procedimiento de selección de líderes facilita la articulación entre éstos y sus apoyos sociales necesarios para influir en la construcción de consensos. Este ambiente favorece comportamientos ambiguos de los miembros de la comunidad universitaria que en circunstancias de conflicto, probablemente, erosionan los mecanismos de gobernabilidad en los espacios universitarios. Al tiempo de no tener respuestas eficaces en la atención de nuevos problemas que plantean los grupos estudiantiles, los académicos y los sindicatos.

¿Cómo pueden las instituciones académicas conciliar desarrollo académico con un tratamiento eficaz a las demandas de los grupos universitarios? Frente a la escasez de recursos, emerge la función de la política: “como principio ordenador de prioridades, lo que al fin a cabo es un procedimiento racional para sopesar alternativas” (Crick, 2001: 193). De este modo la competencia por el poder ejecutivo de la Universidad se agudiza por las posiciones en la estructura de gobierno, también exige una mayor competitividad y pluralidad. En efecto, la contienda entre los aspirantes a la rectoría tiene como principio básico la autonomía universitaria en sus fundamentos y fines académicos: uno, la consolidación de la autoridad y la segunda, la capacidad de movilizar los recursos necesarios para que la Universidad responda a los problemas sociales. Desde esta perspectiva, la competencia, más que ser un acceso de nuevos líderes que refuerzan la articulación sociopolítica del gobierno, sostiene los proyectos y los medios para hacerlos realidad. Así, autoridad y poder se entrelazan para el diseño y aplicación de una política científica con un contenido y orientación social.

En México, resulta evidente que la política sostenida esta pluralidad posibilita la acción del Gobierno, primordialmente cuando debería jugar el papel de árbitro que medie el conflicto social, cada vez más agudizado por el fundamentalismo económico que impera actualmente. En este marco, se vuelve evidente el papel contradictorio que juega el pluralismo político en la época de la globalización. Por un lado, constituye una palanca del

desarrollo económico neoconservador, y por el otro, debilita la capacidad del Estado de mediar en el conflicto social.

El enfoque teórico del pluralismo permite comprender cómo está ubicado el poder a lo largo de la sociedad. Esta idea sostiene que la pluralidad de puntos de presión tienen una variedad de centros de formulación de políticas y adopción de decisiones rivales que permiten el equilibrio entre élites y masas.

De este modo, la lucha de los grupos para ejercer presión sobre el gobierno, está diseñada bajo la forma de votos, aceptación, cooperación e información. Así la política no está dominada por un centro único de poder, sino porque el poder está disperso en múltiples centros de distinto tipo y tamaño, que ninguno de los cuales es o puede ser totalmente autónomo. La igualdad en la distribución de oportunidades entre los grupos políticamente activos permite la coordinación de intereses, la asignación de recursos y la solución negociada de los conflictos que se presenten, con un recurso mínimo de coerción directa.

De esta forma, el gobierno plural puede entenderse como un sistema institucional de control político versus reconocimiento y respeto de la autonomía de los actores que participan en la disputa por los altos cargos del Estado se enfrentan al procedimiento de sustitución mediante designación y elección. Este poderoso mecanismo de legitimidad, influye de manera decisiva en el comportamiento de los candidatos y los grupos en la designación.

No obstante, esta competencia tiene un carácter elitista, en efecto, éste tipo de competencia aumenta la capacidad de representación del régimen. ¿Pero cuál es la efectividad política de dicho pluralismo elitista? Este arreglo institucional permite vincular los intereses organizados de manera asociativa de la comunidad universitaria con las estructuras de decisión del gobierno universitario. En esta perspectiva pluralista los grupos de interés son canales de expresión de los individuos para ejercer la participación y legitimar la interacción con el gobierno universitario, Este pluralismo de asociaciones, combinado con un buen margen de descentralización de las decisiones en favor de los consejos técnicos de las Facultades, Escuelas e Institutos: contribuirá a asegurar que los intereses de los académicos recibirán una consideración más o menos igual. En este

sentido, el gobierno universitario deberá atender a una comunidad que por su naturaleza es plural y participativa.

Este carácter pluralista abre la posibilidad de garantizar la participación e influencia de los individuos, las organizaciones sociales y los partidos políticos en la producción, aplicación y evaluación de la política gubernamental.

A pesar de la distribución desigual de los resortes del poder, la jerarquía política se sujeta más a la competencia inter-élites por mantener y ampliar sus posiciones de control, intermediación política e influencia en la toma de decisiones políticas, que a la igualdad de condiciones para participar en la conducción de las instituciones. En algunas sociedades, el objetivo democrático es algo vagamente aproximado, en el sentido de que personas que no son líderes ejercen un grado de control relativamente alto sobre los dirigentes partidistas.

Una de las críticas a este enfoque pluralista ha sido que: “aun cuando los mecanismos de negociación política garanticen a las sociedades industriales avanzadas un buen nivel de equilibrio sistémico, y con ello de estabilidad y crecimiento, también tienen el efecto de estabilizar las desigualdades sociales al ser un impedimento a la innovación y a la movilidad social. Los circuitos de transacciones elitistas- sostiene esta crítica- operan con una discriminación sistémica entre los intereses de los grupos que tienen grandes poderes de organización y negociación, con respecto a los de las asociaciones sin posiciones estratégicas en el sistema de la división tecnológica del trabajo y, en relación a la gran mayoría de los ciudadanos medios, los consumidores económicos y políticos simples que no tienen poderes de organización o negociación y a los cuales ninguna afiliación puede ofrecer la más ligera ventaja. (Zolo, 1994: 146).

La red de transacciones elitistas, protegidas y legitimadas por el sistema de poder está en condiciones de dar origen a un buen nivel de provecho general. Este efecto, se encuentra garantizado normalmente por el hecho de que, en la esfera de las elites, hacer política es el resultado (filtrado, arbitrado y puesto por el sistema político) de negociación y de adaptación recíproca entre los grupos. Dichos grupos encabezan a los diversos sectores sociales, saben como interpretar y expresar mejor que cualquier “democracia numérica” los requerimientos difundidos de una sociedad industrial moderna en la cual todos los intereses

primarios y una gran proporción de los intereses legitimados están en condiciones de organizarse a sí mismos.

En el proceso electoral, el pluralismo elitista legitima su liderazgo mediante los partidos políticos, quienes combinan el consenso que las propias élites hacen en favor de sus candidatos y la limitada participación de las masas en sancionar con su voto a algunas de las opciones discutidas y aceptadas por las instancias superiores del poder político.

En esta perspectiva el pluralismo opera como un mecanismo que genera competencia abierta entre las élites políticas para obtener el cargo. De este modo se crea un cierto grado de influencia mutua entre élites y masas. Debido a la rivalidad entre las élites en las elecciones, el pluralismo consigue evitar, o al menos debilita, el dominio unilateral de las élites.

Para Schumpeter la democracia debe definirse como un método político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas --legislativas y administrativas--, y por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas. (Schumpeter, 1983).

A partir de ello, la reformulación de la democracia hace hincapié en el carácter estable, constitucional y liberal del sistema de múltiples élites; en la competencia mutua de las élites políticas y la responsabilidad que ellas asumen ante el electorado en las votaciones periódicas; y en los numerosos puntos de acceso al poder de las élites, que están abiertos para quienes se toman el trabajo de organizarse con el fin de hacer oír sus reclamos y demandas. Según esta concepción, las élites se convierten en el núcleo de la teoría democrática, o si se prefiere, de la teoría pluralista de la democracia.

Esta perspectiva plantea, entonces, el problema de examinar a la minoría, no sólo en sus significados varios, sino también en sus acepciones de clase política, clase dominante, élite(s), élite del poder, élite gobernante, minorías dirigentes y liderazgo, entre otras. “La riqueza de denominaciones no implica en modo alguno que la minoría tenga la ventaja (sobre el término mayoría) de contar con un nombre para cada significado. Por el contrario, la abundancia de denominaciones ha añadido confusión a la profusión: se utilizan distintas etiquetas para referirse al mismo concepto; y la misma denominación comprende distintos conceptos. (...), todas las expresiones mencionadas anteriormente se refieren a alguna suerte

de parte menor concreta, y no a la minoría como producto de los procesos democráticos (tal como el sector de población que ha sido derrotado en las elecciones o la menor porción de un reglamento). En segundo lugar, cuando el analista político trata de la democracia vertical, no le interesa cualquier tipo de minoría, sino sólo aquella que se refiere al grupo controlador de los medios materiales del poder, e independientemente de su intensidad. La noción de liderazgo, y por ello lo de la minoría o minorías dirigente(s), se aplica más específicamente a una clase política; pero su principal indicio semántico es aquel en el que el mando es entendido en su significado débil de poca intensidad. Por último, la noción de gobierno se aplica definitivamente a una clase política, que por lo general implica el uso del poder del aparato del Estado y apunta hacia un significado fuerte del mando, es decir, al tipo más intenso del ejercicio del poder” (Sartori, 1991: 182 y 187).

El estudio de cómo ejercen el control político éstos grupos sobre la mitad del universo, requiere de ubicarlo: primero, por la posición política; segundo, los cauces de la política; tercero, el alcance; y cuarto, las implicaciones de las decisiones políticas que adoptan.

La JG de la UNAM como órgano de decisión que racionaliza políticamente las demandas académicas y las presiones políticas. Sin embargo, presenta fallas que han impedido advertir oportunamente las demandas internas y encauzarlas mediante procedimientos institucionales (Valadés, 2001). De igual modo, proporciona un acercamiento positivo al proceso democrático en donde la abierta competencia por obtener el cargo de Rector o Director de una Facultad o Instituto, permite crear un cierto grado de influencia mutua entre las élites académicas y sus apoyos externos.

Esta pluralidad se ve reflejada en la naturaleza de la JG para que esta autoridad tenga efectividad en sus decisiones, tiene el rol de árbitro en la rivalidad entre élites por obtener los cargos de autoridad académica en la Universidad. ¿Qué ocurre cuando en las elecciones se evita el dominio sin cortapisa de las élites?, como lo consideró Robert Michels en su famosa Ley de hierro de la oligarquía (Zamitiz, 1997: 379). En lo que se refiere a la noción de élite, es necesario considerar la concepción general, según la cual la élite está compuesta por todos aquellos que poseen la mayor capacidad en cada esfera de la actividad humana; no obstante, para Vilfredo Pareto es fundamental definir qué se entiende

por élite gobernante, en contraposición con el estrato no elitista o inferior de la sociedad: "Formemos, pues, una clase con aquellos que tienen los índices más elevados en el ramo de su actividad, a la que daremos el nombre de clase selecta (élite)" (Pareto, 1967: 69-70)." Para fines de este estudio consideramos que el concepto de equilibrio social, es útil aún al dividir en dos esta clase, es decir, que aquellos que separemos directa o indirectamente tienen participación notable en el gobierno, quienes constituirán la clase selecta de gobierno; el resto será la clase selecta no de gobierno. El criterio altimétrico realmente se limita a sancionar un estado de hecho: quien está en la cima lo está, y el que se encuentra ahí es poderoso, tiene y maneja poder. El segundo criterio es el del mérito. Así la noción de élite esta basado en el control de las instituciones políticas y mediante ello ejercen y alcanzan el liderazgo político.

La versión que ofrece Pareto de la teoría de las élites señala que la élite gobernante podría perder su superioridad por mostrarse débil, por no saber reclutar a los elementos más activos de las masas, o por un cambio en las condiciones materiales, pudiendo ser desplazada entonces por una contra-élite bien dotada y enérgica. Este proceso es definido como la circulación de las élites, el cual se produce en todas las sociedades, y a todos los niveles de la sociedad, pero no afecta al hecho fundamental del gobierno de la élite vigile con cuidado a la población para descubrir posibles muestras de desafección. En general, el proceso no afecta a las formas sociales, que permanecen relativamente constantes, mientras la sociedad se caracteriza por una tensión estable (Pareto, 1967: 185).

¿Cómo resolver el problema de la transformación de los intereses individuales en proyecto general, si se acepta la existencia y función de las élites? La lucha política interélites académicas en el proceso de sucesión de rector se centra en tener el control de las posiciones institucionales del Gobierno Universitario. Éstas se definen como los factores necesarios para articular, formar y consolidar el liderazgo político de una élite. La prudencia y el cálculo son elementos cuyo fin consiste en normar capacidad, intensidad y manejo de los conflictos internos y externos, como resultado de la competencia inter-élites en el plano electoral. Lo anterior plantea distinguir diferentes tipos de formación de élite. La élite del poder tiene una pauta de reclutamiento relativamente cerrada, pero un nivel bajo de integración entre los grupos élite. La élite política cuenta con una pauta de

reclutamiento relativamente estrecha, que en alguna medida abre sus filas a los individuos de estratos inferiores.

Para Giddens, la distinción de los tipos de reclutamiento no permite por si mismo conceptualizar el fenómeno del poder: “Al igual que en el caso de la estructuración de las clases, es necesario distinguir dos modos de mediación de las relaciones de poder en la sociedad. El primero es la mediación institucional de poder; el segundo obedece a la mediación del poder en términos de control. Por mediación institucional de poder entiendo la forma general del Estado y de la economía dentro de la cual los grupos de élite se reclutan y estructuran. Esto se refiere, entre otras cosas, al papel de la propiedad en la organización general de la vida económica, a la naturaleza del marco legal que define los derechos y obligaciones económicos y políticos y a la estructura del propio Estado” (Giddens, 1995: 139).

La élite gobernante se forma en su contexto natural: el sistema político, entendido éste como el terreno concreto de la competencia partidista y encuentro dialéctico entre ideologías, doctrinas y estructuras institucionales, en el cual se verifica la articulación de la hegemonía de los gobernantes.

