

LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL INTERÉS PÚBLICO

EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Imanol Ordorika
Traducción: Adriana Murguía

Resumen

Este artículo analiza la naturaleza política de la reforma educativa en la Universidad Nacional Autónoma de México, y la legitimidad de dicho proceso.

Abstract

This paper analyzes the political nature of the educational reform in Mexico's National University, and the legitimacy of this process.

Introducción

En México, desde el principio de la década de los ochenta, el debate sobre cuestiones educativas se ha intensificado. Esto es particularmente cierto respecto a la educación superior. Durante este periodo el discurso se ha desplazado desde el énfasis en la "planeación educativa", hacia la "revolución educativa", hasta llegar, hoy en día, a la "modernización de la educación". Estos términos sintetizan las políticas educativas adoptadas por el gobierno mexicano en diferentes épocas. Durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976) se dispuso de abundantes recursos para la educación. El Estado invirtió fuertemente en educación superior con el propósito fundamental de cerrar la brecha entre los sectores urbanos medios y el Estado abierta por el movimiento estudiantil de 1968. De 1976 a 1982, durante la presidencia de José López Portillo, la crisis económica obligó al recorte del gasto público. Aunque la inversión en educación superior fue considerable,

se establecieron nuevos requerimientos de racionalización y organización de las instituciones educativas. El discurso oficial durante ese periodo fue el de la "planeación educativa". Durante la presidencia de Miguel de la Madrid la crisis financiera se agudizó y se adoptaron políticas de ajuste estructural. La inversión en educación pública se redujo drásticamente. Paradójicamente, a este retraimiento se le llamó "revolución educativa". El discurso del periodo salinista se centró en la "modernización" del sistema educativo. Como en el periodo de De la Madrid, el argumento principal fue la búsqueda de la calidad, aun a costa de la reducción de las oportunidades educativas para muchos mexicanos. El énfasis se puso en la eficiencia administrativa (Martínez y Ordorika, 1993).

En este contexto, las instituciones públicas de educación superior han sido severamente juzgadas y cuestionadas. La evaluación de que son objeto olvida su contribución histórica al desarrollo nacional. Las difíciles condiciones en que operan son prácticamente ignoradas cuando se analiza su desempeño.

Este artículo enfatiza la naturaleza política de la reforma universitaria y la legitimidad del proceso. Pretende exponer los mitos sobre la neutralidad y la naturaleza apolítica de la universidad como mecanismos que pretenden excluir a profesores y alumnos del proceso de reforma. La convicción de que el único camino hacia la reforma es la participación democrática de profesores y alumnos guía este y otros trabajos, así como la esperanza de que sea compartido por una audiencia más amplia, y contribuya así a la transformación de la Universidad Nacional Autónoma de México.¹

¹ Algunas cifras pueden ilustrar la importancia de la UNAM, la institución de educación superior más importante de México.

En 1990, la UNAM tenía 274 409 estudiantes (10 351 de posgrado, 135 409 de licenciatura, 3 681 de vocacionales y 121 812 de nivel medio superior), 29 085 profesores e investigadores y más de 25 000 trabajadores administrativos. Contaba con 13 facultades, 4 escuelas, 5 unidades multidisciplinarias, 24 institutos de investigación, 13 centros de investigación y 14 escuelas de nivel medio superior (5 colegios de ciencias y humanidades y 9 preparatorias).

La UNAM tiene el 11% de la inscripción nacional a nivel licenciatura y el 20% del posgrado. Hasta 1984, esta institución producía 32.08% de la investigación nacional (considerando la investigación básica de todas las áreas), el 39.61% en biología, 62.5% en química, 45.27% en matemáticas, 75% en ciencias de la tierra, 77.27% en astronomía, 33% en comunicaciones, electrónica y aeronáutica, 42.86% en ciencia política, 23.7% en economía, 28.14% en historia, 61.11% en filosofía, 57% en tecnología informativa y 33% en sociología (Martínez y Ordorika, 1993).

Reformas fracasadas

Desde la década de los setenta, el gobierno mexicano ha impuesto diversas políticas sobre la Universidad Nacional. Éstas han determinado el futuro de la institución de forma decisiva. Al inicio de la década, la expansión de la matrícula y el crecimiento institucional, complementados con el control político, constituyeron los requerimientos básicos. Esta política generó una enorme burocratización de la Universidad. Hacia el final de los setenta, en medio de una severa crisis económica, el gobierno redujo el presupuesto de la Universidad, al tiempo que demandó un cambio institucional cuyo principal objetivo era la eficiencia administrativa.