En cuanto a la mediación del control concierne al verdadero poder (efectivo) el llevar a cabo una política y tomar decisiones que ostentan los miembros de los grupos de élite particulares: hasta qué punto los dirigentes económicos pueden influir en las decisiones adaptadas por los políticos, etc. Para expresarlo de otra manera, el poder tiene dos aspectos: un aspecto colectivo, en el sentido de que los parámetros de organización de una sociedad; y un aspecto distributivo, en el sentido de que ciertos grupos son capaces de ejercer su voluntad a expensas de otros. La mediación del control se expresa en forma de poder efectivo, que se manifiesta en la capacidad de tomar o de influir en la toma de decisiones que afectan a los intereses de dos o más partes de un modo diferente en cada caso.

Para el análisis del poder efectivo, propone Giddens, es necesario separar conceptualmente dos factores variables en relación con los tipos de formación de élite: “el primero corresponde a la medida en que ese poder está consolidado en las manos de grupos

de élite; el segundo, al ámbito del poder ejercido por los que se encuentran en posiciones de élite” (Giddens, 1995: 141).

La jerarquía entre los grupos de élite se determina en la medida que uno de dichos grupos influye o condiciona significativamente las decisiones políticas o ejerce el control de las posiciones políticas en la estructura estatal. Las élites emergen cuando el nivel de organización política y social llega a un nivel en el mínimo de intereses personales y colectivos que deben ser protegidos por decisiones de autoridad que sostienen los principios comunitarios. Por ello, las organizaciones complejas son las bases de la existencia de las élites: “Quien dice organización dice tendencia hacia la oligarquía.... La maquinaria de la organización...invierte completamente la posición de un líder con relación a las masas” (Michels, 2003: 26).

La tendencia oligárquica obedece a las necesidades organizacionales, que son conducidas por una dirección profesional tanto en la toma de decisiones como en la administración técnica; las características de los líderes y de las masas. En las organizaciones, los grupos de poder buscan ocupar posiciones estratégicas en la toma de decisiones que afectan individual, regular y eficientemente las políticas a seguir por la organización.

En el enfoque de adopción de decisiones políticas se afirma que aquellos que gobiernan en las democracias contemporáneas disfrutan del uso del poder concentrado en sus manos, esto como resultado de las desigualdades en la distribución de los recursos del poder e influencia en sus respectivas comunidades o sistemas políticos. Para Robert Dahl, el análisis de varias decisiones revela qué tanto opera la concentración de poder e influencia de los grupos élite: "cuando se examina una decisión política, es decir, una decisión que determina las políticas o conjunto de normas que deben aplicar los funcionarios de gobierno o las personas que se convierten en funcionarios ordinariamente se encuentra que en cualquier sector determinado de política sólo un pequeño número de personas presentan opciones o vetan las proposiciones de otros. Esas personas son los jefes de varios sectores o los políticos. Puede decirse que tienen la mayor influencia directa sobre las decisiones o actos de gobierno. Por lo general, un gran número de sublíderes cuentan con una influencia moderada y con frecuencia la mayoría de los ciudadanos poseen muy poca o ninguna

influencia directa en ese sentido: nunca presentan o vetan ninguna alternativa (Dahl, 1965: 109).

El enfoque posicional recalca la importancia de la estructura económica y social en la cual se desarrolla una élite en particular; es así que los papeles sociales determinan posiciones de poder. Wright Mills señala: "El camino para comprender el poder de la minoría norteamericana no está únicamente en reconocer la escala histórica de los acontecimientos ni en aceptar la opinión personal expuesta por individuos indudablemente decisivos. Detrás de estos hombres y de los acontecimientos de la historia -enlazando ambas cosas- están las grandes instituciones de la sociedad moderna. Esas jerarquías del Estado, de las empresas económicas y del ejército constituyen los medios del poder (...), y en sus cimas se encuentran los puestos de mando de la sociedad moderna que nos ofrecen la clave sociológica para comprender el papel de los círculos sociales más elevados en los Estados Unidos" (Mills, 1993: 13). La élite es, para Mills, el paisaje institucional de una sociedad. Pero toda vez que en las sociedades contemporáneas el poder político se encuentra institucionalizado, es cuestión de investigación el detectar aquellas posiciones estratégicas que ocupan los rangos más altos de mando en la estructura social.

En las sociedades modernas, el orden político, aunque forma parte de la estructura social, está separado de ésta en el sentido de que, al menos a corto plazo, un orden político siempre es agente y no paciente. El número de posiciones o cargos posibles en el orden político ha de ser limitado, pues, de otra manera el resultado será la anarquía. Bajo esta perspectiva de estudio, la élite gobernante se conceptualiza como aquella que ocupa las principales posiciones en la jerarquía del orden político de una sociedad. Así también, la sociedad es un flujo constante que produce dislocaciones entre la autoridad y la competencia de la élite y las presiones de la estructura cambiante y la cultura política. Con ello se crea la oportunidad de la circulación de las élites, reemplazando a una élite política por otra mediante los principios y procedimientos de la democracia indirecta.

### **Los métodos de decisión de la Junta de Gobierno**

La JG de la UNAM se compone de quince distinguidos universitarios propuestos por el rector ante el Consejo Universitario, y éste órgano colegiado aprueba su nombramiento. De

este modo la JG es el órgano de gobierno más importante de la UNAM porque decide la renovación de sus principales autoridades como son los rectores y los directores de Facultades, Escuelas e Institutos, entre otros. Tales decisiones muestran las múltiples tensiones entre los distintos grupos e individuos que influyen en la JG cuando elige al rector, en la decisión prevalece el afianzamiento de la autonomía institucional sobre los intereses de los grupos que disputan la dirección de los espacios institucionales.

En efecto, en los procesos de designación de rector de la UNAM, la JG trata de encontrar una fórmula política que combine los equilibrios entre el rector en turno y los grupos de ex rectores con las probabilidades del cambio institucional. Con esta lógica razona la decisión mediante la publicación de una convocatoria escucha explícita en gran medida la constitución de un gobierno plural con autoridad y capacidad de mediación del conflicto, primordialmente estudiantil. Así, este planteamiento exige precisar qué funciones tiene la JG y cuáles son sus criterios de ponderación en la adopción de las decisiones.

Las facultades de la JG de la UNAM, previstas en el artículo 6 de la Ley Orgánica, abarcan tres ámbitos: a) administrativo (designación de funcionarios), b) jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales (solución definitiva) de ciertas controversias universitarias; no existe instancia ulterior, y c) normativas (expedición del Reglamento interior), en los siguientes términos:<sup>14</sup>

a) Nombrar al rector, conocer de su renuncia y removerlo por causa grave que la junta apreciará discrecionalmente (fracción I). A tal efecto, la Junta “explorará en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios”. De este texto se desprende que: debe existir una verdadera auscultación –que no es votación-, que recoja en ejercicio democrático el parecer de los universitarios. Dicha auscultación se refiere a las tres facultades previstas en el artículo 6; rige el interés superior de la Universidad; la decisión no es arbitraria; el método queda a la decisión de la Junta, que deberá tomar en cuenta las características del asunto y las condiciones en las que se actúa. Corresponde a la Junta la

---

<sup>14</sup> Para la descripción de las atribuciones de la Junta de Gobierno, seguimos la sistematización elaborada por García Ramírez (2005: 74 y ss).

verificación de los requisitos legales por parte de los candidatos y se requiere mayoría calificada de diez votos para elegir rector, removerlo o aceptar su renuncia.”

b) Nombrar a los directores de facultades, escuelas e institutos (fracción II que remite, para la forma al artículo 11, de ternas que el rector formulará. y someterá a los Consejos Técnicos correspondientes. El artículo 37 del estatuto atribuye a la Junta la remoción de directores de facultades y escuelas; otro tanto previene, para el caso de los Institutos, el artículo 52. la remoción procede a solicitud del rector, por “causa grave”, con audiencia del removido, “si la remoción se pide por motivo que comprometa el honor o el prestigio personal del director de una facultad o una escuela, no así en el caso de los Institutos, para el que se prevé que los directores serán oídos por la Junta, sin más requisitos. (...) Las decisiones de la Junta sobre nombramientos de directores se adoptan por mayoría calificada de ocho votos (artículo 7 del Reglamento de la Junta), y la correspondiente a remoción, por mayoría simple, dado que el Reglamento no prevé específicamente una mayoría especial en esta hipótesis.

c) Designar a los integrantes del patronato (fracción III). El Estatuto General dispone que el nombramiento se haga con base en una terna propuesta por el Consejo Universitario (artículo 36)

d) Resolver en definitiva cuando el rector veta acuerdos del Consejo (fracción IV, que remite al artículo 9). Los acuerdos sujetos a veto son aquellos que no revisten carácter técnico. Así se tratará de resoluciones o especiales concernientes a temas políticos o administrativos relevantes, que influyen general de la Universidad o de alguna de las áreas o sectores.

e) Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias (fracción V). Se ha entendido que esta facultad no desplaza las atribuciones de otras autoridades conforme a la legislación universitaria.

f) Expedir su propio reglamento (fracción VI), atribución que afianza la independencia frente a otras instancias interiores. Este carácter legislador de la Junta, que para nada compromete el conjunto normativo depositado en el Consejo Universitario, fue destacado durante la reflexión conducente al proyecto de Ley Orgánica.”

Este método de decisión colegiada permite que los distintos grupos tengan representación en la estructura de gobierno de la institución. El funcionamiento de dicho esquema de representación de intereses constituye un arreglo institucional interno, que articula los intereses organizados de manera asociativa, de los actores con las estructuras de gobierno. En una situación de conflicto interno, la JG se ubica como un interlocutor con los distintos actores internos, así como con el gobierno federal. Esta interacción política propicia un eficaz margen de descentralización de las decisiones, en favor de la cohesión de los órganos de gobierno de la UNAM.

La naturaleza plural de la JG, abre la posibilidad de garantizar la participación e influencia de los individuos y los grupos en la decisión de nombrar al Rector y Directores de Facultades, Institutos y Escuelas. Según el Reglamento de la JG, en el caso de la elección de rector, se requerirá una mayoría de diez votos. En tanto, que en el nombramiento de los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos se requiere de ocho votos. Ello garantiza que la efectividad de estas decisiones radica en reconocer los principios, las preferencias e intereses de la comunidad universitaria, en lugar del sólo empuje y arrastre entre una variedad de grupos con intereses estrechos. Sin duda, los miembros de la JG coinciden en que prevalezcan los intereses generales de la Institución sobre los intereses particulares. Con base en este principio, coinciden y concilian sus propuestas en la adopción de decisiones. Así, todas las organizaciones y grupos de poder deben responder al interés general de la institución, y no a los de pequeños grupos en las posiciones de dirección. En ese sentido, las estrategias y acciones son necesarias para poder alcanzar estos cambios en los mecanismos y criterios de asignación de recursos políticos, de una manera mucho más equitativa.

A pesar de que los resortes del poder en la UNAM están desigualmente distribuidos, la jerarquía política al interior de la institución universitaria atiende más a la competencia entre grupos que buscan mantener y ampliar sus posiciones de control, intermediación política e influencia en la toma de decisiones políticas, que a la igualdad de condiciones para participar en la conducción de la institución. En algunas universidades, el objetivo de igualdad es algo relativo, en el sentido de que los líderes académicos ejercen un alto grado de control sobre los demás integrantes de la institución.

En efecto, la JG necesariamente reconoce que las decisiones son mecanismos de negociación política que pretenden garantizar un buen nivel de equilibrio sistémico, y con ello la estabilidad y el cambio institucional. Dicho cambio se encuentra garantizado, normalmente, por el hecho de que el resultado de la designación se somete a un compromiso de negociación y de adaptación recíproca, entre los grupos que compitieron por la posición institucional en disputa.

En virtud de esta capacidad de mantener los equilibrios de poder, la JG establece en el manejo de los conflictos internos, la lógica política de construir consensos con base en el liderazgo político y las redes de gobernanza de los grupos de poder interno, tal como se puede interpretar en el testimonio de un ex miembro de la JG como Jesús Silva Herzog (véase Silva Herzog 1999: *passim*). La influencia del poder presidencial se manifestaba en el proceso de auscultación que se inicia para conocer la legitimidad académica y los mecanismos reales de poder con que cuenta un candidato a rector, para mantener la estabilidad y la proyección de la Universidad. Sin duda, la preocupación política del Presidente de la República es la estabilidad de la Universidad, cuando se ve vulnerada por un conflicto estudiantil, la JG procesa la renuncia de un rector y el nombramiento de otro.

### **Los equilibrios de la representación, en la Junta de Gobierno.**

En el periodo de 1999 a 2003, la conformación de la JG fue confeccionada por dos instancias de decisión: el Rector y el Consejo Universitario. Durante este periodo fueron nombrados nueve miembros de la JG. Dicho proceso colegiado de nombrar a los integrantes de la JG inicia con la propuesta que hace el rector mediante su Secretario General, funcionario clave en el staff del rector, al Consejo Universitario.

El modelo colegiado tiene como origen la idea de los equilibrios entre los grupos de poder en el seno de la Universidad. Ello como criterio de consenso en la toma de decisiones de sus miembros y de coexistencia entre los grupos que, aun teniendo actividades y especialidades diferentes, cuentan con objetivos comunes y posiciones institucionales relevantes en el proceso de elaboración de las políticas científicas de la institución. En este modelo se enfatiza el mérito, la cooperación y la autodeterminación. La multiplicidad de elementos de la institución se articula en torno a intereses comunes y legitiman el sentido

de las decisiones. También descrito como una forma opuesta a la organización burocrática, el modelo colegiado ostenta un carácter descentralizado en sus decisiones y permite la ampliación de responsabilidades y control en la participación de sus integrantes en el proceso de toma de decisiones, principalmente en la designación y elección de sus autoridades. Este ejercicio de consenso y control interno hacen posible que la institución establezca relaciones de poder con el Estado y una función responsable con la sociedad.

En esta perspectiva colegiada y de coordinación interna, la UNAM opera con un amplio margen de consenso y de mayor grado de autonomía en la toma de sus órganos de gobierno en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de modernización institucional. No obstante, los procesos de negociación y construcción del consenso son dislocados por conflictos estudiantiles, que como el de 1999-2000 generó nuevos equilibrios internos y la confirmación del control gubernamental como elemento de intervención en la estabilidad institucional. Con ello se confirmó que el presidente de la República designaba al rector de la UNAM.

En el proceso de designación del rector de la UNAM en 2003, contando con un marco de estabilidad y posicionamiento en el ranking mundial de las mejores universidades del mundo, sin un conflicto estudiantil en el panorama universitario, ni la influencia del poder presidencial en dicho proceso, la JG pudo construir un adecuado consenso en torno a la designación del Rector. Primero, amplió la participación mediante una auscultación que permitió la convocatoria de participación de los grupos de poder en condiciones de la capacidad de movilización de la comunidad universitaria; segundo, la presentación de programas de trabajo factibles de desarrollo académico; y tercero, el mantenimiento de la ascendente trayectoria institucionales los planos nacionales e internacionales.

De este modo la JG definió el alcance y profundidad del consenso en torno a un proyecto y no por la personalidad, entre otros elementos. Cabe destacar que en el periodo de 1999 a 2003, el Consejo Universitario nombró a nueve miembros de la JG. Este mecanismo colegiado de nombrar a los integrantes de la JG es propuesto por el Secretario general de la UNAM, funcionario clave en el staff del rector, al Consejo Universitario.

¿Cómo confecciona la JG su autoridad política en el momento de la designación de rector? En el marco de una gran aceptación del desempeño del rector Juan Ramón de la

Fuente con un reconocimiento nacional e internacional a su labor académica al frente de la institución. A la par de haber influido en la renovación de 13 de los 15 integrantes de la JG que accedieron al cargo durante su gestión; el Consejo Universitario se renovó en su totalidad; por lo menos 80 por ciento de los miembros del Colegio de Directores fueron designados durante los ocho años de Juan Ramón de la Fuente al frente de la institución.

La comunidad universitaria reconoce su hegemonía al haber tenido la capacidad de mantener el control de los tiempos previstos para la publicación de la convocatoria. Las presiones se dieron en todos los frentes y amenazaron con desbordar las garantías mínimas de la apertura formal del proceso. Sin embargo, pese al abierto interés de algunos grupos por afectar los equilibrios internos, el rector mantuvo el control del proceso a través de la JG.

Desde esta perspectiva el modelo colegiado tiene como origen la idea comunitaria de las primeras universidades y el mutuo control de las élites en las toma de decisiones. Esta fórmula requiere del consenso de los miembros de la comunidad. Dicho acuerdo es imprescindible en la negociación y coexistencia entre los grupos que, aun teniendo actividades y especialidades diferentes, cuentan con objetivos comunes. En este modelo se enfatiza la no-jerarquía, la cooperación y el auto control. La multiplicidad de elementos de la institución se articula por los intereses comunes y el sentido de comunidad académica legitima sus decisiones. También descrito como una forma opuesta a la organización burocrática del Gobierno Federal, el modelo colegiado ostenta un carácter descentralizado en sus decisiones. Ello le permite establecer relaciones de poder con el Gobierno y ampliar las posibilidades de participación de sus integrantes en el proceso de toma de decisiones, principalmente en la designación y elección de sus autoridades.

Esta fórmula política aporta elementos de referencia en la construcción de los modelos de gobierno de las instituciones de la educación superior. Así la UNAM, logra sucesivas aportaciones que diversos autores han englobado en los modelos analíticos del gobierno universitario colegiado. En esta perspectiva se establece que a mayor grado de toma de decisiones colegiadas y mayor autonomía y eficacia en las políticas de modernización institucional.

Para el proceso de designación de rector en el año 2007, una vez lanzada la convocatoria respectiva, el presidente de la República en turno, declaró que manifestaba su respeto por la autonomía universitaria en el proceso de nombrar al rector. Este deslinde del presidente de la República focalizó la atención de la opinión pública en los propios órganos de gobierno de la UNAM; sin embargo, las condiciones también dibujaban una elevada probabilidad de que diversos actores externos a la comunidad universitaria como los partidos políticos intervinieran para orientar la decisión de la JG. Así se desarrolló una competencia interna en donde el rector de Juan Ramón De la Fuente tendría serias posibilidades de influir en la designación de rector, toda vez que durante su rectorado se renovaron a trece miembros de la Junta. Esta inferencia numérica se sustenta en que son diez el número de votos que se requieren en el seno de la JG para la elección de rector. De este modo, el rector constituyó un factor relevante en la designación de su sucesor.

Ahora bien, debido a que en cada sucesión se encuentra en juego la estabilidad y el cambio de la institución, candidatos deben elaborar su programa de gobierno bajo esta doble perspectiva. Así la gobernabilidad debe considerar las relaciones con las organizaciones estudiantiles, las cuáles pueden ser movilizadas interna o externamente para influir en el proyecto educativo de la Universidad. De este modo, es mucho lo que está en juego: en primer lugar, la continuidad de un proyecto educativo o la emergencia de una línea de fractura que intentará definir otro modelo; en segundo lugar, la recomposición interna de la institución mediante un nuevo reparto del juego político entre grupos, camarillas y facciones de la comunidad universitaria; y, en tercer lugar, los términos que habrá de adquirir la relación entre la Universidad, el Estado y la sociedad.

Por otra parte, la UNAM cuenta con un presupuesto que es mayor al de varias entidades federativas juntas. Está llamada a ser el centro de la discusión y del debate de la agenda política. En su seno se expresan los grupos que a nivel nacional están en franca disputa por definir un proyecto nacional en donde la educación media superior y superior juega un papel relevante.

Lo que está detrás de la disputa por la rectoría de la UNAM no es más que la extensión de la lucha por saber qué grupo accede al diseño de la nueva hegemonía educativa del país y tiene la capacidad de controlar un espacio privilegiado de poder social

de la nación, por lo que en la auscultación se consideran seriamente las fortalezas y debilidades de los candidatos.

El rector llega a este momento crucial para la Universidad en ejercicio pleno de todas sus prerrogativas. Su opinión cuenta. Entonces, la pregunta es ¿por quién se inclinaba Juan Ramón de la Fuente? Una fórmula que combina fuerza y consenso fue iniciar con una auscultación mediática y una convocatoria que agenda una serie de reuniones de la JG para escuchar la opinión y preferencias de la comunidad universitaria. Cabe destacar que en el marco de la competencia se desarrollaron dos fuertes rumores: posible sucesor de Josefina Vázquez Mota en la Secretaría de Educación Pública, lo que constituiría el primer escalón para habilitarse como prospecto presidencial en el año 2012 y ser nombrado consejero presidente del IFE. Sin embargo, su pertenencia al grupo del ex presidente Ernesto Zedillo, lo perfiló hacía un cargo en el organismo internacional de Naciones Unidas con sede en Tokio, Japón. y su vinculación al proyecto del ex candidato presidencial de Andrés Manuel López Obrador quien, de haber llegado a la presidencia lo habría designado Secretario de Gobernación.

En la trayectoria pública y política de por lo menos los últimos 14 años de Juan Ramón De La Fuente, aparece el doctor José Narro Robles. Durante su gestión como secretario de Salud, en el gobierno de Ernesto Zedillo, el doctor Narro fue subsecretario; durante su actual rectorado, Narro Robles se desempeñó, primero como coordinador general de la reforma universitaria y luego como director de la Facultad de Medicina. Tras el proceso de auscultación correspondiente, el Doctor Narro, su hombre más cercano y el de mayor confianza para continuar su proyecto académico, resultó designado rector de la UNAM.

La JG orientó el proceso a la capacidad de convocatoria de los candidatos y su trayectoria. Sin duda, la construcción del consenso se orientó de este modo hacía la continuidad. Así la sucesión en la UNAM dependió de los grupos que apostaron a la continuidad y de manera significativa a la estabilidad.

## Conclusiones

En la UNAM, la gobernabilidad se basa en la fórmula política del pluralismo: racionalidad política y equilibrios en la representación del órgano de gobierno que define la selección del poder ejecutivo de la máxima de estudios del sistema de educación superior del Estado Mexicano.

La toma de decisiones de la JG trae consigo un cálculo de los riesgos externos en relación con los costos de las decisiones de nombrar a sus autoridades. Uno de los costos de la decisión de la designación de rector tiene que ver con la gobernabilidad. De ahí que el método de designación de rector constituye una decisión política que permite alcanzar un acuerdo básico sobre las condiciones de estabilidad institucional. Es por ello que el problema de la autonomía debe analizarse como un asunto de gobernabilidad basado en el reconocimiento e inclusión del pluralismo y división del trabajo académico en la representación de sus órganos de gobierno.

Finalmente, la Universidad Nacional Autónoma de México mantiene un equilibrio de poderes con base en la lógica del pluralismo, es decir el diseño y operación de los consensos y las decisiones tienen una variedad de centros de formulación de políticas y adopción de decisiones rivales que permiten el equilibrio entre autoridad y poder. De este modo, la lucha de los grupos para influir y/o ejercer el gobierno bajo la forma de votos, aceptación, cooperación e información se lleva a cabo en los distintos niveles de autoridad como son el Consejo Universitario, la JG, el Rector, los Directores de Facultades, Escuelas, Institutos, Consejos Técnicos y el Patronato, donde ninguno de los cuales es o puede ser totalmente autónomo, lo que implica que la autonomía como autoridad es resultado de un proceso competitivo de grupos activos de distinto tipo y tamaño y méritos académicos, imprescindibles en la determinación de la política científica de la institución.

Desde esta perspectiva, el devenir histórico de la autonomía entendida como autoridad, significa la capacidad de crear una forma de gobierno propio, basada en la toma de decisiones obligatorias y vinculantes, del consenso interno y del liderazgo que proporciona estabilidad y cohesión en los distintos niveles de autoridad interna. La autonomía universitaria, se construye con variables empíricas que incluyen a método de toma de decisiones basado en principios, reglas y criterios conectados con cuerpos de

decisión colegiados, distribuidos en los resortes de decisión de la institución. Frecuentemente, involucra la identificación de algún arreglo de suma positiva, que proporcione el relacionar un tema dado con las causas frecuentes, las razones y los motivos pero en una combinación nueva. Para los interesados en la gobernabilidad de las universidades significa, invariablemente, una relación de poder que durará lo suficiente para producir efectos observables y predecibles, una institución o, más modestamente, una regla de prudencia e inclusión. No son sólo las más visibles manifestaciones de los riesgos y costos de la decisión de la selección de rector, sino también los más factibles de producir resultados que distribuyan los beneficios a toda la colectividad representada y la reconciliación de los intereses divergentes haciendo que de alguna manera participen en las tareas de gobierno de la institución universitaria.

Así en una comunidad heterogénea y compleja como de la UNAM, ningún grupo puede dominar, y menos aún vulnerar la autonomía que estructura y da sentido al proceso de elaboración de la política científica. De este modo en las instituciones de educación superior, públicas y nacionales, la competencia inter-élites provoca una serie de reagrupamientos que reclaman un liderazgo que articule la competencia pluralista entre grupos de presión con las bases sociales para que exista una legítima y eficaz gobernabilidad.

## 7. El factor económico: subsidio federal a la UNAM 2000-2010, por Alejandro Márquez Jiménez

El objetivo del presente ensayo consiste en analizar las tendencias que ha seguido la asignación presupuestal a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el periodo comprendido entre 2000 y 2010, así como la forma en que esta institución ha distribuido sus recursos para cubrir las denominadas “funciones sustantivas”, es decir la docencia, la investigación y la difusión cultural.

La importancia de analizar los aspectos señalados estriba en que el inicio del nuevo siglo representó una serie de cambios relevantes para la UNAM. A su vez, el periodo que sirve de base para el análisis, permite identificar ciertas tendencias sobre la forma en que se ha ajustado a esos cambios. Por un lado, hay que recordar que las elecciones presidenciales del año 2000 significaron una nueva estructuración de las principales fuerzas políticas del país y con ello, de los actores involucrados en la asignación del presupuesto anual de la institución (gobierno federal y cámara de diputados); por otro lado, después de la huelga que paró a la institución por casi un año, el regreso a las actividades académicas se realizó bajo un contexto donde se habían consolidado las políticas del gobierno federal para la educación superior: las cuales, según algunos analistas (Moreno y Amador, 1999; Sotelo, 2000; OCE, 2000), formaron parte de las iniciativas de reforma planteadas por el rector Francisco Barnes y cuyo rechazo habían llevado a la huelga a la institución. En este sentido, analizar la forma cómo la institución se ha ajustado al nuevo contexto implica identificar las nuevas relaciones que ha establecido con los actores responsables de la asignación de su presupuesto y la posible influencia que han podido tener las políticas gubernamentales en la distribución de los recursos que son destinados a las diferentes funciones que desempeña.