Hasta hoy ha habido una actitud refractaria hacia un cambio estructural que adapte la Universidad Nacional a las necesidades de la sociedad mexicana contemporánea. Por cambio estructural me refiero a una reforma que produzca cambios en la estructura de trabajo y la organización de las disciplinas, y que transforme la estructura de gobierno. El cambio estructural implicaría cambios organizativos (ajustes en los niveles y modalidades educativas), en los estilos de gobierno, la democratización del poder y cambios en las políticas académicas. Es decir, cambios que alterarían profundamente las relaciones entre los miembros de la Universidad, y de la institución con la sociedad.

En los últimos veinte años, cuatro administraciones han realizado intentos fallidos de transformar la UNAM. Estos intentos han consistido en la propuesta, en 1979, de cambiar el Reglamento General, del rector Guillermo Soberón; la propuesta "Reforma de la Universidad", del rector Octavio Rivero Serrano en 1983; la modificación del reglamento de inscripción, exámenes y pagos del rector Jorge Carpizo en 1986-1987; y el intento fallido de elevar las cuotas de inscripción del rector José Sarukhán en 1992.

Las causas de la inmovilidad

La motivación más importante de esta investigación es la de identificar los factores que han impedido la transformación de la UNAM. La principal preocupación consiste en comprender cuáles son los obstáculos más importantes para su transformación estructural.

Algunos autores responden a esta pregunta argumentando que las universidades son instituciones conservadoras; que el cuerpo docente tiene una fuerte resistencia al cambio; que la educación superior sólo se puede desarrollar gradualmente; que los objetivos de la reforma universitaria son excesivamente ambiciosos (Cerych, 1987).

Otros proponen que las universidades en América Latina han asumido este estereotipo conservador al intentar hacer cambios internos (García, 1982; Levy, 1987). Esta actitud contradice una tradicional posición anti *status quo* hacia el exterior que frecuentemente permea estas instituciones (Lipset, 1975).

Para comprender cabalmente los problemas actuales de la universidad mexicana es necesario partir del hecho de que la dinámica de la universidad está determinada por factores internos y externos, políticos y económicos. La Universidad forma parte del sistema social y existe una tensión permanente entre lo interno y lo externo. Los mecanismos de interacción son sumamente complejos, se expresan en diversas esferas y frecuentemente producen flagrantes contradicciones (Brunner, 1985).

La Universidad forma parte de la estructura de poder de la sociedad. Debido a esta condición, las relaciones de ésta con el gobierno y con una diversidad de actores sociales pueden ser conflictivas o complementarias. Los intereses económicos y políticos de los actores, grupos e individuos que tratan de cambiar la Universidad como un medio para reorientar el modelo nacional de desarrollo coinciden, se manifiestan y se articulan en este sitio (Muñoz, 1993). En este sentido, las disputas nacionales entre los intereses privados y públicos, y los intentos conflictivos por redefinir estos últimos, determinan y a su vez son determinados por las confrontaciones dentro de la Universidad.

A nivel interno, la Universidad es sitio de una activa lucha por el control institucional (Muñoz, 1989). Los problemas asociados al gobierno de la Universidad se encuentran en el origen de casi todos los conflictos dentro del *campus*. El origen de muchos de estos conflictos es la búsqueda de una distribución diferente del poder (Wolff, 1970; Becker, 1970).²

² En América Latina existe una larga historia de activismo estudiantil relacionado con las luchas, dentro y fuera del *campus*, por el poder. Esta historia se inició con los estudiantes de Córdoba, Argentina, en 1918. La reforma de Córdoba generó una tradición de movimientos estudiantiles que luchan por compartir el gobierno universitario. En México, muchos levantamientos estudiantiles han tenido este sentido. Entre la diversidad de autores que han analizado las características de los movimientos estudiantiles en América Latina, son importantes el trabajo de Juan Carlos Portantiero *Estudiantes y Política en América Latina*, y el estudio comparativo de Philip Altbach *Student Political Activism*.

Esta perspectiva sobre las universidades y la estructura de poder sugiere que “los principales obstáculos para el cambio son producto de la falta de legitimidad de la mayoría de los mecanismos orquestados para la reforma y/o la incapacidad de establecer acuerdos entre los diversos actores políticos en el escenario de la Universidad” (Muñoz, 1990, 58). Esto quiere decir que, en un terreno en que la mayoría de las iniciativas son debatidas, los procedimientos verticales y centralizados instrumentados por las autoridades universitarias para transformar la institución son incapaces de generar el consenso necesario dentro de la comunidad universitaria. Al mismo tiempo, las autoridades se han negado a iniciar un proceso de discusión y negociación con los grupos contestatarios para producir un acuerdo general sobre la reforma universitaria.

Los principales impedimentos para una transformación estructural son por tanto políticos. Para comprender esta situación tenemos que considerar las relaciones de poder dentro de la Universidad, así como su intensa y complicada interdependencia con el gobierno mexicano. Tenemos que considerar asimismo los proyectos estatales en torno a la educación superior.

Concluyendo, la principal preocupación gira en torno al cambio. En este sentido, resulta indispensable considerar esta problemática desde una perspectiva política, analizando cómo las relaciones de poder dentro y fuera de la Universidad han creado obstáculos para su transformación estructural. Las relaciones de poder y luchas dentro de un *campus* sólo se pueden comprender cuando se conciben en relación con la sociedad más amplia. La distinción interno-externo resulta sumamente problemática (Gumpert, 1993). En este caso se trata de una distinción estrictamente metodológica, y el énfasis se colocará en la interacción entre estas dimensiones.

La UNAM: poder y autonomía

En su libro *Universidad y Gobierno en México* (1980), Daniel Levy afirma que la UNAM goza de una “autonomía sustancial, aunque ciertamente no completa” del “autoritario gobierno mexicano” (Levy, 1980). Propone que esta autonomía reside fundamentalmente en su estructura de gobierno (particularmente en la Junta de Gobierno). La autonomía es entonces, la forma particular en que la UNAM se relaciona con el gobierno.

Esta afirmación puede ser válida para algunos periodos de la historia de la UNAM. Sin embargo, debemos cuestionarla para comprender cabalmente la condición actual de la institución.

Si analizamos estas relaciones desde una perspectiva histórica, vemos que, después de la Revolución Mexicana, las relaciones entre la Universidad y el Estado mexicano han jugado un importante papel en la definición del rumbo de la primera, y a partir de estas relaciones, podemos establecer cuatro periodos.

La era populista

De 1917 a 1944 la Universidad asumió una actitud conservadora que chocó con las políticas populistas de los gobiernos posrevolucionarios. En 1929 la Universidad obtuvo su autonomía del gobierno. La independencia de la Universidad varió de acuerdo a la magnitud de la confrontación entre esta institución conservadora y el Estado.

El Estado populista asumió su papel de Estado educador y concedió a la educación un papel fundamental en la articulación de la nación y la realización del proyecto revolucionario. En ese momento se percibieron como necesidades públicas la expansión de la educación para la creación de valores nacionales, para la promoción del desarrollo económico independiente y para la generación de movilidad social. La Universidad Nacional no encajó dentro de este proyecto populista y respondió a demandas de sectores privados conservadores de la sociedad. Para cumplir los requerimientos de los sectores públicos encabezados por el Estado mexicano, se crearon otras instituciones de educación superior.

Los años dorados de la Universidad

Al periodo que va de 1944 a 1968 frecuentemente se le conoce como el periodo de "los años dorados" de la Universidad. El gobierno mexicano abandonó la mayoría de sus proyectos populistas y los grupos conservadores de la Universidad cerraron filas con el Estado mexicano. El nuevo pacto entre el gobierno y la Universidad se consolidó con la Ley Orgánica de 1944 y la construcción de Ciudad Universitaria en los años cincuenta.

Durante este periodo la relación entre la Universidad y el Estado estuvo mediada por concepciones del capital humano. La inversión estatal en educación superior para la formación de profesionales inde-

pendientes se concibió como benéfica para los intereses públicos desde diversas perspectivas. Por un lado, el Estado proveería las destrezas para el desarrollo de una emergente clase media urbana. Por otro, el acceso a la educación superior era un camino seguro hacia la movilidad social y para la expansión de la clase media a través de la incorporación de los hijos, y algunas hijas, de las clases bajas. Durante este periodo la Universidad Nacional adquirió *status* y autoridad morales. Estos realizaron el rol legitimador de la institución dentro de la sociedad mexicana.