### **El azaroso proceso de la asignación presupuestal a la UNAM.**

Entre 1994 y 2010, ocurrieron cambios importantes en la conformación de los actores relacionados con la asignación del presupuesto anual de la UNAM. El cambio presidencial del 2000 significó la salida del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

rompiendo la hegemonía que este partido había mantenido por más de 70 años al frente del ejecutivo. En las elecciones presidenciales de 1994, dicho partido había logrado obtener una amplia ventaja (cerca de 23 puntos porcentuales) sobre su más cercano competidor y mantener, así, una amplia mayoría en la cámara de diputados (60%). Contar con la mayoría absoluta en la cámara, permitía la rápida aceptación de las iniciativas del ejecutivo puesto que no era necesario llevar a cabo negociaciones con las otras fracciones partidistas para lograr su aprobación. Esta situación ha cambiado, pues en las elecciones de 1997, este partido perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados, lo cual implicó que los legisladores del PRI se vieran en la necesidad de establecer negociaciones con las otras fracciones parlamentarias para aprobar las iniciativas del presidente de la República, acción que ahora ya no podrían realizar ellos solos. Conviene destacar, no obstante, que aun cuando en 1997 los diputados del PRI seguían teniendo una ventaja de cerca de 24 puntos porcentuales en la cámara de diputados, con respecto a sus más cercanos competidores, las resoluciones para la aprobación del presupuesto comenzaron a complicarse desde esa fecha y, en no pocos casos, la falta de acuerdos entre las fracciones parlamentarias ha llevado a utilizar el límite de tiempo disponible para su aprobación.

En el año 2000, el PAN ganaría las elecciones presidenciales con 42.5% de los votos de la ciudadanía, quedando apenas 6 puntos porcentuales por arriba del candidato del PRI. En la cámara ambos partidos obtuvieron casi el mismo número de diputados (41% del total cada uno), lo cual implicó que el nuevo presidente y los diputados de su fracción tendrían que establecer arduas negociaciones para aprobar las iniciativas del presidente. Tres años después, la situación se complicaría aún más para el ejecutivo, ya que el número de diputados de su fracción disminuiría drásticamente (a 29.6% del total) y los diputados del PRI retomarían la ventaja, aunque sin el número suficiente para constituirse en mayoría absoluta. Esta circunstancia llevó a que las negociaciones entre los partidos al interior de la cámara se intensificaran, puesto que ninguno de ellos poseía la capacidad para aprobar, por sí sólo, cualquier tipo de resolución, lo cual entorpeció y amplió los tiempos necesarios para lograr una resolución aprobatoria en diversos asuntos. Este escenario novedoso para el caso mexicano, frecuentemente es interpretado como una muestra clara de ingobernabilidad o, en otro sentido, como un costo necesario de los incipientes avances del país en su

democratización (Rodríguez, 2003; OCE, 2005; 2006). De esta forma, la nueva conformación de la cámara de diputados dejaría atrás los tiempos donde la mayoría priista aprobaba casi sin dilación las propuestas del poder ejecutivo y constituiría a los diputados en actores centrales de la vida política del país.

Las elecciones presidenciales de 2006, brindarían los resultados más reñidos en las contiendas políticas del país, el PAN ganaría apenas por un margen inferior a un punto porcentual y si bien, aumentaría el número de sus diputados en la cámara, éstos también serían insuficientes para contar con la mayoría absoluta. En este sentido, la negociación entre partidos se mantendría como el proceso necesario para establecer acuerdos y aprobar cualquier tipo de resolución en la cámara de diputados. En las elecciones de 2009, la situación se volvería a complicar para el PAN, pues disminuiría nuevamente el número de sus diputados y, con ello, volverían a aumentar las dificultades para que sean aprobadas las propuestas de la presidencia de la república (Tabla 1).

[Aquí Tabla 1]

En este contexto, como lo ha documentado Javier Mendoza (2007), no es raro que durante la gestión presupuestal la cámara se constituya en la arena donde las distintas fracciones parlamentarias dirimen, a través de la negociación y cabildeo, la distribución del presupuesto del gobierno federal para responder a sus proyectos partidistas y sus correspondientes clientelas electorales. Además, como este hecho no ha pasado desapercibido por todos aquellos que dependen de los recursos públicos, ahora es frecuente que acudan a cabildear la asignación de sus recursos con las distintas fracciones parlamentarias.

La asignación del presupuesto para la educación superior es un claro reflejo de la situación anterior, puesto que de manera adicional a los debates que se establecen entre las fracciones parlamentarias, se añaden las labores de cabildeo que realizan con ellas los rectores de las universidades públicas, ya sea agrupados a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) o de forma individual. Los resultados de los procesos descritos se describirán a continuación tomando como

referencia el caso específico de la UNAM; asimismo, se referirán algunos momentos de coyuntura que son un fiel reflejo de los desencuentros que se han dado entre las autoridades de la institución con los actores responsables de este proceso.

En la tabla 3, se presentan tres datos del presupuesto federal destinado a la UNAM en el periodo 2000-2010: el monto del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) que corresponde a los recursos inicialmente asignados por el ejecutivo; el del Presupuesto Aprobado (PEF) y el correspondiente al Ejercido. Es importante señalar, el hecho de que, con excepción del 2010, el presupuesto aprobado y el ejercido para la UNAM sean idénticos, indica que no hubo cambios al presupuesto que finalmente fue asignado por los Diputados a la UNAM, como sí llega a ocurrir con otros rubros de gasto. Por ello, es frecuente que sean distintos los datos correspondientes al proyecto de presupuesto, al gasto aprobado por los diputados y los que finalmente son ejercidos por las distintas dependencias que cuentan con recursos públicos.

[Aquí Tabla 2]

En cuanto a la tendencia de los datos, se puede apreciar que los recursos otorgados a la UNAM en el proyecto de presupuesto son más bajos que los del presupuesto aprobado, lo cual revela el importante papel que han desempeñado los diputados para incrementar los recursos a la institución. Especialmente, es a partir de 2005 cuando el porcentaje de aumento que le brindan los diputados tiende a ser superior a 8%. Otro aspecto que puede apreciarse es que desde 2004, los recursos otorgados a la UNAM por el presidente son inferiores a los del presupuesto aprobado por los diputados el año anterior, destacando los años de 2006 y 2007, cuando los recortes fueron superiores a 6%.

La difícil relación que se establece entre los actores de la gestión presupuestal ha provocado que en no pocas ocasiones la asignación presupuestal termine por definirse con base en coyunturas políticas de último momento. Para ejemplificar esto, a continuación se mencionaran al menos tres de esos momentos.

El primero de ellos, en 2005, cuando las modificaciones realizadas al presupuesto por los diputados contravinieron radicalmente los lineamientos de política económica

establecidos por el presidente, de esta forma no sólo reasignaron los recursos del gasto programable propuesto en el proyecto de presupuesto -lo que venían realizando desde años anteriores-, sino que, además, para contar con mayores recursos decidieron elevar las cotizaciones de los recursos provenientes de la venta del petróleo, aumentaron el margen del déficit público y reasignaron recursos del gasto no programable, destinados al pago de los adeudos contraídos con anterioridad por el gobierno. Este hecho ocasionó que el presidente interpusiera una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aceptación se acompañó inicialmente de la suspensión provisional de recursos por más de cuatro mil millones de pesos y, posteriormente, tras ganar el presidente la controversia constitucional, se logró la suspensión de varias de las modificaciones que habían sido aprobadas por los Diputados (OCE, 2005). La controversia jurídica en torno al PEF ocasionó que durante el ejercicio presupuestal de ese año persistiera gran incertidumbre sobre los recursos con que contarían diversas instancias públicas, incluidas las universidades, y entre ellas la UNAM.

Dos años después, durante la gestión del PEF de 2007, se presentaría otro momento de desencuentro que involucraría directamente a la UNAM. En esa ocasión, el motivo del desencuentro lo provocaría el Diputado Raúl Padilla Orozco del PAN, presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, quién para justificar el recorte de los recursos asignados al proyecto de presupuesto a la UNAM, cuestionó duramente su calidad académica. La reacción a lo dicho por el diputado no se hizo esperar, tanto por parte de las autoridades de la institución, como desde varios grupos y sectores que se solidarizaron con la institución, incluidos algunos diputados del PAN, quienes descalificaron las declaraciones de Raúl Padilla. Esta reacción que contó con la visita al recinto de San Lázaro del rector, Juan Ramón de la Fuente, para defender el presupuesto de la UNAM, resultaría bastante favorable no sólo para institución, sino para el sector de educación superior en general, pues la coyuntura que se dio permitió ampliar el margen de los recursos asignados a todo el sector. (Ver Garduño, 2006; Gómez, 2006; Franco, 2006)

Por último, en 2010, se dio otro motivo de desencuentro, ocurrido tras la publicación del presupuesto de egresos de la federación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pues en los datos publicados por esa dependencia se hizo caso

omiso de varias de las reasignaciones realizadas por los diputados en el presupuesto que habían aprobado. En el caso específico de la UNAM, los diputados le habían reasignado recursos por 630 millones de pesos a la institución logrando que su presupuesto ascendiera a 23 mil 738 millones de pesos, sin embargo, en los datos publicados por la SHCP el presupuesto fue de 23 mil 410 millones de pesos, lo que indicaba un recorte de 328.2 millones de pesos. Los recortes afectaron también a muchas otras instituciones de educación superior, incluso algunas de ellas, como la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) perderían casi la total de los recursos adicionales que les habían concedido los Diputados. El caso extremo, ocurriría con la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), dado que el recorte de sus recursos sería incluso ligeramente superior al monto de la ampliación que le habían concedido los legisladores. En su momento, varias universidades y legisladores manifestaron su descontento, sin embargo, las autoridades federales señalaron que los ajustes se habían realizado de acuerdo con una serie de recortes que habían aprobado los Diputados al presupuesto regularizable de manera general (Olivares, 2010a; 2010b). No obstante, lo que motivó la acción realizada por los funcionarios federales fue que todos los afectados tuvieran que negociar nuevamente sus recursos con ellos. En el caso específico de la UNAM, el 11 de febrero, el Rector declarararía que los recortes planteados por la SHCP a la institución no se llevarían a cabo gracias a las gestiones realizadas por directivos de la institución con varias instancias de gobierno (Olivares, 2010c).

La tendencia en la asignación presupuestal de la UNAM, así como el análisis de algunas de las coyunturas que han rodeado la gestión de su presupuesto dejan en claro la incertidumbre a la que está sometida la institución cada año. La falta de reglas y normas que regulen la asignación presupuestal, sin embargo, no es algo que afecte exclusivamente a la institución; de forma general, aqueja a todas las instancias y dependencias que dependen de los recursos públicos. Probablemente, este hecho es el motivo por el cual los rectores de las universidades públicas han sustentado la propuesta de que se otorguen presupuestos multianuales para la educación superior, como una medida que evite la zozobra a la que se ven sometidos cada año durante la gestión del presupuesto. Inicialmente esta propuesta fue sustentada por la ANUIES y resultaba un tanto ajena a la

UNAM, dado que durante la gestión del rector Juan Ramón de la Fuente, la institución optó por negociar su presupuesto de forma independiente; sin embargo, este hecho se revirtió durante el rectorado de José Narro Robles, quien ahora conjuntamente con la ANUIES promueve la necesidad de esta medida que le brindaría certidumbre a las instituciones educativas para planear mejor su desarrollo (Tabla 2).

Por otro lado, el gobierno federal desde hace más de tres décadas ha venido impulsando una serie de políticas para la educación superior sustentadas en la planeación, evaluación y la distribución de recursos vinculada a resultados. En opinión de algunos analistas, estos procesos han transformado y homogeneizado a las instituciones de educación superior, puesto que si las instituciones no quieren quedar marginadas de la distribución de los recursos federales tienen que adaptarse a los requerimientos de los procesos de planeación y evaluación orientados por las instancias federales (Díaz Barriga, Barrón y Díaz Barriga, 2008; Ramírez, Chávez y Suástegui, 2010). Aunque la UNAM se ha mantenido ajena a la participación de algunos de los principales programas que en este sentido impulsa el gobierno federal y, a través de los cuales, distribuye recursos extraordinarios a las instituciones educativas, como es el caso del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), es claro que la institución no puede escapar a la influencia que puede tener un contexto donde los resultados obtenidos en estos programas se asumen como un referente de la calidad académica de las instituciones. Además, considerando que el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal se constituye en uno de los medios más poderosos para llevar a cabo sus proyectos, es pertinente analizar la medida en que la asignación de los recursos a la UNAM refleja la lógica de las políticas que ha venido impulsando la federación para las instituciones de educación superior en general. En este sentido, cabe hacer la pregunta

sobre la influencia que este contexto ha tenido en la orientación y desarrollo de la UNAM. Aspecto que se abordará en el siguiente apartado.

### **Incidencia de las políticas de educación superior sobre el presupuesto de la UNAM**

La distribución del presupuesto de la UNAM por función, permite apreciar que, en términos reales (pesos de 2010), las cinco categorías funcionales en que se distribuyen los recursos: educación media superior, educación superior, educación de posgrado, ciencia y tecnología y desarrollo cultural, aumentan el monto de sus recursos en el periodo comprendido entre 2000-2010. No obstante, puesto que el propósito de este apartado estriba en analizar si los cambios ocurridos en este periodo permiten detectar modificaciones en la prioridad que se le brinda a alguna función que, a su vez, refleje la influencia de las políticas federales, se abordará principalmente la forma como se distribuyen los recursos presupuestales.

En la distribución funcional del proyecto de presupuesto y del presupuesto aprobado por los legisladores para la UNAM, es posible percibir algunas modificaciones en la distribución de los recursos, las cuales permiten suponer un cambio en la prioridad que brinda tanto el presidente (en el proyecto de egresos) como los diputados (en el presupuesto aprobado) en dos de las funciones de la UNAM. La primera ocurre en el gasto destinado para la atención de la educación de nivel licenciatura (superior), cuyo monto aumenta entre 8 y 11 puntos porcentuales en el periodo 2000-2010, y en el gasto destinado a la ciencia y tecnología, que disminuye entre 5 y 7 puntos porcentuales en el mismo periodo. Los cambios en las otras funciones no son tan relevantes pues apenas pasan de 2.5 puntos porcentuales, si bien, cabe destacar que el rubro de educación media superior disminuye cerca de 2 puntos porcentuales y la educación de posgrado entre 1.6 y 2.4 puntos porcentuales, dependiendo que se trate del proyecto o del presupuesto aprobado. En el caso de los recursos destinados al desarrollo cultural, que son los más bajos, sólo aumentan ligeramente en el periodo, 0.3 puntos porcentuales en el caso del proyecto y un punto porcentual en el caso del presupuesto aprobado (ver tabla 3).

[Aquí Tabla 3)

Las variaciones promedio de los rubros de gasto según función, muestran que el presidente y los legisladores priorizaron aspectos diferentes. Mientras que el presidente en el proyecto de presupuesto tendió a favorecer a la educación media superior y superior, los diputados hicieron lo correspondiente con la educación de posgrado, la ciencia y la tecnología y el desarrollo cultural. Es importante resaltar que tanto en el caso del proyecto como en el presupuesto aprobado, los recursos destinados al desarrollo cultural son los que muestran las tasas de crecimiento más altas; sin embargo, hay que considerar la baja participación que estos recursos tienen en el Presupuesto de la UNAM. El siguiente rubro con mayor crecimiento, es la educación superior (licenciatura) que tiene una variación promedio anual de 7% en el proyecto del presidente y de 5.5% en el presupuesto aprobado. En educación media superior y de posgrado el crecimiento anual experimentado es menor en ambos casos, fluctuando entre 3.6% y 2.4%. De esta forma, es el rubro de ciencia y tecnología el que experimenta el menor crecimiento anual durante el periodo, 0.9% en el caso del proyecto y 1.2% con respecto al presupuesto aprobado por los legisladores. Estos datos apuntan en el sentido de que la educación superior constituyó uno de los rubros que fueron priorizados en el periodo y que el correspondiente a ciencia y tecnología fue uno de los más afectados, pues aunque mostró tasas de crecimiento positivas, el aumento experimentado fue el más bajo.

Es importante tener presente la distribución del subsidio federal descrito anteriormente al analizar la forma como la UNAM distribuyó los recursos correspondientes a su presupuesto total, puesto que la diferencia permite apreciar, a su vez, la forma como la institución pudo o no revertir las tendencias presentes en la distribución de los recursos federales. Conviene señalar que los rubros que maneja la UNAM para describir la distribución funcional de su presupuesto de egresos total no coinciden plenamente con los rubros del presupuesto federal; sin embargo, si permiten contrastar ciertos aspectos de importancia. Al respecto, se observa que en el rubro de educación superior (incluido el posgrado) y el correspondiente a la educación de nivel bachillerato, no se presentan cambios en el peso que tienen en la distribución de sus recursos. El área de investigación, por su parte, aumenta 2.8 puntos porcentuales mientras que los recursos destinados a la

gestión institución disminuyen 2 puntos. A su vez, la función de extensión universitaria tampoco presenta cambios relevantes durante el periodo (ver Tabla 4).

[Aquí Tabla 4]

Tabla 4  
Distribución del presupuesto total de la UNAM por función, 2000-2010.

Año	Docencia. Nivel superior	Docencia. Nivel bachillerato y técnico	Investigación	Extensión universitaria	Gestión institucional	Total
2000	46.3	13.9	24.0	8.7	7.1	100
2001	46.3	13.9	24.6	8.4	6.8	100
2002	45.9	14.2	25.6	7.6	6.8	100
2003	45.8	14.2	25.3	7.9	6.8	100
2004	45.6	14.2	25.3	7.9	7.1	100
2005	46.6	13.8	25.8	7.9	5.9	100
2006	47.2	13.6	25.3	8.4	5.5	100
2007	47.6	13.3	25.4	8.3	5.4	100
2008	48.2	13.4	25.3	7.8	5.2	100
2009	47.4	13.4	25.4	8.7	5.1	100
2010	46.4	13.3	26.8	8.4	5.0	100

Fuente: UNAM, Agenda Estadística, varios años.

El cálculo de las variaciones promedio anuales de los rubros de gasto muestra variaciones interesantes entre los grandes rubros de gasto de la distribución presupuestal. El promedio de crecimiento anual del presupuesto global se aproxima a un cinco por ciento (4.9%). Los rubros de docencia y extensión observaron una dinámica de crecimiento muy cercana al promedio global, con 4.9% y 4.4% respectivamente. El presupuesto para investigación, en cambio, creció a un ritmo considerablemente superior: 6.1% El rubro de gestión institucional, que observa un crecimiento anual apenas mayor a uno por ciento (1.4%), permitió que se diera preferencia presupuestal a la investigación sin tener que castigar en demasía a las funciones de docencia y extensión.

En términos generales, podría decirse que las tendencias observadas en la distribución del presupuesto federal y el correspondiente al presupuesto total de la UNAM son diferentes y resaltan distintas prioridades, la educación de nivel licenciatura y el

desarrollo cultural en el caso del subsidio federal y la función de investigación si se atiende a la distribución presupuestal interna.

Considerando que las actividades de docencia representan una de las funciones principales que cubren las instituciones de educación superior, se decidió analizar particularmente cuál era la relación que mantenía el crecimiento de la matrícula con el presupuesto de la UNAM. En la gráfica 4, se puede apreciar que, con excepción de los años 2000 y 2010, los recursos del presupuesto aprobado como los del presupuesto total de la UNAM siguen una tendencia ascendente similar a la que experimenta la matrícula total de la institución; si bien, durante el periodo logra percibirse una disminución de la distancia que separa a la matrícula con respecto al presupuesto de egresos de la institución. No obstante, según los datos autorreportados por la UNAM (ver gráfica 5), el gasto por alumno general casi no ha mostrado cambios desde 2001. En términos reales (pesos de 2010), sólo ha pasado de 43 mil 275 pesos a 46 mil 70 pesos, es decir, presentó una variación promedio anual de sólo 0.7%. Los datos del gasto por alumno presentados por la UNAM indican que este ligero aumento correspondió principalmente a la educación de bachillerato y no a la educación de nivel superior (licenciatura y posgrado), ya que esta última casi no ha variado su magnitud desde 2001 (Ver gráficas 4 y 5).

[Aquí gráficas 1 y 2]

Los resultados anteriores parecen indicar que el aumento en el presupuesto de la UNAM, por lo tanto, no era un simple reflejo del incremento experimentado en la matrícula de estudiantes. Por esta razón, se decidió indagar a través de otros indicadores de la institución si era posible encontrar otro tipo de relaciones que permitieran considerar una explicación factible sobre la forma como la UNAM ha venido reorientando sus recursos.

En la tabla 4 se describen los indicadores que fueron considerados para este análisis, el cual permite apreciar las tendencias que han seguido dichos indicadores en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. El análisis se delimita a observar la tendencia de estos indicadores en razón de su variación promedio anual en el periodo 2000 a 2010.

[Aquí Tabla 4]

En la gráfica 3 se muestran las variaciones promedio anuales para el periodo 2000 a 2010 de los indicadores elaborados para el análisis del presupuesto funcional. Se aprecia que el crecimiento anual experimentado por la matrícula (2.1%), los nuevos nombramientos de personal académicos (2.1%), el aumento del número de académicos de tiempo completo (1.7), así como el número de académicos que participan en los programas de apoyo al desempeño (2.5%) tienen algún tipo de relación con el incremento de los recursos, puesto que todos muestran un aumento moderado durante el periodo. Cabe resaltar, sin embargo, que el hecho de que el salario nominal del personal académico muestre un crecimiento mínimo en términos reales durante el periodo, parece indicar que es el número de nombramientos y entre ellos, los de personal de tiempo completo, lo que explicaría en parte hacia donde se orientan los recursos adicionales que recibe la UNAM. Esto mismo podría decirse en el caso del número de académicos que reciben algún tipo de apoyo a través de los programas de estímulo a las actividades académicas, ya que el monto de los recursos destinados a estos programas muestra el mayor crecimiento durante el periodo (6% anual); no obstante, al analizar el peso que tienen estos recursos frente al presupuesto total de la UNAM, se aprecia que éstos han mantenido una participación constante, representando aproximadamente entre el 11% y 12% de los recursos totales. En todo caso, el crecimiento experimentado por dichos recursos, al igual que el crecimiento experimentado por la matrícula, diríamos que va a la par del crecimiento experimentado por el presupuesto total de la UNAM. El caso del personal administrativo es diferente, pues su número decrece durante el periodo y, por lo tanto, este indicador no explicaría hacia donde se dirigen los recursos de la UNAM. Aunque es pertinente señalar que no existe información sobre el monto de sus salarios, como en el caso del personal académico, por lo cual, no se puede saber si sus salarios tienen algo que ver con el crecimiento de los recursos en la UNAM.

Finalmente, se incluyeron indicadores sobre la productividad de los académicos, como el número de ellos que tienen nombramiento en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el número de publicaciones de los académicos en el ISI WEB OF SCIENCE, para ver si ello tenía alguna relación con su participación en los programas de

apoyo e incentivos al personal académico manejados por la institución; sin embargo, aunque se percibe la existencia de una posible relación, pues se encuentran entre los indicadores que más crecen durante el periodo, ello sólo permite explicar parte del crecimiento de los recursos de la UNAM, dado que los recursos destinados a brindar estímulos al personal académico han mantenido una participación constante en el presupuesto de la UNAM (ver gráfica 3).

[Aquí Gráfica 3]

De esta forma, uno de los resultados más claros del análisis, consiste en resaltar la capacidad que muestra la UNAM, a través de la distribución de su presupuesto total, para revertir las tendencias que están presentes en la distribución de los recursos que recibe del gobierno federal.

### **Comentarios finales**

Este documento tenía dos objetivos, el primero consistía en analizar las principales tendencias de la gestión del presupuesto de la UNAM. Al respecto, pudieron distinguirse los siguientes aspectos: a) los recursos destinados por el presidente en el Proyecto de Egresos de la Federación consistentemente muestran incrementos mínimos e incluso, en algunos años, dichos recursos tienden a ser inferiores a los del presupuesto aprobado por los legisladores a la institución, el año precedente; b) aunque los diputados han mostrado mayor sensibilidad a los requerimientos de recursos de la UNAM y, consecuentemente, han aumentado el monto de su presupuesto, mantienen una actitud discrecional que preserva la incertidumbre sobre los recursos que recibirá finalmente la institución; y c) el presupuesto de la UNAM sigue sujeto a las coyunturas políticas de los principales actores durante el proceso de la gestión presupuestal. La falta de normas que regulen este proceso provoca que sus resultados tiendan a ser irregulares y que mantengan en la incertidumbre no sólo a la UNAM, sino a las distintas instancias y dependencias que reciben subsidios públicos de la federación, lo cual, resalta la importancia de llevar adelante la propuesta de establecer presupuestos multianuales planteada por la ANUIES, ya que este sería un medio que

brindaría mayor certidumbre sobre los recursos que recibirán las instituciones de educación superior o al menos, disminuiría la frecuencia de los momentos de incertidumbre que sufren las instituciones en cada proceso de gestión presupuestal.

En cuanto al segundo objetivo, se trataba de ver la influencia que podría tener el proceso de gestión presupuestal en el direccionamiento de los recursos que destina la UNAM para cubrir sus funciones sustantivas, teniendo como referente las políticas para la educación superior que desde hace algunas décadas ha venido impulsando el gobierno federal. Al respecto, los resultados del trabajo fueron menos claros, si bien, pudieron apreciarse los siguientes aspectos: el primero, es que a través de la distribución de su presupuesto total, la UNAM es capaz de reorientar las prioridades que se perciben en la distribución de los recursos federales. Mientras que la federación prioriza los recursos para la docencia en nivel licenciatura y ha tendido a disminuir el peso de los recursos destinados a la ciencia y la tecnología, la UNAM también ha priorizado los recursos para la educación superior (incluido el posgrado) pero ha logrado mantener su apoyo a las actividades de investigación.

No obstante, cabría destacar que estos resultados no dejan de ser un tanto contradictorios, pues aunque en la distribución presupuestal del gobierno federal parecen estar perdiendo terreno los recursos destinados a la ciencia y la tecnología, muchos de los programas de gobierno que brindan incentivos al desempeño de las instituciones tienden a valorar mejor el desarrollo de las actividades de investigación, lo cual ha propiciado que las instituciones reorienten sus prioridades hacia la investigación antes que a la docencia. De esta forma, aunque la UNAM parece evitar las orientaciones del gobierno federal establecidas a través de la estructura de los recursos que le brinda, por otro lado, no ha podido sustraerse de las tendencias generales del contexto desarrollado bajo las nuevas políticas de la educación superior que tienden a valorar mejor a las actividades de investigación, lo cual explicaría la mayor participación que tienen sus académicos en los programas de incentivos al desempeño académico que brinda la institución, así como el aumento del número de sus académicos en el SNI y el de sus publicaciones en uno de los índices de producción científica más importantes.

En segundo lugar, los resultados del análisis permiten apreciar que existe un cierto grado de relación entre la magnitud del presupuesto de la UNAM con respecto al crecimiento que ha experimentado su matrícula, el número de nombramientos académicos, y entre ellos el de académicos de tiempo completo, así como con el incremento del número de beneficiarios de los programas de apoyo al desempeño académicos y el aumento de los recursos destinados a dichos programas.