El tercer (1968-1982) y cuarto (1982-1993) periodos se caracterizan por su conflictividad. Las relaciones problemáticas entre la Universidad y el Estado y las luchas al interior de la institución determinan la situación actual de la UNAM. Este trabajo se centra en estos periodos.

1968: crisis de legitimidad

Durante el movimiento estudiantil de 1968, la UNAM mantuvo el grado más alto de autonomía de su historia. Fue precisamente en la confrontación con el gobierno y en medio de un gran movimiento social que las autoridades burocráticas y colegiadas asumieron un *status* verdaderamente independiente frente al Estado.

El movimiento estudiantil mexicano fue destruido militarmente por el gobierno después de la muerte de cientos de estudiantes.³ Estos sucesos impresionaron profundamente a la sociedad mexicana, particularmente a la gente al interior de la Universidad. En medio de esta abrumadora derrota, los estudiantes centraron su atención, y su acción, en la Universidad misma. En la década de los setenta, estudiantes y profesores de varias facultades promovieron importantes reformas en la estructura y los procedimientos de los gobiernos locales, así como cambios en los *curriculums*. También como consecuencia el movimiento estudiantil de 1968, trabajadores y profesores comenzaron la formación de sindicatos.

Estas transformaciones generaron fuertes y permanentes conflictos entre el gobierno y la comunidad universitaria. El Estado tenía gran

³ Existen muchos libros sobre el movimiento de 1968 y su trágico desenlace. Para un acercamiento cronológico y documental, se puede consultar *El movimiento estudiantil de México*, de Ramón Ramírez. Dos excelentes obras testimoniales son *Masacre en México*, de Elena Poniatowska, y *Los Días y los Años*, de Luis González de Alba.

interés en controlar estos conflictos y superar el rompimiento generado por el movimiento estudiantil entre el gobierno y los intelectuales, fuertemente ligados a las universidades. Este interés generó una política gubernamental hacia la UNAM que tuvo un doble eje: a) un importante aumento en el financiamiento; y b) la construcción de un enorme aparato burocrático para controlar todos los aspectos de la vida universitaria. Los objetivos principales eran la legitimación compensatoria y el control político.

De 1968 a 1982 el Estado incrementó tanto el financiamiento como la matrícula de la mayoría de las universidades del país. Esta expansión del sistema de educación superior se concibió como una acción de legitimación. El presupuesto federal para la educación superior creció 700% entre 1970 y 1975 (Latapí, 1980). La matrícula en la UNAM creció de 170 mil estudiantes en 1972 a 275 mil en 1982 (Martínez y Ordorika).

El movimiento de 1968, la sindicalización de trabajadores y profesores, y la búsqueda de una reforma académica democrática en la UNAM generaron una reacción conservadora y la articulación de una nueva formación social que desde entonces ha dirigido la UNAM. Guillermo Soberón fue el rector que avanzó las directrices y sintetizó las ideas de esta coalición. El principal objetivo de este proyecto era garantizar el control político de la institución. Este objetivo coincidió con el interés del gobierno de debilitar la resistencia política dentro de la Universidad.

El proyecto de Soberón requería un discurso que enfatizara la naturaleza apolítica de la institución y calificara los proyectos contestatarios y los movimientos políticos como amenazas en contra de la UNAM. El desarrollo de este programa generó la expansión y el fortalecimiento de la burocracia universitaria a nivel central y local.

Esta burocracia ha acaparado la participación política y la toma de decisiones, subordinando a los cuerpos colegiados. Excluye a profesores y alumnos de estos procesos. Aunque el discurso oficial ha condenado la participación política, enfatizando la naturaleza técnica y académica de la Universidad, este proceso ha generado la subordinación de la academia a los intereses políticos de la burocracia.

La desaparición de la participación colegiada de profesores y estudiantes, y los lazos entre las burocracias universitaria y gubernamental limitaron severamente la autonomía de la UNAM frente al Estado. Al mismo tiempo, esta situación y el énfasis en el control sobre la primera limitaron las oportunidades para una reforma académica estructural.

Muchos de los cambios iniciados por Soberón incorporaron una transformación parcial y redefinieron las relaciones internas dentro de la Universidad. Sin embargo, la reforma no se dirigió hacia preocupaciones académicas, y por tanto no reorientó el desempeño académico de la UNAM.

La nueva ola de confrontación

Durante la década de los ochenta el Estado mexicano abandonó gradualmente su rol acumulativo y distributivo en la economía. Hacia 1984 se encontraba en medio de una redefinición de su papel en la redistribución de los recursos y de su intervención en la sociedad. El gasto social se redujo severamente siguiendo las recomendaciones de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial (*Reporte del Banco Mundial*, 1990). Desde entonces, el Estado mexicano ha adoptado progresivamente un discurso y prácticas neoliberales.

La adopción de políticas neoliberales ha generado una enorme escasez de recursos para la educación superior pública. En la UNAM, el rector Jorge Carpizo propuso una serie de reformas que incorporaban un proyecto de reducción que se presentó como una "búsqueda de la excelencia". La reforma fue detenida por el movimiento estudiantil más fuerte que se ha organizado en la UNAM desde 1968. Este movimiento expuso el nuevo "mito" de la educación superior pública y detuvo algunas de sus políticas en la UNAM.

Más allá del discurso, el proyecto representaba una respuesta conservadora, orientada hacia la eficiencia, frente a la escasez financiera (Cameron, 1983). Las autoridades universitarias pretendían obrar de acuerdo con las nuevas políticas privatizadoras del gobierno mexicano.

Este proceso se puede analizar como uno de institucionalización a través de la adaptación (Di Maggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977). Las políticas neoliberales se han desarrollado bajo el mito (Meyer y Rowan) de que todas las organizaciones se tratan de adaptar a este proceso de institucionalización. En el caso de la educación pública, el mito se basa en la afirmación de que el sistema educativo opera a favor de los intereses de la sociedad

como un instrumento que promueve la igualdad de oportunidades, el consenso político, la integración y la movilización de recursos

humanos. Se sostiene que la escuela sirve a los intereses de la sociedad en su conjunto, y que legitima el orden social que resulta de estos procesos. Si el sistema educativo no ha funcionado a favor de la ciudadanía, el problema se encara como una ineficiencia del sistema y no como un defecto del mismo (Fägerlind y Saha).

La mayoría de estos planteamientos concuerdan con la idea de que la educación superior es una inversión en capital humano. En términos de los usos sociales del conocimiento, se afirma que la educación de nivel medio superior y superior incrementa la productividad en dos sentidos: a través del mejoramiento de la tecnología (investigación y servicio) y a través del desarrollo de personal altamente capacitado (preparación para la carrera) (Slaughter, 1991). En relación con el acceso, el discurso se centra en argumentos meritocráticos. Se afirma que debe existir igualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior, independientemente del *status* socioeconómico. Sin embargo, la educación superior debe ser altamente competitiva y realizar un riguroso proceso de selección basado en las habilidades, el mérito y el talento (Slaughter). Por lo tanto, el "pase automático" del bachillerato a la educación superior en instituciones como la UNAM debe desaparecer.

El argumento sobre la igualdad de oportunidades se vincula con la asignación de recursos. Desde esta perspectiva, el Estado debe limitar su inversión directa en las instituciones de educación superior. La inversión del Estado debe llegar directamente a los estudiantes y sus familias. Esto da a los estudiantes la oportunidad de seleccionar libremente la universidad de su preferencia, basándose en los recursos de la institución, el *curriculum*, los servicios, el profesorado y el prestigio. Las actividades de investigación deben ser financiadas por corporaciones privadas. El mercado establecerá una competencia sana, justa y balanceada entre los estudiantes y entre las instituciones de educación superior (Maymi-Sugrañes).

La ineficiencia del sistema de educación superior se atribuye a una inmoderada intervención estatal y a la expansión excesiva de las instituciones de educación pública. También se esgrimen como causas de su mal desempeño la preocupación por los derechos de los estudiantes y la inmovilidad de los profesores. En este sentido, la reforma universitaria se concibe como un problema técnico, en el que las decisiones se deben de tomar independientemente de consideraciones políticas. Desde

esta perspectiva, la reforma debe llevarla a cabo la burocracia administrativa, que posee el conocimiento especializado necesario para producir los cambios requeridos.