Este primer acercamiento sobre la forma como la UNAM distribuye sus recursos para atender sus funciones sustantivas, deberá complementarse con análisis más profundos y la utilización de técnicas estadísticas que permitan llegar a resultados más precisos.

Tabla 1  
Composición de la Cámara de Diputados por Partidos Políticos (1994-2000)

Partidos	LVI Legislatura		LVII Legislatura		LVIII Legislatura		LIX Legislatura		LX Legislatura		LXI Legislatura	
	01/11/1994		01/09/1997		01/09/2000		01/09/2003		01/09/2006		01/09/2009	
	a 31/08/1997		a 31/08/2000		a 31/08/2003		a 31/08/2006		a 31/08/2009		a 31/08/2012	
PRI	300	60.0	239	47.8	208	41.6	222	44.8	106	21.2	237	47.4
PAN	119	23.8	121	24.2	207	41.4	151	30.4	206	41.2	142	28.4
PRD	71	14.2	125	25.0	53	10.6	95	19.2	125	25.0	69	13.8
OTROS	10	2.0	15	3.0	32	6.4	28	5.6	63	12.6	52	10.4
TOTAL	500	100	500	100.0	500	100	496	100	500	100	500	100

Nota: el número de diputados corresponde al inicio de actividades de cada una de las Legislaturas.

Fuente: Cámara de Diputados (2011b).

Tabla 2  
Presupuesto federal asignado a la UNAM: proyectado, asignado y ejercido (2000-2010)  
Millones de pesos de 2010

Año	Presupuesto del Gobierno Federal					
	Proyecto	Incremento (%)	Aprobado	Incremento (%)	Ejercido	Incremento (%)
2000	14,424.6	-	16,000.4	-	16,000.4	-
2001	16,546.8	14.7	17,469.8	9.2	17,469.8	9.2
2002	17,850.7	7.9	18,450.6	5.6	18,450.6	5.6
2003	18,836.7	5.5	20,493.7	11.1	20,493.7	11.1
2004	19,180.3	1.8	20,127.9	-1.8	20,127.9	-1.8
2005	19,897.9	3.7	21,654.5	7.6	21,654.5	7.6
2006	20,184.1	1.4	21,857.9	0.9	21,857.9	0.9
2007	20,055.4	-0.6	22,138.9	1.3	22,138.9	1.3
2008	21,190.5	5.7	23,128.5	4.5	23,128.5	4.5
2009	22,248.2	5.0	24,302.2	5.1	24,302.2	5.1
2010	23,344.3	4.9	23,410.7	-3.7	ND	-

Fuente: Datos tomados de la SHCP y corresponden al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del Presupuesto de Egresos y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Tabla 3  
Distribución del presupuesto federal asignado a la UNAM por función 2000-2010 (%)

Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación						
Año	Educación Media Superior	Educación Superior	Educación Posgrado	Ciencia y Tecnología	Desarrollo Cultural	Total
2000*	14.8	55.0	9.1	20.3	0.8	100
2001	15.4	52.4	10.6	20.3	1.4	100
2002*	13.0	57.4	8.0	17.1	1.3	100
2003	13.4	58.9	8.5	17.8	1.3	100
2004	13.6	60.0	8.1	16.9	1.4	100
2005	13.3	60.3	7.9	17.1	1.4	100
2006	12.9	61.3	7.8	16.6	1.5	100
2007	12.9	62.0	7.6	16.2	1.2	100
2008	13.1	63.4	7.2	15.2	1.2	100
2009	12.7	63.4	7.1	15.1	1.7	100
2010	12.8	66.1	6.7	13.4	1.1	100
Presupuesto de Egresos de la Federación (Aprobado)						
Año	Educación Media Superior	Educación Superior	Educación Posgrado	Ciencia y Tecnología	Desarrollo Cultural	Total
2000*	13.9	56.9	8.5	19.0	1.3	100
2001	15.1	52.4	10.9	20.3	1.4	100
2002*	12.8	57.7	8.2	16.8	1.3	100
2003	13.4	59.1	8.6	17.6	1.4	100
2004	13.4	60.0	8.0	17.1	1.5	100
2005	13.3	60.3	7.9	17.2	1.3	100
2006	12.8	61.0	7.7	16.2	2.3	100
2007	12.7	61.7	7.7	16.4	1.5	100
2008	13.2	63.4	7.2	15.1	1.2	100
2009	12.7	62.8	7.0	15.6	2.0	100
2010	11.8	65.2	7.0	13.8	2.3	100

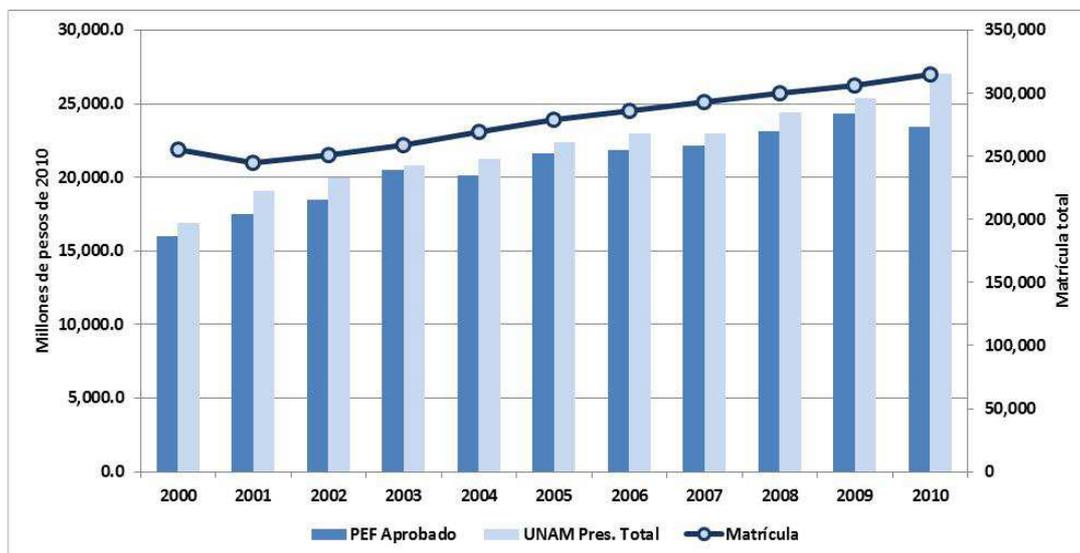
\* Los datos en estos años no suman 100% debido a que un pequeño porcentaje de los recursos (entre 0.4% y 3.2%) fue asignado a otras funciones no consideradas en los otros años.

Fuentes: los datos del presupuesto de la UNAM se tomaron de la SHCP y corresponden al Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tabla 4  
Indicadores considerados en el análisis del presupuesto UNAM por función

Indicadores	Descripción
PEF Aprobado	Presupuesto de Egresos de la Federal Aprobado por la cámara de diputados.
UNAM Pres. Total	Presupuesto Total de Egresos de la UNAM que incluye los ingresos propios.
Matrícula	Número de alumnos en los diferentes niveles y modalidades inscritos en la UNAM.
Personal Administrativo	Número de personas contratadas para cumplir funciones administrativas.
Nombramientos académicos	Número de nombramientos académicos, que es diferente del número de personas contratadas para cubrir actividades académicas.
Académicos TC	Número de académicos de tiempo completo.
Apoyos PA	Es el número de académicos beneficiados por ocho programas de apoyo a la actividad académica a través de los cuales se les distribuyen recursos. Los programas son: PRIDE: Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo, PEPASIG: Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico de Asignatura, FOMDOC: Programa de Fomento a la Docencia, PAIPA: Programa de Apoyo a la Incorporación de Personal Académico de Tiempo Completo, PEII: Programa de Estímulos de Iniciación a la Investigación, PUN: Premio Universidad Nacional, RDUNJA: Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos y PERPAE: Programa de Estímulos y Reconocimiento al Personal Académico Emérito.
Costos PA-PA	Son los recursos que destina la institución a los ocho programas de apoyo a la actividad académica, los cuales durante el periodo representan entre el 11% y 12 % del presupuesto total de la universidad.
SN-PA	Salario nominal promedio de las diferentes categorías del personal académico de tiempo completo. (SES, 2011)
S.N.I.	Número de académicos en el Sistema Nacional de Investigadores.
ISI	Número de publicaciones del personal académico de la UNAM en el ISI WEB OF SCIENCE. En este caso los datos sólo cubren el periodo de 2000 a 2009. (ISI, 2011)

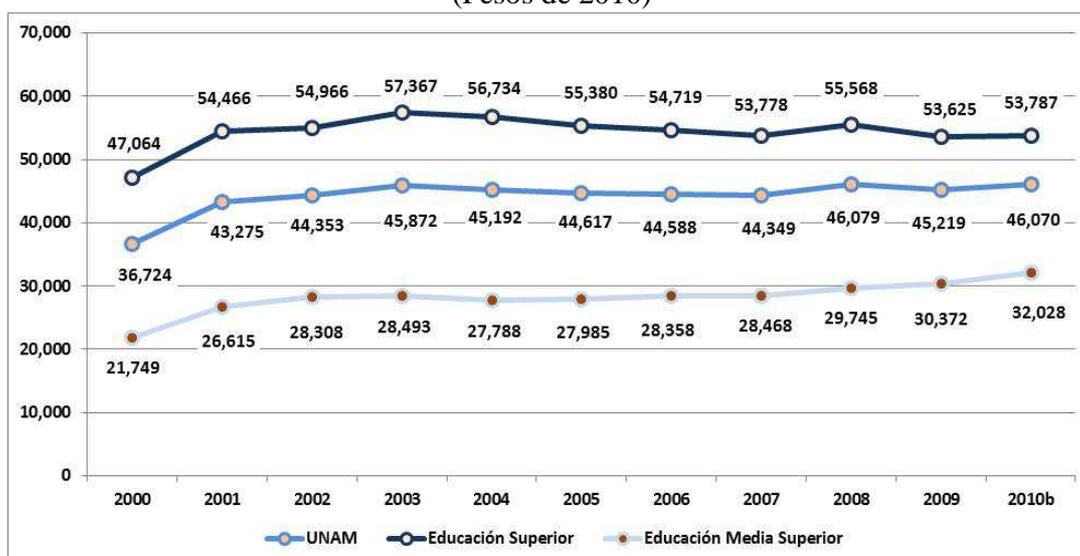
Gráfica 1  
UNAM con respecto a la matrícula total, 2000-2010  
(Millones de pesos de 2010 y número de alumnos)



Fuentes: los datos del presupuesto aprobado se tomaron de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años; los datos del presupuesto total de la UNAM y de la matrícula se tomaron de la Agenda Estadística de la institución.

Nota: los datos fueron convertidos a pesos de 2010 mediante el Índice de Precios al Consumidor General, publicados por el Banco de México.

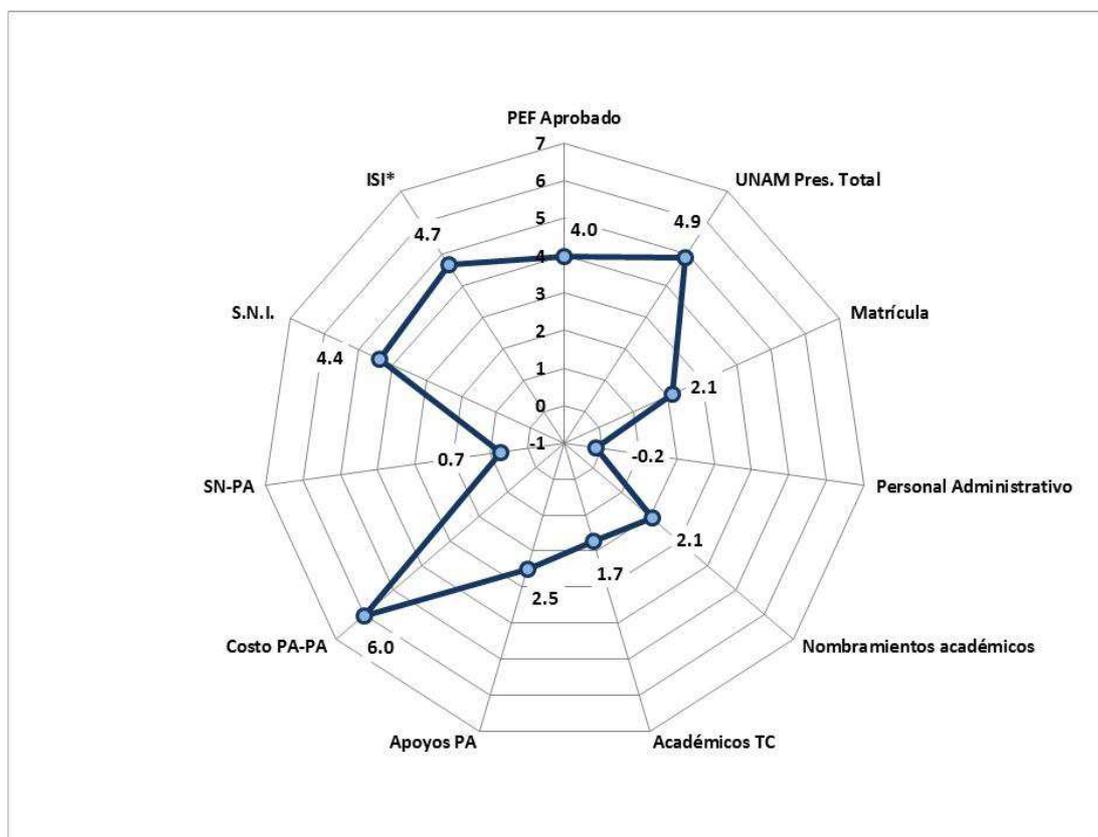
Gráfica 2  
Gasto por alumno en la UNAM, 2000-2010  
(Pesos de 2010)



Fuente: UNAM, Portal de estadística universitaria, Series estadísticas.

Nota: los datos fueron convertidos a pesos de 2010 mediante el Índice de Precios al Consumidor General, publicados por el Banco de México.

Gráfica 3  
Variación promedio anual de algunos indicadores de la UNAM, 2000-2010.  
(Porcentajes)



Fuentes: los datos del presupuesto aprobado se tomaron de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años; los datos del presupuesto total de la UNAM y de la matrícula se tomaron de la Agenda Estadística de la institución. Los datos del personal y los programas de apoyo al desempeño académico se tomaron de la Dirección General de Planeación de la UNAM. Las cifras sobre el salario nominal de los académicos se tomaron de la página del Seminario de Educación Superior de la UNAM. Los datos sobre las publicaciones de los académicos de la UNAM en el Índice de Publicaciones Científicas del ISI WEB OF SCIENCE se tomaron del catálogo por país elaborado por la propia organización.

Nota: los datos fueron convertidos a pesos de 2010 mediante el Índice de Precios al Consumidor General, publicados por el Banco de México.

## Bibliografía general

Acosta, Adrián (2000). “Gobierno y gobernabilidad universitaria: Ejes para una discusión”, en Daniel Cazés et al. (coords.), *Encuentro de especialistas en educación superior*. Tomo II, Evaluación, financiamiento y gobierno de la educación: el papel de las políticas, México, UNAM (CEICH).

Acosta Silva, Adrián (2004). “El soborno de los incentivos”, en Imanol Ordorika Sacristán (ed.), *La academia en jaque*, México, UNAM (CRIM) y Miguel Ángel Porrúa.

Acosta, Adrián (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.

Aguilar, Luis (1988). “Los problemas de autoridad en la universidad pública: La estructura de gobierno y la organización administrativa”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XVII (1), núm. 65, enero-marzo.

Alvarado, María de Lourdes (1984). “La Escuela Nacional de Altos Estudios. Sus Orígenes”, *Memoria del Primer Encuentro de Historia sobre la Universidad*, México, UNAM (CESU y Coordinación de Humanidades).

Arredondo, Martiniano (1995). *Papel y perspectivas de la Universidad*, México, ANUIES

Banco de México (2011). “Índice Nacional de Precios al Consumidor”, URL: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/inflacion/indices-precios.html>.

Becerra, Manuel (2005). *Comentarios sobre las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Autonomía Universitaria*, Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, UNAM (IIJ) y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Béjar, Raúl (2004). “La autonomía universitaria: una experiencia institucional 1981-1985”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 8, octubre.

Berdahl, Rober M. (2005). “The Future of Flagship Universities. Remarks at the Convocation”, URL: <http://cio.chance.berkeley.edu/chancellor/sp/flagship.htm>.

Bensimon, Estela Mara e Imanol Ordorika Sacristán (2006). “Mexico's Estímulos: Faculty Compensation Based on Piece-Work”, en Robert A. Rhoads y Carlos Alberto Torres (coords.), *The Political Economy of Globalization: The University, State and Market in the Americas*, Palo Alto, California, Stanford University Press.

Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008). “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 2008.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011a). “Votaciones”, URL: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/007\\_destacados/d\\_accesos\\_directos/006\\_glosario\\_de\\_terminos/k\\_votacion](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/k_votacion).

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011b). “Diputados”, URL: <http://sitl.diputados.gob.mx>.
- Camp, Roderic Ai (1985). *Intellectuals and the State in Twentieth-Century Mexico*, Austin, Texas University Press.
- Camp, Roderic Ai (2002). *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century*, Berkeley, California University Press.
- Camp, Roderic Ai (1984). *The Making of a Government: Political Leaders In Modern Mexico*, Tucson, Arizona University Press.
- Canales Sánchez, Alejandro (2001). *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el período 1990-1996*, Colección Tesis, núm. 32, México, DIE-CINVESTAV.
- Carmona, Fernando (1970). *El milagro mexicano*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- Casanova Cardiel, Hugo (1994). “Planificación universitaria y movilización estudiantil. El Congreso Universitario de la UNAM, 1986-1990”, en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel, *Universidad Contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México, UNAM (CESU) y Miguel Ángel Porrúa.
- Casanova Cardiel, Hugo (1995). *Planeación universitaria en México. La administración pública y la UNAM 1970-1976*, México, UNAM (CESU).
- Casanova Cardiel, Hugo (1999). “Gobierno universitario: perspectivas de análisis”, en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Universidad Contemporánea II: Política y Gobierno*, México, UNAM (CESU) y Miguel Ángel Porrúa.
- Casanova Cardiel, Hugo (2001). “Crecimiento y complejidad: La UNAM entre 1970 y 2000”, en Renate Marsiske (ed.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM (CESU).
- Casanova Cardiel, Hugo (2009). *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM*, México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Casanova Cardiel, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (2012). “La Universidad Nacional Autónoma de México: un siglo de vanguardia académica”, en Carlos Pallán Figueroa y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL y Secretaría General Iberoamérica (2007). *Cohesión Social en Iberoamérica*, Madrid, CEPAL y SGI.
- Clark, Burton (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford/Nueva York, IAU Press y Pergamon Press.
- Curiel, Fernando (1998). *La revuelta. Interpretación del Ateneo de la Juventud (1906-1929)*, México, UNAM.

- Curiel, Fernando (2001). *La universidad en la calle*, México, Factoría Ediciones.
- Crick, Bernard (2001). *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets.
- De María y Campos, Alfonso (1975). *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM.
- De la Fuente, Juan Ramón (2000). *Cuatro mensajes y dos entrevistas. El conflicto de 1999*, México, UNAM.
- De la Fuente, Juan Ramón (2004). “Dos textos sobre la autonomía universitaria”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 8, octubre.
- De la Fuente, Juan Ramón (2004). “Universidad y sociedad. La autonomía frente al Estado y la globalización”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 7, septiembre.
- Dahl, Robert (1965). “Igualdad y poder en la sociedad norteamericana” en William V. D’Antonio y Howard J. Ehrloward, *El poder en una democracia*, México, Libreros Mexicanos Unidos.
- Días, Marco Antonio (2008). “La universidad en el siglo XXI: del conflicto al diálogo por las civilizaciones”, *Educación Superior y Sociedad*, núm. 2, Caracas, IESALC.
- Díaz Barriga, Ángel (1997). “Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores. Un estudio en la UNAM”, en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco Méndez (eds.), *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*, México, UNAM (CESU).
- Díaz Barriga, Ángel, Concepción Barrón Tirado y Frida Díaz Barriga Arceo (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*, México, UNAM (IISUE), ANUIES y Plaza y Valdés.
- Dieterlen, Paulette (2004). “A quince lustros de la autonomía”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 8, octubre.
- Dill, David (1982). “The management of academic culture: Notes on the management of meaning and social integration”, *Higher Education*, vol. 11, no. 3, pp. 303-320.
- Douglas, John A. (2000). *The California Idea and American Higher Education: 1850 to the 1960 Master Plan*, Stanford, Stanford University Press.
- Fell, Claude (1989). José Vasconcelos. *Los años del águila (1920-1925). Educación, cultura e iberoamericanismo en el México postrevolucionario*, México, UNAM, 1989.
- Flexner, Abraham (1994). *Universities: American, English, German*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Franco, Luciano (2006). “Acuerdan 7 fracciones defender el gasto de las universidades públicas”, *La Crónica de Hoy*, 12 de diciembre de 2006.
- García Ramírez, Sergio (2005). *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM (III).

- García Salord, Susana (1985). *El proceso de refuncionalización de la UNAM después del conflicto de 1968* (tesis de maestría en Sociología), UNAM (FCPyS).
- Garciadiego, Javier (1996). *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, UNAM (CESU) y El Colegio de México.
- Garduño, Roberto (2006). “Beneplácito panista por recorte al presupuesto de la UNAM”, *La Jornada*, 9 de diciembre de 2006.
- Geiger, Roger L. (2006). *Knowledge and Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace*, Stanford, Stanford University Press.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gil, Manuel, Javier Mendoza, Roberto Rodríguez Gómez y María Jesús Pérez (2009). *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*, México, ANUIES.
- Gómez, Ricardo (2006). “Defenderá rector presupuesto a UNAM en San Lázaro”, *El Universal*, 14 de diciembre de 2006.
- Gómez Morín, Manuel (1994). “Memorándum sobre la Naturaleza Jurídica de la Universidad Nacional de México”, en Carlos Castillo Peraza (ed.), *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (Antología)*, México, FCE, pp. 92-104.
- González Oropeza, Manuel (1980). *Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM.
- Garciarena, Jorge (s/f). “La Universidad y el desarrollo de un estrato profesional en la Argentina”, Documento interno, núm. 61, Servicio de Documentación de Sociología, Instituto de Sociología, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- González, Juliana (2004). “Autonomía y humanismo”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 7, septiembre.
- González Casanova, Pablo (2004). “La autonomía universitaria hoy”, *La Jornada*, 12 de octubre.
- González de Alba, Luis (1971). *Los días y los años*, México, Ediciones Era.
- González Pedrero, Enrique (2005). “A modo de cronología. Notas sobre la autonomía universitaria”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 11, enero.
- González Pérez, Luis Raúl y Enrique Guadarrama (2009), *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM (Oficina del Abogado General).
- Guevara Niebla, Gilberto (1978). "Antecedentes y desarrollo del movimiento estudiantil de 1968", *Cuadernos Políticos*, núm. 17. julio-septiembre, pp. 7 a 35.
- Guevara Niebla, Gilberto (1980). “La educación superior en el ciclo desarrollista de México”, *Cuadernos Políticos*, núm. 25, julio-septiembre, pp. 54-70.

- Guevara Niebla, Gilberto (ed.) (1983). *Las luchas estudiantiles en México*, México, Editorial Línea.
- Guevara Niebla, Gilberto (1985). *La Educación socialista en México (1934-1945): Antología*, México, Ediciones El Caballito y SEP.
- Guevara Niebla, Gilberto (1990). *La rosa de los cambios. Breve historia de la UNAM*, México, Cal y Arena.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2004). *Imperio*, Paidós, Colección Estado y Sociedad, núm. 95, Buenos Aires.
- Harman, Graham (1992), "Governance, Administration and Finance", en Burton Clark y Guy Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, vol. 3, Londres, Pergamon Press.
- Hernández Luna, Juan (1970). "Polémica de Caso contra Lombardo sobre la Universidad", *Historia mexicana*, vol. 19, núm. 3 (75), ene.-mar, 1970, pp. 397-411.
- Institute for Scientific Information (2011). ISI Web of Knowledge, Web of Science (2011), URL: <http://apps.isiknowledge.com>.
- Institute of International Education (2007). Report on International Educational Exchange, IIE, New York.
- Instituto de Educación Superior de la Universidad Jiao Tong de Shanghai (2011), "Academic Ranking of World Universities 2011", URL: <http://www.shanghai ranking.com/ARWU2011.html>.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2005), *Autonomía Universitaria*, Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, UNAM (IIJ) y Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Instituto Federal Electoral (2011). "Estadísticas y resultados electorales", URL: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas\\_y\\_Resultados\\_Electorales](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales).
- Jiménez, Fernando (1982). *El autoritarismo en el gobierno de la UNAM*, México, UNAM.
- Kant, Immanuel (2003). ¿Qué es la Ilustración?, en Immanuel Kant, *Filosofía de la historia*, Buenos Aires, Nova.
- Kempner, Kenneth e Imanol Ordorika (2000). "Contested Values and Disputed Cultural Identity in Mexican Higher Education", en M. Leicester, C. Modgil and S. Modgil (eds.), *Systems of education: theories, policies, and implicit values*, Londres, Nueva York, Falmer Press, pp. 44-57.
- Kent, Rollin (1990). *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México, Nueva Imagen.
- Kent, Rollin (1988). *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities*, Washington, DC., BID.
- Kerr, Clark (2001). *The Uses of the University*, Cambridge, Harvard University Press.

- Kirp, David L. (2003). *Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line: The Marketing of Higher Education*, Cambridge, Harvard University Press.
- Landerreche Obregón, Juan (1995), "Gómez Morin llega a la Universidad y rompe con el régimen", en Varios Autores, *Cuando por la raza habla el espíritu*, México, JUS, Centro Cultural Manuel Gómez Morín, ITAM y UNAM, 1995, pp. 53-64
- Lara, Leoncio (2004). "La autonomía universitaria", *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 7, septiembre.
- León Portilla, Miguel (2006), "Humanidades, ciencias sociales ya autonomía universitaria", *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 30, agosto.
- Levin, John S. (2001). *Globalizing the Community College: Strategies for Change in the Twenty-First Century*, Nueva York, Palgrave/St. Martin's.
- Levy, Daniel C. (1977). *University autonomy versus government control: the Mexican case*, University of North Carolina.
- Levy, Daniel C. (1980). *University and government in Mexico: autonomy in an authoritarian system*, Nueva York, Praeger.
- Levy, Daniel (1987). *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Lewis, W. Arthur (1963). *Teoría del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Luisiana State University (2005). "Flagship Agenda", URL: [http://www.lsu.edu/acadaff/flagship.nsf/\\$Content/Action+Plans+&+Outcomes?OpenDocument](http://www.lsu.edu/acadaff/flagship.nsf/$Content/Action+Plans+&+Outcomes?OpenDocument).
- Luhmann, Niklas y Karl Eberhard Schorr (1993). *El sistema educativo. Problemas de reflexión*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara y Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas (1997). *Observaciones de la Modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*, Barcelona, Paidós.
- Mabry, Donald J. (1982). *The Mexican University and the state: student conflicts, 1910-1971*, Austin, Texas University Press.
- Macías Barba, María del Pilar (2011). "José Vasconcelos y Jaime Torres Bodet: Historia, trayectoria y vocación común", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, año 33, núm. 2, pp. 9-22.
- Marginson, Simon (1997). *Markets in Education*, Melbourne, Allen & Unwin.
- Marginson, Simon y Mark Considine (2000). *The Enterprise University: Power, Governance, and Reinvention in Australia*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press.
- Marini, Ruy Mauro (1994). "La crisis del desarrollismo", en Archivo anotado de Ruy Mauro Marini, disponible en: <http://www.marini->

escritos.unam.mx/026\_crisis\_desarrollismo\_es.htm, consultado el 12 de septiembre de 2011.