El aspecto legitimizador de la educación superior se vuelve secundario frente a las políticas eficientistas del Estado. La política del gobierno mexicano hacia la educación superior se expresó esencialmente en tres medidas (Programa para la Modernización Educativa 1988-1994):

- a) Una agresiva política financiera que implicó severos recortes presupuestarios y una extrema reducción de los salarios del profesorado. El acceso a los recursos se condiciona a la aceptación de "criterios académicos" establecidos por la Secretaría de Educación Pública llamados "revolución educativa". Las condiciones "académicas" consistían en el aumento de las cuotas para los estudiantes, la reducción de la matrícula, la separación entre los niveles medio superior y superior, y la priorización de las áreas tecnológicas y las ingenierías (que proveerían el vínculo con el sector productivo) sobre las ciencias sociales y las humanidades.
- b) El Estado proveyó un fuerte apoyo financiero a las instituciones privadas de educación superior, a pesar de su reducida matrícula (menos del 10% en 1990).
- c) El programa oficial para la modernización educativa (1989-1994) estableció entre otros objetivos gubernamentales en torno a la educación superior, los siguientes:
 - 1) Establecer un sistema de evaluación para las instituciones públicas de educación superior. Este sistema se manejaría conjuntamente por el gobierno y el sector privado.
 - 2) Reorientar las universidades hacia los nuevos requerimientos de los mercados laborales a través de la preferencia de los estudiantes.
 - 3) Determinar, a través de un proceso de evaluación, los niveles de productividad, desempeño, eficiencia y calidad de las instituciones, departamentos, áreas y profesores.
 - 4) Fortalecer o crear vínculos entre las universidades y las empresas privadas.

La única experiencia de reforma participativa reciente, el Congreso Universitario de 1990, fue frustrada por el gobierno mexicano y las autoridades universitarias durante la primera administración de Sarukhán. El Congreso se caracterizó por una intensa confrontación entre importantes sectores del cuerpo docente y los alumnos en contra del gobierno y las autoridades universitarias.⁴ El resultado fue un estancamiento en la solución de los problemas más importantes, como el financiamiento y el gobierno de la educación superior. La implantación de los acuerdos más importantes a los que llegó el Congreso ha sido bloqueada por la burocracia, y muchos de ellos aún no se han puesto en práctica.

El último intento de producir cambios en la institución también tuvo lugar durante el primer periodo del rector Sarukhán en 1992. Se inscribió asimismo en la práctica burocrática de recortes presupuestarios, y esencialmente consistió en el intento de transferir la responsabilidad del financiamiento de la educación superior del Estado, a los estudiantes. Otra vez, el intento fue detenido por una fuerte respuesta de los estudiantes.

Conclusiones

Tal como sugiere Baldrige, desde los años setenta hasta el presente ha habido una creciente presión económica y política sobre las universidades. Esto resulta cierto para la UNAM. Los recortes financieros han determinado las nuevas demandas políticas que el gobierno hace a la Universidad. Estas demandas han incluido la reducción de costos a través de la limitación de la inscripción y la caída de los salarios de los profesores, la estandarización de los procesos de evaluación, y el control político de los actores sociales de la institución.

Debemos comprender que los intentos recientes de transformar la UNAM han producido la confrontación entre dos grandes directrices. Por un lado, las ideas vagas y heterogéneas de amplios grupos de profesores y estudiantes: una serie de propuestas para democratizar el gobierno, ampliar el acceso y garantizar la permanencia de los estudiantes en la

⁴ El Congreso Universitario se compuso de 840 delegados. Los sectores democráticos reunieron aproximadamente al 80% de los representantes estudiantiles y al 60% de los delegados de los profesores. Este grupo de profesores era muy importante porque incluía a una amplia mayoría de los profesores de carrera e investigadores, a diferencia del grupo de profesores conservadores, que estaba formado básicamente por profesores de asistenta.

universidad. Por otro, la directriz del gobierno que se ha procurado imponer a través de la burocracia universitaria, que consiste en una serie de medidas privatizadoras y eficientistas. En términos de Carnoy y Levin "estos elementos se pueden visualizar en términos de aquellos dirigidos hacia una mayor "equidad", frente a aquellos dirigidos hacia una mayor eficiencia" (Carnoy y Levin, 1985:385).

Por otro lado, en la UNAM existe una confrontación entre el control burocrático y la participación democrática, y también —lo que quizá sea más significativo— la lucha del profesorado y los estudiantes para modificar la organización del trabajo y la estructura de las disciplinas académicas. Estas iniciativas han encontrado una fuerte resistencia de la burocracia.

Es necesario reconocer que las autoridades universitarias promueven constantes ajustes y cambios burocráticos en su intento de fortalecer su control sobre la Universidad. En esta situación, la contradicción con el discurso sobre la descentralización y su implantación resulta muy significativo (Weiler, 1990). La principal resistencia al cambio estructural (en el contexto de la confrontación entre dos visiones generales sobre el futuro de la Universidad) viene de la élite académica y de la burocracia dentro de la UNAM. Este grupo no puede evadir su compromiso con el gobierno federal de aplicar reformas diseñadas externamente, pero el temor a perder sus privilegios y el control sobre la Universidad hace de esta burocracia un débil instrumento para este propósito.

Paradójicamente, la existencia de este grupo se ha convertido en una desventaja para el gobierno. Éste está interesado en realizar reformas que significarían el sacrificio de los intereses elitistas de la burocracia para producir los cambios demandados por el Estado para la UNAM.

La reforma en la UNAM.

Construyendo una nueva hegemonía

El proceso de dominación al interior de la UNAM ha impedido la generación de una reforma académica de la institución. La dificultad de articular diversos actores sociales proviene de la falta de hegemonía de la élite gobernante y de la burocracia que la representa. También hemos afirmado que, después de veinte años, aún la capacidad de dominio de esta formación social se ha deteriorado. La emergencia de nuevos conflictos con estudiantes y profesores contra la burocracia, el

desafío a las reglas y reglamentaciones, la confrontación entre proyectos, y la desarticulación del bloque dominante evidencian la existencia de una crisis de legitimidad. Esta crisis solamente se puede salvar mediante la emergencia de un nuevo bloque histórico, producto de nuevos procesos hegemónicos.

La Revolución Mexicana generó una filosofía educativa y una serie de valores que han sido aceptados y transmitidos por generaciones. Dentro de esta tradición humanista, la educación superior se concibe como un medio para la cohesión nacional, para la creación y recreación de la identidad y la cultura mexicanas, como promotora de valores universales, como un espacio para la reflexión, la comprensión y la solución de los problemas del país, como un agente a través del cual inculcar el espíritu científico a la población. Sobre todo, la Revolución estableció la idea de que la educación pública responde a los intereses generales de la sociedad porque incrementa los estándares de vida y las oportunidades de mejoramiento económico y cultural de la población (Cueli *et al.*, 1990).

Los proyectos modernizadores del Estado para la educación pública están en abierta contradicción con esta tradición. Por primera vez en muchos años, las necesidades e intereses privados prevalecen en la definición de las políticas hacia las instituciones de educación superior.

A causa de la crisis financiera y la presión de grupos económicos particulares para la reducción de la inversión pública, las universidades no pueden esperar que aumente el financiamiento federal. A la vez que se mantiene el mito sobre la neutralidad de la universidad, la respuesta burocrática a este problema ha sido afirmar la negociación comercial como un elemento básico de la Universidad para allegarse fondos privados y apoyo para las instituciones públicas. El sector de negocios y las clases acomodadas de la sociedad han presionado enormemente a esta institución para el establecimiento de nuevas medidas de eficiencia, así como otras formas de privatización.

La naturaleza pública de las instituciones se pone en entredicho a través de la sustitución de los fondos públicos por cuotas de inscripción, la intervención de consideraciones comerciales en la definición de políticas académicas a través de la evaluación externa y el condicionamiento de los fondos privados para la enseñanza y la investigación, a través de la reducción del ámbito de operación de estas instituciones, de los problemas generales de la nación, a los del sistema productivo y

las necesidades del sector privado. Este camino solamente puede llevar a la desaparición de la Universidad como hoy la conocemos.

Para que pueda mantener y realzar su carácter nacional y público, la UNAM debe de establecer nuevas alianzas con diferentes sectores "cuyos intereses sean la expansión equitativa de los servicios públicos" (Slaughter, 1985: 316).

La reconstrucción del tejido social al interior de la UNAM y la alianza con estos sectores debe basarse en la redefinición del concepto de reforma universitaria. Hasta este momento, los administradores han entendido la reforma como "adaptaciones estructurales a la austeridad" (Gumport, 1993,8). Su bienestar político y el proyecto eficientista han constituido sus principales preocupaciones.

La reforma de una institución superior como la UNAM requiere de una perspectiva más amplia. Se tienen que considerar una variedad de problemas. Se debe de analizar el papel de la educación superior en un país en desarrollo como México, y las condiciones rápidamente cambiantes del conocimiento, la tecnología y la producción del conocimiento. En este contexto, es importante reconsiderar

las funciones y propósitos de la educación superior, incluyendo lo que se considera conocimiento académico legítimo, las vocaciones académicas, los productos del conocimiento y si la comercialización del conocimiento para promover ingresos constituyen una dirección legítima para la educación superior con miras al siglo XXI (Gumport, 1993:6).

En este sentido, la relación entre la UNAM y el Estado se debe redefinir en un nuevo pacto que reconozca plenamente la autonomía de esta universidad. En este sentido, se deben de establecer claramente las responsabilidades de las instituciones frente a la sociedad en general.

En esta parte del artículo se examinó algunos de los elementos del proceso de construcción de una nueva hegemonía en la UNAM. Esta se construirá estableciendo relaciones colegiadas entre los diferentes sectores internos, la articulación con nuevos sectores y la redefinición de su relación con el Estado. La evaluación de las funciones y los nuevos retos de la Universidad Nacional articularán estas relaciones en la construcción de una nueva formación social.

Este proceso es esencialmente político. El mito sobre la neutralidad

agenda y la constitución de esta universidad pública (Slaughter). El futuro de la Universidad Nacional Autónoma de México descansa en las tareas íntimamente relacionadas de la construcción de la hegemonía y la reforma.

Bibliografía

- Becker, Howard S., *Campus Power Struggle*, USA: Transaction Books, 1970.
- Brunner, José Joaquín, "Universidad y Sociedad en América Latina", Caracas, Venezuela, CRESALC, 1985.
- Cameron, Kim, "Strategic Responses to Conditions of Decline: Higher Education and the Private Sector", *Journal of Higher Education* (54), 1983.
- Carnoy, Martin and Henry M. Levin, *Schooling and Work in the Democratic State*, 1st. ed., Stanford, California: Stanford University Press, 1985.
- Cerych, Ladislav, "The Policy Perspective", in *Perspectives on Higher Education*, ed. Burton Clark. California: University of California Press, 1987.
- Cueli, J., et. al., *Valores y metas de la educación en México*, México, Secretaría de Educación Pública y Ediciones La Jornada, 1990.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en *American Sociological Review* (48), 1983).
- Fågherlind, Ingemar and Lawrence J. Saha, *Education and National Development: A comparative perspective*, Oxford: Pergamon, 1989.
- García, L. J., *Universidad y Política en América Latina*, Deslinde, 1982.
- Gumpert, Patricia J., "The Contested Terrain of Academic Program Reduction", *Journal of Higher Education* (May/June), 1993.
- Latapí, Pablo, *Análisis de un Sexenio de Educación en México*, México, Nueva Imagen, 1980.
- Levy, Daniel C., *University and Government in Mexico*, New York, Praeger, 1980.
- Levy, Daniel C., *The State and Higher Education in Latin America: private and public patterns*, Connecticut, Yale University Press, 1987.
- Lipset, S.M., "Who is the Enemy?", en *The Idea of a Modern University*, ed. S. Hook, P. Kurtz, and M. Todorovich, Buffalo, Prometheus Books, 1975.
- Martínez Della Rocca, Salvador and Imanol Ordorika Sacristán, *UNAM: Espejo del Mejor México Posible: La universidad en el contexto educativo nacional*, México, Editorial ERA, 1993.
- Maymí-Sugrañes, Hector J., "La ideología de la nueva derecha en la reforma universitaria latinoamericana", Mimeo.
- Meyer, John and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en *American Journal of Sociology* (83, 1977):
- Muñoz García, Humberto, *Política y Universidad*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1989.
- Muñoz García, Humberto, "Gestar una nueva cultura política", en *Universidad Futura* 2 (4): 58,59, 1990.
- Muñoz García Humberto, "Los valores educativos en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 154, México, UNAM, 1993.
- Slaughter, Sheila, "The "Official" Ideology of Higher Education: Ironies and Inconsistencies", en *Culture and Ideology in Higher Education: Advancing a Critical Agenda*, ed. William G. Tierney, New York: Praeger, 1991.
- Slaughter, Sheila and Eduard T. Silva, "Towards a Political Economy of Retrenchment: The American Public Research Universities", en *The Review of Higher Education* 8 (4): 295-318, 1985.
- Weiler, Hans N., "Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction?", en *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12 (4 Winter), 1990.
- Wolff, R. P., *The Ideal of the University*, Boston, MA: Beacon Press, 1970.