Martínez Della Rocca, Salvador (1986). *Estado y Universidad en México, 1920-1968: historia de los movimientos estudiantiles en la UNAM*, México, J. Boldó i Climent.

Martínez Della Rocca, Salvador e Imanol Ordorika Sacristán (1993). *UNAM, espejo del mejor México posible: la universidad en el contexto educativo nacional*, México, Ediciones Era.

Marsiske, Renate (1982). "El movimiento estudiantil de 1929 y la autonomía de la Universidad de México", *Revista de la Educación Superior*, vol. XI (4), no. 44, octubre-diciembre.

Marsiske, Renate (1985). "La Universidad Nacional de México y la autonomía", en Renate Marsiske (ed.), *La Universidad en el tiempo*, México, UNAM (CESU).

Marsiske, Renate (2001). "La Universidad Nacional de México, 1910-1929", en Renate Marsiske (ed.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM (CESU).

Marx, Karl y Federico Engels (1955). "Manifiesto del Partido Comunista", en *Obras escogidas en dos tomos*, Moscú, Progreso.

Martuscelli, Jaime (2004). "Sobre la autonomía", *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 8, octubre.

Mayo, Sebastián (1964). *La educación socialista en México; el asalto a la Universidad Nacional*, Rosario, Argentina, Bear.

Melgar Adalid, Mario (1992). "La Ley Orgánica de la UNAM", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXV, núm. 73, pp. 78-96.

Melgar, Mario (2004). "La autonomía universitaria en el umbral del nuevo siglo", *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 7, septiembre.

Mendieta y Núñez, Lucio (1962). *Historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM.

Mendoza Rojas, Javier (2001). *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, México, UNAM (IISUE) y Plaza y Valdés Editores.

Mendoza Rojas, Javier (2007). *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES y resultados en el período 2001-2007*, México, UNAM (IISUE).

Michels, Robert (2003). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.

Miller, Dinorah (2009). *La equidad en la Universidad. El Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes. Una mirada desde la UAM*, México, ANUIES.

Mills, Charles Wright (1993). *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Moreno, Hortensia y Carlos Amador (1999). *La UNAM: la huelga del fin del mundo. Voces para un diálogo aplazado. Entrevistas y documentos*. México, Planeta.
- Muñoz García, Humberto (2002a). "La política en la universidad", en Humberto Muñoz García (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, UNAM (CESU) y Miguel Ángel Porrúa.
- Muñoz García, Humberto (2002b). "La reforma en la UNAM: algunos desafíos políticos", *Perfiles Educativos*, vol. XXIII, núm. 91, pp. 37-54.
- Muñoz García, Humberto (coord.) (2002). *Universidad. Política y cambio institucional*, México, UNAM (CESU) y Miguel Ángel Porrúa.
- Narro Robles, José (2002). "El Grupo de Trabajo y la reforma de la UNAM", Grupo de Trabajo del Consejo Universitario. Los primeros pasos hacia el Congreso para la Reforma de la UNAM 2001-2002, México, UNAM (Coordinación General de Reforma Universitaria).
- Narro Robles, José (2004). "La Universidad y su autonomía", *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 8, octubre.
- Narro Robles, José (2008), Plan de desarrollo de la UNAM 2008-2011, México, UNAM.
- Narro Robles, José (2010), "UNAM 100 años", *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 80, octubre.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2000). "El gasto en educación superior y el conflicto de la UNAM", URL: <http://www.observatorio.org/comunicados/comun034.html>.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2005). "Presupuesto educativo 2005", URL: <http://www.observatorio.org/comunicados/debate006.html>, consultado.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2006). "El presupuesto educativo 2006", disponible en: [http://www.observatorio.org/comunicados/debate018\\_3.html](http://www.observatorio.org/comunicados/debate018_3.html), consultado: 15/04/11.
- Olivares Alonso, Emir (2010a). "Escamotea SHCP fondos para la educación superior", La Jornada, 17 de enero de 2010.
- Olivares Alonso, Emir (2010b). "Confirman recorte al presupuesto de 2010 para educación superior", La Jornada, 23 de enero de 2010.
- Olivares Alonso, Emir (2010c). "La UNAM quedó exenta del recorte presupuestal: Narro", La Jornada, 11 de febrero de 2010.
- Ordorika Sacristán, Imanol (2001). "Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior", *Perfiles Educativos*, vol. XXIII, núm. 91.
- Ordorika Sacristán, Imanol (2004), "El mercado en la academia", en Imanol Ordorika Sacristán (ed.), *La academia en jaque: Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, México, UNAM (SES) y Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-74.
- Ordorika Sacristán, Imanol (2006). *La disputa por el campus: Poder, política y autonomía en la UNAM 1944-1980*, México, UNAM (CESU) y Plaza y Valdés Editores.

Ordorika, Sacristán, Imanol (2003a). *Power and Politics in University Governance: Organization and Change at the Universidad Nacional Autónoma de México*, Nueva York, Routledge Falmer.

Ordorika Sacristán, Imanol (2003b). "The Limits of University Autonomy: Power and Politics at the Universidad Nacional Autónoma de México", *Higher Education*, vol. 46, núm. 3, pp. 361-388.

Ordorika Sacristán, Imanol (en prensa). "Una nueva hegemonía: gestación de la Ley Orgánica de 1944-45" en Raúl Domínguez (ed.), *Historia General de la Universidad Nacional en el siglo XX*. México, UNAM (IISUE).

Pallán Figueroa, Carlos y Rodríguez Gómez, Roberto (2012). "La educación superior en la historia de la SEP", en Carlos Pallán Figueroa y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pantoja, David (comp.) (2008). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la ciencia y las universidades*, México, UDUAL.

Pareto, Vilfredo (1967), *Forma y equilibrios sociales*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente.

Pinto Mazal, Jorge (1974). *La autonomía universitaria. Antología*, México, UNAM.

Ramírez, Celia (1989). "Las academias, presencia estudiantil en la Universidad Autónoma de México", en: Marsiske, Renate (comp.), *Los estudiantes. Trabajos de historia y sociología*, México, UNAM-CESU, pp. 224-260.

Ramírez, Blanca Isela, Eduardo Guadalupe Chávez Carrillo y Concepción Suástegui Barrera (2010). "Modelo educativo y política educativa", documento presentado en la XII Asamblea General de la ALAFEC, 9-12 de junio de 2010, en Lima, Perú, URL: <http://www.alafec.unam.mx/mem/lima/educacion/EDUC8.PDF>.

Rodríguez Araujo, Octavio (2000). *El conflicto en la UNAM (1999-2000). Análisis y Testimonios de los Consejeros Universitarios Independientes*, México, El Caballito.

Rodríguez Gómez, Roberto (2005). "La educación superior ¿es un bien público? Cuarta parte", *Campus Milenio*, 18 de agosto.

Rodríguez Gómez, Roberto (2007). "La autonomía universitaria hoy", *Campus Milenio*, 2 de agosto.

Rodríguez Gómez, Roberto (2008). "Pensadores y forjadores de la Universidad en México", en Carmen García Guadilla (coord.), *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*, Caracas, IESALC-UNESCO.

Rodríguez Gómez, Roberto (2009). "A diez años de la huelga en la UNAM: el transfondo económico", *Campus Milenio*, núm. 344.

Rodríguez Gutiérrez, José Javier (2003). "El imperativo ordenamiento del desorden: normalidad, democracia o ingobernabilidad", *El Cotidiano*, noviembre-diciembre, año/vol. 19, núm. 122, pp. 67-74.

- Rosas, María (2001). *Plebeyas batallas. La huelga en la Universidad*, México, Era.
- Rostow, Walter W. (1968). *Las etapas del crecimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rudolph, Frederick (1965). *The American College and University: A History*, Nueva York, Vintage Books.
- Ruegg, Walter (ed.) (1994). *Historia de la Universidad en Europa. Las universidades en la Edad Media*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- Sartori, Giovanni (1991). *Teoría de la democracia: Vol. 1: El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis.
- Schwarz, Roberto (1999). “Fim de Século”, en Roberto Schwartz, *Seqüências brasileiras*, Companhia das Letras, São Paulo
- Seminario de Educación Superior de la UNAM (2011). “Salarios del personal académico de la UNAM”, disponible en: <http://www.ses.unam.mx/proyectos/index.php?seccion=salarios>, consultado: 06/05/11.
- Sheridan, Guillermo (2000). *Allá en el campus grande*, México, Tusquets.
- Sierra, Justo (1991). “Discurso en el acto de la inauguración de la Universidad Nacional de México, el 22 de septiembre de 1910”, en Justo Sierra, *Obras completas*, vol. V “Discursos”, México, UNAM, pp. 447-462.
- SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011a). “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/ProyectodePresupuesto.aspx>.
- SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011b). “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, URL: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx).
- Silva Herzog, Jesús (1999). *Una historia de la Universidad de México y sus problemas*, México, Siglo XXI.
- Slaughter, Sheila y Gary Rhoades (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*, Baltimore, Baltimore University Press.
- Slaughter, Sheila y Larry L. Leslie (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Smith, Peter H. (1979). *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Soberón Acevedo, Guillermo, Cuauhtémoc Valdés Olmedo y María de los Ángeles Knochenhauer (1983). *La universidad ahora: anotaciones, experiencias y reflexiones*, México, Colegio Nacional.

- Sotelo Valencia, Adrián (2000). *Neoliberalismo y educación. La huelga de la UNAM a finales del siglo*, México, Ediciones El Caballito.
- Stromquist, Nelly P. (2009). “La profesión académica frente a las cambiantes expectativas sociales e institucionales, en Nelly P. Stromquist, (coord.), *La profesión académica en la globalización*, México, ANUIES.
- Times Higher Education Supplement (2012). “The World University Rankings, 2011-12”, disponible en: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/>, consultado el 15 de marzo de 2012.
- Torres, Morelos (2005). “El proceso permanente de la autonomía universitaria”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 11, enero.
- Tünnermann, Carlos (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- UNAM (1977). *Informe del Rector*, México, UNAM.
- UNAM (2001). *Compendio de Legislación Universitaria 1910-2001*. México, UNAM.
- UNAM (2011a). “Agenda Estadística”, URL: <http://www.estadistica.unam.mx/agenda.php>.
- UNAM (2011b). “Portal de estadística universitaria, Series estadísticas, Gasto por alumno”, URL: [http://www.estadistica.unam.mx/series\\_inst/index.php](http://www.estadistica.unam.mx/series_inst/index.php).
- UNESCO Institute of Statistics (2009). *Global Education Digest 2009. Comparing Education Statistics Across the World*, Montreal, UNESCO.
- University of Edimburg (2005). “Annual Report 1999-2000”, disponible en: <http://www.cpa.ed.ac.uk/reports/annual/1999-2000/index.html>, consultado el 8 de octubre de 2005.
- Valadés, Diego (1987). *El derecho académico en México*, México, UNAM (IIJ).
- Valadés, Diego (2001). “La Ley Orgánica de la UNAM. Consideraciones sobre el régimen constitucional y legal de la educación superior” en José Blanco (coord.), *La UNAM. Su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro*, México, CONACYT, CONACULTA y Fondo de Cultura Económica, pp. 131-166
- Vasconcelos, José (1950). “Discurso con motivo de la toma de posesión del cargo de Rector de la Universidad Nacional de México (1920)”, en José Vasconcelos, *Discursos 1920-1950*, México, Ediciones Botas, pp. 7-13.
- Vasconcelos, José (1922), “Carta dirigida al señor licenciado Ezequiel A. Chávez por el Secretario de Educación Pública”, *Boletín de la SEP*, vol. II, núms. 5-6, pp. 281-287.
- Velázquez Albo, Lourdes (2000). *Los congresos Nacionales Universitarios y los gobiernos de la Revolución 1910-1933*, México, UNAM
- Wallerstein, Immanuel (2004). “¿Y qué vendrá después del desarrollismo y la globalización?”, Discurso de apertura de la conferencia, Desafíos del desarrollo para el siglo XXI, Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York, el 1 de octubre de 2004, URL: <http://www.librosperuanos.com/traducciones/esquina20.html>.

Zamitz Gamboa, Héctor (1997). “Poliarquía”, en José Luis Orozco y Consuelo Dávila (comps.), *Breviario político de la globalización*, México, UNAM (FCPyS) y Fontamara.

Zermeño, Sergio (2004). “La autonomía abierta de la Universidad”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva época, núm. 7, septiembre.

Zolo, Danilo (1994). *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión.