La universidad pública ha tendido lazos complejos con el Estado y el gobierno de México durante el siglo XX, en un terreno de disputa en el que se revela su esencia netamente política. En cada periodo de gobierno hay tensiones con las universidades que varían en intensidad y que, en ocasiones, han desatado conflictos que marcan el rumbo nacional y el de las casas de estudios. En determinadas circunstancias las universidades han demostrado el peso que pueden tener para desestabilizar el sistema político; en otras el gobierno ha sido suficientemente fuerte para modificar su rumbo o simplemente para abandonarlas y dejarlas a su propia inercia. En el contexto de la sociedad actual el gobierno tiene la capacidad de intervenir a las universidades y orientar su conducción institucional.

En las páginas de este libro el lector encontrará un análisis sobre la actualidad de las relaciones de la universidad con el gobierno, en el escenario internacional. Enseguida hallará un examen del caso mexicano en el que intervienen los niveles de gobierno federal y estatal. Por otra parte, la historia nos ha mostrado cómo las características y condiciones institucionales de las universidades han afectado sus relaciones con el gobierno, punto que se ilustra en este libro al apreciar la prolongada inestabilidad política en dos universidades públicas estatales y la actitud asumida por los gobiernos locales frente a los hechos.

Por último, el libro se pregunta qué transformaciones recientes han ocurrido y cómo se procesan los intercambios políticos de la universidad con el gobierno; en el reconocimiento de cómo opera la universidad se sostiene que la gobernabilidad institucional es uno de los ejes centrales para que funcione adecuadamente, frente a los nuevos patrones de la demanda que surgen desde el gobierno y la sociedad. El lector tiene en sus manos un libro surgido de un grupo académico con preocupaciones políticas para que la vida universitaria le sirva verdaderamente al país en el tiempo por venir.

Universidad
Nacional
Autónoma de
México

Relaciones universidad-gobierno

Relaciones universidad gobierno

Humberto Muñoz García
Coordinador

Universidad
Nacional
Autónoma de
México

Relaciones universidad gobierno

Relaciones universidad gobierno

Humberto Muñoz García
Coordinador

Universidad Nacional Autónoma de México

Miguel Ángel Porrúa

MÉXICO 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Revisión editorial: Alejandra Recillas

Primera edición, junio del año 2006

© 2006
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

© 2006
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-740-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO *PRINTED IN MEXICO*

www.maporrua.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Humberto Muñoz García

Introducción

La universidad contemporánea en México, desde que se le puede denominar de esta forma, ha tenido lazos complejos con el Estado y el gobierno, de mayor o menor cercanía y en ocasiones de tensión y conflicto. La universidad pública es un organismo descentralizado del Estado al cual este último le ha cedido la capacidad de enseñar carreras profesionales, otorgar títulos y grados, investigar y difundir la cultura. Ambas entidades se relacionan para que tales propósitos sean cumplidos.

Las actividades que desempeña la universidad generan resultados que se relacionan con la conducción de la sociedad, el bienestar colectivo y el sostenimiento del orden político. Quienes forman la nación esperan que el Estado realice acciones que persigan el bien común y satisfagan los intereses colectivos apoyando a instituciones como la universidad. Esta última, al cumplir sus tareas educativas, le brinda al Estado y a su gobierno legitimidad permitiéndole reproducir sus estructuras y procesos de mando. Cada parte apoya a la otra.

En teoría, el Estado y la universidad mantienen relaciones de mutua conveniencia. Sin embargo, tales relaciones ocurren ubicadas en un terreno de disputa. Cada una de las partes tiene su propia dinámica en la historia y visiones cambiantes de cómo llevarlas a cabo. La visión del Estado está nutrida por la querella entre las fuerzas políticas sobre cómo orientar la educación y sus fines. En dicha orientación intervienen la lucha por el poder del Estado y sus aparatos de control ideológico, la noción de proyecto nacional de quienes ostentan el poder, el régimen de gobierno que establecen (p.ej. autoritario o democrático) y la perspectiva

política que siguen.[1] La visión de la universidad se orienta por la forma como debe cumplir sus compromisos académicos, sociales y culturales, así como por su papel en el desarrollo nacional. La coincidencia o no de tales orientaciones, o la existencia de intereses yuxtapuestos, afecta las relaciones del Estado y el gobierno con la universidad.

Lo cierto es que, en la práctica, las relaciones de la universidad con el Estado no han sido armónicas a través del tiempo. Más bien en cada periodo o lapso de un régimen político hay tensiones que varían en intensidad, y pueden llegar al conflicto, entre el gobierno que encarna al Estado y la universidad. Pero cualquiera que sea el modo de relación el gobierno participa en él desde una posición de fuerza. La universidad, por su parte, ha demostrado el peso que puede llegar a tener para desestabilizar el sistema político.[2] También ha demostrado, en determinadas circunstancias históricas, que la estabilidad institucional y relaciones cordiales con los gobiernos federal y estatal le han servido para consolidar sus tareas.[3]

Para regular sus relaciones la universidad demandó la autonomía al gobierno con el fin de preservar a la academia de cualquier injerencia que pudiera sesgar su trabajo y los resultados obtenidos de él. Así, el auspicio y apoyo de un gobierno también supone entregarle a la universidad el poder de determinar sus objetivos y decidir sobre cómo organizar y desarrollar su vida académica y administrativa sin controles externos. A través de la autonomía, entonces, se regulan las relaciones que mantienen estos dos actores[4] (Neave y van Vught, 1994), convirtiéndose ella misma, de vez en vez, en un asunto de contienda.[5]

[1] Para una discusión más informada sobre este punto véanse los siguientes trabajos: Carnoy, 1984; Levy, 1994; Ordorika, 2002. Una reflexión interesante sobre el Estado se encuentra en Dahrendorf, 1967.

[2] De acuerdo con Levy (1994), en algunos momentos de la historia de México se ha dado una actitud sumisa de la universidad respecto al sistema (de poder).

[3] Esta tesis la sostiene López Zárate (2001) en el caso de la Universidad de Guanajuato.

[4] La autonomía ha sido considerada como una posición frente al Estado mediante la cual se establece una forma de respeto mutuo entre éste y las universidades (Soberón, 1983).

[5] "Unas veces el Estado mismo, otras veces grupos organizados de manera permanente o circunstancial, intrínsecos o extrínsecos, han pretendido vulnerar la autonomía para así someter a la universidad" (Soberón, 1983: 280).

Universidad y gobierno en México

En la historia del país, las relaciones de la universidad con el gobierno se relatan, en este escrito, a partir de la etapa que cubre el periodo revolucionario de principios del siglo pasado, cuando se inaugura la Universidad Nacional. Este periodo es ilustrativo del interés del Estado y del gobierno por crear la universidad. En su origen mantuvieron fuertes lazos con ella.

Decía Sierra (1910), en el discurso de inauguración, que esta universidad había fluido

> del deseo de los representantes del Estado de encargar a hombres de alta ciencia la misión de utilizar los recursos nacionales en la educación y la investigación científicas porque ellos constituyen el órgano más adecuado a estas funciones, porque el Estado ni reconoce funciones más importantes, ni se cree el mejor capacitado para realizarlas.

Para su fundador, la universidad impartiría una educación cargada de ideas-fuerza para saturar la vida del país que se traducirían en acciones favorables al interés de la patria. El carácter nacional de la universidad fue otorgado por el Congreso Legislativo de aquel entonces.

En el México de principios del siglo XX ya había conciencia de que la universidad, como institución, tiene un carácter político, toda vez que había contribuido decididamente a la formación del concepto moderno del Estado. Aquí, la universidad fue considerada, al mismo tiempo, su creación, el soporte de su legitimidad y un instrumento poderoso para educar con sustancia popular. Su encomienda era realizar un ideal: democracia y libertad (Sierra, 1910). Juntos el Estado y la universidad. La universidad y el Estado. Ambos formando parte de la misma estructura de poder, compartiendo intereses, valores y necesidades. La primera es parte del segundo: es una "obligación capital suya", por ser un servicio público, "es el Estado mismo en función del porvenir" (Sierra, 1910).

A partir de aquí se pueden seguir los giros que han tomado las relaciones objeto de este estudio, que en cierta medida se ilustran históricamente con el ejemplo de la Universidad Nacional. Se reconoce, no obstante, que cada una de las universidades públicas que fueron apareciendo desde entonces ha mantenido con el Estado y con los gobiernos federal y estatal relaciones específicas que son objeto de un estudio propio. Lo que se va a señalar enseguida, no obstante, tiene el propósito de reseñar que la universidad y el gobierno cambian y mantienen sus relaciones de diferente manera a través del tiempo.

Durante el periodo revolucionario, entre 1910 y 1917, la Universidad Nacional tuvo una gran inestabilidad institucional reflejada en los continuos relevos en la rectoría. Al mismo tiempo que se le consideraba una institución elitista hubo varios cambios en el gobierno de la República que a la institución le implicaron tener con él tensiones, acercamientos y hasta pasar a ser parte del Ejecutivo federal.[6]

Importa remarcar, asimismo, que los avatares de esta universidad, convocada a sumarse al proyecto educativo del Estado mexicano, fueron acompañados por la creación de dos universidades estatales surgidas en la etapa constitucionalista de la revolución: la de Michoacán que se fundó en 1917 y la de Sinaloa un año después, ambas creadas con el beneplácito de los gobiernos locales.[7]

También, durante esta época, en la Universidad Nacional se comenzaron a hacer esfuerzos por elaborar una ley de independencia universitaria, para "emanciparse del gobierno" (Chávez,

[6] A la universidad se le hicieron críticas en el gobierno de Madero por ser una institución surgida del viejo régimen. Con Huerta tuvo un momento de concordia que aprovechó para avanzar académicamente. Carranza tenía un proyecto propio que mediante cambios jurídicos provocó que la universidad pasara a formar parte del Departamento Universitario (véase Garciadiego, 1996; Marsiske, 2001). Qué hacer con la educación era una cuestión fundamental para los revolucionarios. Como nota al margen vale la pena mencionar que, en 1917, durante el Constituyente, el artículo 3o. de la Constitución fue el que mayor discusión causó por la definición del laicismo obligatorio que estaba vinculada a la creación de una identidad nacional y a dejar a la Iglesia fuera de la educación de una vez por todas.

[7] La Universidad de Sinaloa nació de la transformación del Colegio Rosales en Universidad de Occidente y toma el primer nombre hasta 1942. Adquiere su autonomía en 1965 con una Ley Orgánica semejante a la de la UNAM (López Zárate, 2001).

1910); una lucha que se prolonga hasta 1929 cuando el presidente Portes Gil le concede la autonomía.[8]

En 1929 se promulga una ley orgánica que le da a la Universidad Nacional su carácter de autónoma. En ella se asienta que sigue siendo una institución del Estado. Y que a la larga debería funcionar con fondos propios, mientras que el Presidente de la República se reservaba el derecho de presentar una terna para que el Consejo Universitario nombrara al rector, así como el derecho de veto a algunas resoluciones tomadas por la casa de estudios (Marsiske, 2001).

La universidad sería autónoma con la mano del gobierno adentro, pues quedaba obligada a presentar un informe anual de labores al presidente y sujeta a la intervención de las autoridades para la comprobación de sus gastos. En el ambiente de este tiempo aparecen en el escenario educativo dos universidades públicas más que son las de San Luis Potosí y la de Guadalajara, que a la postre se convertiría en una de las más importantes en México.

Los años treinta fueron de inestabilidad financiera para la Universidad y también de inestabilidad política. En un periodo de ocho años fue dirigida por cinco rectores en medio de constantes conflictos internos, falta de presupuesto y el propósito del gobierno de desligarse de ella. Sus restricciones económicas y la amenaza de restringir su autonomía si el gobierno se hiciera cargo de sus finanzas fue un rasgo característico de este periodo en el que se discutió con ahínco la orientación ideológica que debía seguir la universidad, a raíz de la intención del gobierno de darle una marca socialista a la educación.[9]

[8] Durante un buen tiempo los universitarios lucharon contra la intromisión del gobierno. El movimiento estudiantil que desemboca en una huelga en 1929 tuvo peticiones que fueron rechazadas por el gobierno. A cambio el Presidente concedió la autonomía para que el movimiento no trascendiera al ámbito político, dada la influencia que tenía Vasconcelos (anterior secretario de Educación y ex rector) quien había contendido por la Presidencia de la República y perdido la elección (Marsiske, 2001).

[9] Es importante revisar, porque constituye un hito en la historia de la universidad en México la polémica de Antonio Caso y Vicente Lombardo Toledano en *Rumbo de la universidad*. Colección Metropolitana (1973). Según Loaeza (1999) ha habido un desacuerdo en la élite política, desde 1917, sobre el grado de control que debe ejercer el gobierno sobre el sistema educativo y, en el plano ideológico, respecto al contenido de la enseñanza.

El recelo y la animadversión del gobierno federal con la Universidad Nacional –una separación total del Estado (Domínguez y Ramírez, 1993)– no impidieron que varios gobiernos de las entidades federativas respondieran a las demandas educativas de sus gobernados. Sociedad y gobierno local estuvieron involucrados en la creación de universidades públicas estatales en los años treinta como Nuevo León, Puebla, Sonora y Yucatán. Universidades, cada una de las cuales, ha tenido, desde entonces, su propia dinámica de relaciones con los gobiernos estatales y con el Federal.[10] Al finalizar la década, el país tenía ya 10 universidades públicas.

La amenaza de la que se habló se prolongó hasta la segunda parte del gobierno de Ávila Camacho, cuando a instancias de la Presidencia de la República se estimula la formulación de la Ley Orgánica de 1945 y el establecimiento de mecanismos para darle una nueva institucionalidad a la UNAM. Esta ley se utilizaría después como antecedente y punto de partida para la elaboración de las leyes orgánicas de las universidades estatales.[11] Los arreglos políticos internos, en cada caso, permitieron presentar propuestas de leyes orgánicas que pasaron por el visto bueno del gobernador y la aprobación del Congreso estatal. Tal proceder permitió constituir o restablecer el vínculo entre la universidad y el gobierno local.

Los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado fueron de un enorme acercamiento en las relaciones sostenidas por ambos. En 20 años se agregaron una docena más de universidades en las entidades federativas. Es el inicio de un sistema de universidades públicas y de lo que se ha denominado la época de oro, en que el interés del gobierno por la universidad fue manifiesto. La construcción de la ciudad universitaria en el sur de la capital del país es un indicador de las buenas relaciones que existían entre ambas partes y de una cercanía estrecha entre el Ejecutivo federal y la rectoría de la UNAM (véanse Domínguez, 2001; Ordorika y Pusser, 2005).

La urbanización, la industrialización sustitutiva, la emergencia y crecimiento de las clases medias, un partido único de Estado, la consolidación de un sistema político corporativo y la existencia de un régimen autoritario fueron parte de una ecuación en la que se denotó el apoyo del gobierno a las universidades mexicanas, las que gozaban de plena autonomía, según lo analizó Levy (1980). Para este autor, el autoritarismo tuvo un control limitado del gobierno sobre las universidades públicas. Dice: "debemos reconocer que el control depende de importantes factores políticos, y no sólo de los aspectos técnicos de la política educativa" (p. 155).

Un país en pleno desarrollo económico exigía que sus universidades cumplieran con las expectativas de movilidad abiertas para las clases medias. El gobierno federal estaba atento del curso que seguían las universidades del país y dejaba que se organizaran y administraran a su conveniencia. Un Estado benevolente dispuesto a financiarlas ya que, a sus ojos, la educación superior contribuía a modelar el desarrollo nacional. La universidad y el gobierno tenían lazos de dependencia y respeto. Domínguez y Ramírez (1993) citan al rector Chávez cuando declaró, hacia finales de 1964, que con respecto al gobierno "nada hubo que interfiriera con nuestra autonomía, nada que menoscabara el respeto debido a nuestra universidad" (p. 44). Las universidades eran, en las palabras del rector, gestoras del desarrollo y la independencia de la nación (p. 60).

Dos años más tarde, en 1966, el rector Chávez fue depuesto a raíz de un conflicto estudiantil auspiciado por personas vinculadas al gobierno de Díaz Ordaz.[12] La perspectiva del rector so-

[10] Los gobernadores jugaron un papel relevante en la construcción y definición del carácter de la universidad pública estatal y los gobiernos locales establecieron la responsabilidad de coadyuvar a su financiamiento. Cada universidad ha tenido buenas y malas relaciones con las autoridades estatales desde su creación, así como también influencia para arraigar en el entorno social tradiciones científicas, humanistas y culturales. Varios autores han hecho una pesquisa sobre las universidades estatales en cuyo desarrollo aparecen sus relaciones con los gobiernos locales correspondientes (véanse entre otros Kent, 1998; López Zárate, 2001; Acosta, 2002).

[11] Diversas circunstancias políticas, dentro y fuera de la universidad, instaron al gobierno a proponer que se creara un Consejo Universitario Constituyente encargado de diseñar un anteproyecto de ley que sería presentado y aprobado por el Congreso de la Unión. Consúltese Ramírez, 2001 y González Oropeza, 1980.

[12] Uno de los trabajos en este libro, el de Montes, está dedicado al análisis político de cómo se produjo la caída de un rector en la Universidad de Oaxaca. Asimismo, vale la pena

bre la conducción institucional se había confrontado con la del gobierno, que en 1968, instrumentó una política represiva, de mano dura –dice Levy (1980: p. 156)– que llegó inclusive a "congelar" los fondos de las universidades estatales. La segunda mitad de los años sesenta fue, sin lugar a dudas, uno de los momentos de mayor distanciamiento entre las universidades públicas y el gobierno federal.

El movimiento estudiantil de 1968, a su vez, fue una prueba del peso que puede llegar a tener la universidad para desestabilizar el sistema político y de su capacidad disruptiva del orden. También de la rigidez de un régimen autoritario capaz de meter al ejército en las instalaciones universitarias, de perseguir y matar. Frente a la ruptura de relaciones, el descontrol de la universidad y su impacto sobre el sistema político, el Estado utilizó su poder y hasta la fuerza en contra de la universidad, como ha ocurrido en varias ocasiones en el caso de la UNAM y de otras universidades públicas estatales. El gobierno tuvo que aprender que la coerción como salida a un conflicto universitario y mecanismos férreos de control le puede ocasionar costos políticos muy elevados. De ahí que le haya convenido, en lo posible, que sus ligas con las universidades traten de mantenerlas en una atmósfera pacífica.

Después de 1968, el gobierno federal siguió una política de reconciliación con la UNAM y con las universidades públicas de los estados. Con la administración que se inicia en 1970 se dio un cambio de enfoque. Las universidades tuvieron recursos, la UNAM amplió su bachillerato[13] y se extendió en varios campus en el área metropolitana de la ciudad de México. Se creó la Universidad Autónoma Metropolitana y a las tres universidades estatales inauguradas en los años sesenta se agregaron otras cuatro en los setenta.

revisar el libro de Rivera (2004) para que se observe cómo se ligan intereses políticos internos en la Universidad de Hidalgo con el juego político del gobierno estatal y federal en la caída de uno de sus rectores.

[13] Durante el rectorado del doctor Pablo González Casanova (1970-1972) se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades y el Sistema de Universidad Abierta.

En este último periodo, tres universidades públicas estatales[14] tuvieron una postura de izquierda opuesta al gobierno y apareció el sindicalismo como fuerza y corriente política dentro de las casas de estudios con implicaciones políticas fuera del campus.[15] Ciertamente, entre varias universidades y el gobierno hubo fricciones, tensiones y situaciones de conflicto.

Más adelante, el gobierno de 1976 a 1982 comenzó a seguir una línea política que diera cauce a un sistema de educación superior que integrara a las universidades públicas federales y estatales. Había que darle alguna racionalidad al conjunto mediante su coordinación. El gobierno juzgó que podría hacerlo mediante la planeación, para lo cual se crearon organismos oficiales a los que se sumó la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) estrechamente vinculada a la secretaría del ramo.

Por así decir, el gobierno federal había decidido tener injerencia en la conducción de las universidades públicas al tiempo que mostraba su lejanía de los conflictos de las universidades estatales con los gobiernos locales, algunos de los cuales se resolvieron por la mediación de la ANUIES. Las universidades públicas estatales adquirieron como rasgo distintivo, desde ese entonces, el tener que tratar con la Federación y el Estado y, en ocasiones, a través o conjuntamente con organismos que se volvieron actores políticos fundamentales para facilitar los lazos, las negociaciones o las salidas de los conflictos internos o con el gobierno. Al existir diferencias políticas y distintas capacidades económicas para fi-

[14] Dice Villaseñor (1988) que en materia política hubo conflictos entre los gobiernos federal y estatal y las universidades de Guerrero, Puebla y Sinaloa. En estas tres se había acuñado un modelo de universidad crítica, democrática y popular que se oponía a la visión educativa del gobierno. Véanse Wences Reza, 1984 y Rivera Terrazas, 1983 quienes fueran rectores, el primero de la Universidad de Guerrero y el segundo de la de Puebla en este periodo. Medina Viedas, 1982, quien estuviera al frente de la Universidad de Sinaloa, señalaba que el gobierno del estado pretendía implantar un sistema educativo atentatorio al régimen de autonomía establecido en la Constitución. Los universitarios hablaban de medidas coercitivas impulsadas por los gobiernos estatales y estos últimos sostenían que los primeros actuaban fuera de la ley.

[15] A inicios de los años setenta los trabajadores de la UNAM demandaban su derecho a unirse en el Sindicato de Trabajadores y Empleados de esa casa de estudios. El movimiento sindicalista se extendió después a las universidades públicas estatales.

nanciar la educación entre los estados del país se abrió un campo mucho más complejo, y con más actores intervinientes, en las relaciones de la universidad con el gobierno.

También fue importante, durante el sexenio de López Portillo, el que el Estado mexicano elevara la autonomía a rango constitucional, obligándose a ser garante de la misma, al tiempo de influir en el desarrollo de las universidades desde afuera a través del Sistema Permanente de Planeación de la Educación Superior.

El cambio constitucional significó otro en la Ley Federal del Trabajo en la que se tipifican las condiciones especiales de la actividad académica y la imposibilidad de formar un sindicato nacional de trabajadores universitarios. Asimismo, la reforma política emprendida por el régimen dio pie para que las fuerzas políticas activas en las universidades salieran al escenario nacional en el que habrían de canalizar sus inquietudes y propuestas. El Estado demarcó el terreno de juego para que el gobierno se relacionara con la universidad sin soltarle el pulso.

En fin. Expansión del sistema universitario, crecientes demandas sociales por educación superior en el contexto de las entidades federativas, universidades estatales que cobraban importancia para la formación de profesionistas e impulsos al avance de la ciencia fueron aristas que se buscaron juntar en políticas educativas del gobierno para racionalizar sus acciones y relaciones con las universidades. El inicio de un pacto que desde la óptica del gobierno era indispensable para el manejo educativo.

Después, como es bien conocido, apareció la crisis de la deuda externa hacia 1982. El gobierno quedó con fondos reducidos e intentó manejar la insuficiencia económica. La política de austeridad tuvo sus secuelas en los recursos destinados a las universidades y en los salarios de los académicos. En un contexto de restricciones financieras el gobierno continuó relacionándose con las universidades mediante una planeación, que poco funcionó, e instauró los primeros mecanismos de evaluación.

Más adelante, en los sexenios posteriores a 1988, vendrían relaciones del gobierno con las universidades mediante nuevas formas de organizar el sistema de educación superior con una perspectiva nacional conducida centralmente. La estrategia principal estaría dada por la evaluación y la competencia por recursos financieros, la diversificación de las fuentes financieras, calidad educativa, eficiencia administrativa, pertinencia social y rendición de cuentas (Mendoza, 2002).

El Estado cambió su fisonomía y así también sus relaciones con las universidades públicas. El Estado poderoso que hizo la Constitución de 1917 se quitó su carácter de educador para dar paso a lo que se denominó Estado supervisor (Levy, 1994) y luego Estado auditor (Ibarra, 2002) o evaluador. Se introdujo en la vida de las universidades a través del control a distancia, les impuso lineamientos a su desarrollo institucional y se esforzó para instaurar una "nueva universidad" (Ibarra, 2002) que entrara en relación con él de una manera subordinada a sus políticas.

La universidad implicada para atender a los intereses y exigencias de la integración global, intervenida y regulada por las agencias del gobierno, la universidad que forma parte de un sistema educativo muy heterogéneo en su composición, dentro del cual cada institución mantiene relaciones peculiares con el gobierno estatal en un entorno en el que existe una línea trazada por el gobierno federal, multiplicidad de agentes que han emergido en el escenario político y demandas variadas de la sociedad. De ahí que tenga importancia asomarse a la problemática reciente de las relaciones entre la universidad y el gobierno y tratar de hacer algún aporte a su conocimiento.

El estudio de las relaciones universidad-gobierno

La evolución reciente de la educación superior en los países como México y las interrogantes sobre la muerte de la universidad occidental y su resurrección en la sociedad posmoderna han llevado a una serie de discusiones de lo que es necesario conocer e interpre-

tar de las relaciones que mantiene la universidad con el gobierno (Neave y van Vught, 1994; Neave, 1995; Barnett, 2002).

En dichas relaciones se encuentran los "vientos del cambio", las condiciones que marcan la distancia del príncipe con la universidad, la cuantía del gasto que puede destinar el gobierno a la universidad pública, el monitoreo, la evaluación al desempeño institucional, el financiamiento a la investigación, el manejo de las fuerzas del mercado, la amplitud de la autonomía y la conversión de la universidad pública para ser eje de la transformación, agente del desarrollo local e impulsora de la cultura y la democracia.

En el campo internacional la discusión se ha centrado en el retiro de las responsabilidades del Estado, el debilitamiento de sus relaciones con la universidad, a raíz de la pérdida de su proyecto cultural como Estado nación (Readings, 1997), y una presencia cada vez más fuerte del mercado en el ámbito educativo.

Aquí, lo que nos interesa discutir, por lo pronto, es que el gobierno ha mantenido relaciones con la universidad muy variadas en el tiempo y que ahora se particularizan en el espacio a través de un juego en el que interactúan la Federación y las administraciones locales. En tal juego el gobierno federal entra con todos sus instrumentos vía el manejo de recursos y actúa en medio del régimen de autonomía y soberanía de los estados.

La sensibilidad de los gobiernos y la importancia que atribuyen a la universidad pública tiene que ver con el fortalecimiento o debilitamiento de sus relaciones, el tipo de políticas educativas que se aplican, el grado de regulación o intervención que ejercen sobre las instituciones y las capacidades intelectuales de estas últimas.

La historia nos enseñó que las características y condiciones institucionales de las universidades han afectado sus relaciones con el gobierno. Por ello, también nos interesa presentar, desde el ángulo de la universidad, cómo su organización y gobierno tienen implicaciones sobre sus intercambios con el gobierno estatal en la trama de las políticas federales, algo que ha sido tratado con menos frecuencia. Para ello nos remitimos a casos de instituciones específicas en el ámbito local que han tenido

procesos prolongados de inestabilidad política, a la luz de las determinaciones del gobierno universitario en estos procesos, los problemas de diversa índole política que se filtran a las instituciones y el papel que han jugado las autoridades estatales en sus relaciones con la universidad y en el manejo de los conflictos.

A tal efecto se presentan los casos de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y de la Universidad Autónoma de Chiapas que han tenido una dinámica política interna inestable en entidades con bajos niveles de desarrollo, con un subsidio proveniente en su mayor parte del gobierno federal y en las que las fuerzas políticas locales se han hecho presentes dificultan la consolidación institucional de ambas universidades.

Finalmente, nos hemos preguntado qué cambió en la universidad durante los últimos tiempos y cómo procesa sus intercambios con la sociedad y el gobierno, cómo se mueve para realizar sus proyectos, con cuántos grados de libertad, lo cual resulta trascendente para pensar en lo que viene y hasta dónde puede desplazar sus lazos de sujeción con el Estado. En el reconocimiento de las condiciones en las que opera la universidad, uno de los ejes centrales para funcionar adecuadamente frente a las diversas demandas sociales que enfrenta es la gobernabilidad. Plantear y reflexionar sobre todas estas cuestiones hará avanzar nuevos análisis sobre el tema.

El libro que tiene en sus manos el lector no conforma una unidad en el desarrollo del tema. Los textos que incluye han sido elaborados en distintos momentos de creación intelectual y espacios institucionales. Han sido reunidos con el propósito de provocar más debates y abrir nuevas líneas de investigación, siempre faltantes en el país.

Su publicación obedece también a los beneficios que ha tenido de este material el proyecto que sobre las relaciones de la universidad con el gobierno se llevó a cabo en el Seminario de Educación Superior, que contó con ayuda financiera de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, a la cual le manifestamos nuestro agradecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, A., *Ensamblajes conflictivos. Políticas públicas y reformas universitarias en México. El caso de la Universidad de Guadalajara. México,* Universidad de Guadalajara, 2002.

BARNETT, R., *Claves para entender la universidad. En una era de supercomplejidad*, México, Ediciones Pomares, 2002.

CARNOY, M., *The state and political theory*, Princeton, N.J., USA, Princeton University Press, 1984.

CHÁVEZ, E., "Alocución en la primera sesión del Consejo Universitario", en R.X. Cortés, y A. Rodríguez G., *Visión de la universidad*, México, UNAM, 1999.

DAHRENDORF, R., *Society and Democracy in Germany*, Nueva York, USA, Doubleday Anchor Book, 1967.

DOMÍNGUEZ, R., "Historia de la UNAM (1945-1970)", en R. Marsiske (coord.), *La universidad de México*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2001.

——— y C. Ramírez, *El rector Ignacio Chávez. La Universidad Nacional entre la utopía y la realidad*, México, Coordinación de Humanidades y CESU, UNAM, 1993.

GARCIADIEGO, J., *Rudos vs. científicos,* México, El Colegio de México y UNAM, 1996.

GONZÁLEZ, O.M., *Génesis de la Ley Orgánica de la UNAM*, México, UNAM, 1980.

Colección Metropolitana, *Rumbo de la Universidad,* México, 1973.

IBARRA, E., "La «Nueva Universidad» en México: transformaciones recientes y perspectivas", en H. Casanova (coord.), *Nuevas políticas de la educación superior*, A Coruña, España. Netbiblo, 2002.

KENT, R., "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities", Washington, USA, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

LEVY, D., "Mexico; Towards a State Supervisión? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education", en G. Neave y F. van Vught (eds.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*, Oxford, U.K., Pergamon Press, 1994.

———, *Universidad y gobierno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

LOAEZA, S., *Clases medias y política en México. La querella escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1999.

LÓPEZ Z., R., "Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. (Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior)", México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, tesis doctoral, 2001.

MARSISKE, R., "La Universidad Nacional de México (1910-1929)", en R. Marsiske (coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2001.

MEDINA, V.J., *La universidad amenazada*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1982.

MENDOZA, J., *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, CESU-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2002.

NEAVE, G., "The stirring of the prince and the silence of the lambs: the changing assumptions beneath higher education policy, reform and society", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform; Trough a Glass Darkly*, Oxford, U.K., Pergamon Press, 1995.

——— y F. van Vught, "Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework", en G. Neave y F. van Vught (eds.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*, Oxford, U.K., Pergamon Press, 1994.

ORDORIKA, I., "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", en H. Casanova (coord.), *Nuevas políticas de la educación superior,* A Coruña, España, Netbiblo. 2002.

——— y B. Pusser, "La máxima casa de estudios" (en prensa), 2005.

RAMÍREZ, C., "La Universidad Autónoma de México (1933-1944)", en R. Marsiske (coord.), *La Universidad de México*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2001.

READINGS, B., *The university in ruins*, Cambridge, USA, Harvard University Press, 1997.

RIVERA, A., *La Sosa Nostra*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004.

RIVERA, T.L., *Documentos universitarios*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1983.

SIERRA, J., "Discurso en la inauguración de la Universidad Nacional", en R.X. Cortés y G.A. Rodríguez, *Visión de la universidad*, México, UNAM, 1999.

SOBERÓN, G., *La universidad ahora. Anotaciones, experiencias, reflexiones*, México, El Colegio Nacional, 1983.

VILLASEÑOR, G., *Estado y universidad, 1976-1982*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1988.

WENCES, R.R., *La universidad en la historia de México*, México, Editorial Línea, 1984.

Armando Alcántara Santuario*

El contexto internacional de las relaciones universidad-gobierno

Advertid, hermano Sancho, que esta aventura y las a ésta semejantes no son aventuras de ínsulas, sino de encrucijadas...

(*Don Quijote de la Mancha*, Cap. X)

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre las universidades y los gobiernos han sido un tema de interés permanente en el estudio de la educación superior. Su origen puede remontarse hasta el nacimiento mismo de esas instituciones, en la Europa del siglo XII. Ha sido entonces una larga historia caracterizada por múltiples encuentros y desencuentros; rompimientos y reconciliaciones. Cuando existe plena armonía, la universidad se ha convertido en un actor clave en las estrategias nacionales de desarrollo, como lo muestra el caso de algunas economías del sudeste asiático. Cuando las tensiones se exacerban, debido muchas veces a la actitud crítica de la universidad dentro de regímenes autoritarios, los resultados han sido desastrosos para la vida académica de las instituciones y para los gobiernos ha significado grandes pérdidas de legitimidad. En la actualidad, el análisis de los vínculos entre esa parte del Estado que es el gobierno y las instituciones universitarias permite ver un conjunto de tendencias y procesos cuya característica es su gran semejanza en un número muy considerable de

*Centro de Estudios sobre la Universidad, Seminario de Educación Superior de la UNAM.

países. Con mucha frecuencia tales tendencias y procesos tienen su origen en las naciones más industrializadas. En algunos casos sus principales promotores suelen ser agencias especializadas de los organismos multilaterales. Como ya han señalado diversos autores (Schugurensky, 1998; Samoff, 1994), las formas de transmisión de las ideas modernas sobre las formas de organizar y operar la educación superior incluyen diversos tipos de reuniones internacionales ("cumbres", congresos, conferencias, etcétera), las interacciones dentro de las comunidades epistémicas y, aunque en mucho menor medida, mediante imposiciones de un gobierno a otro. Ocurre también con harta frecuencia que las propias élites dirigentes, en su afán por no dejar de ser modernas, "coinciden" con los grandes centros económicos y estratégicos en cuanto a las políticas para el nivel superior de enseñanza, haciendo con ello innecesaria su imposición por la fuerza. En el actual mundo globalizado, también ha contribuido a la difusión de dichas ideas el avance impresionante de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que ha incrementado de manera casi exponencial los intercambios entre organizaciones e individuos.

El presente capítulo ofrece un panorama amplio de los diversos aspectos que conforman el contexto internacional de las relaciones entre la universidad y el gobierno. Las formas en que se expresan dichas relaciones y que serán revisadas aquí, incluyen la autonomía, el financiamiento, la evaluación, el control gubernamental y la gestión institucional. Se parte de una visión general de los principales cambios ocurridos en los sistemas universitarios durante las décadas de los sesenta y los setenta, los cuales estuvieron marcados por un explosivo crecimiento que transformó sus procesos internos así como su relación con el gobierno y la sociedad en general. A continuación se destaca la importancia del estudio de las relaciones entre la universidad y el gobierno en el campo de la educación superior. Posteriormente, se aborda uno de los temas en el que se expresan las tensiones entre el Estado y las instituciones universitarias: la autonomía. Después, se indaga en diversos aspectos del financiamiento, otro tema crucial para la vida institucional de las universidades. Llama la atención, en este sentido, que los conflictos entre los establecimientos universitarios y los gobiernos se traduzcan en la disminución de recursos financieros. Asimismo, un mecanismo utilizado actualmente en casi todo el mundo es el financiamiento condicionado, el cual se basa en los procesos de evaluación y, de manera particular, en la evaluación del desempeño de individuos e instituciones. A ello se dedica una sección de este trabajo. Por último, se revisan algunas formas de control gubernamental, así como la manera en que se ven reflejadas en los procesos de gestión institucional.

Crecimiento del sistema de educación superior en los sesenta y setenta

El análisis de las relaciones universidad-gobierno en el plano internacional parte de la idea que la educación superior se halla en un estado de crisis. Ésta se caracteriza por amplio conjunto de indicadores, entre los que se menciona con frecuencia el dramático crecimiento que durante décadas experimentó la matrícula. De acuerdo con Psacharopoulos (1991), entre 1950 y finales de los ochenta, este indicador aumentó seis veces en África, cinco en Asia y más de 10 en América Latina. Sin embargo, el incremento de los recursos públicos destinados a la enseñanza superior no siguió el ritmo de expansión de los sistemas de educación superior. La proporción del gasto público dedicado a la educación superior en general ha permanecido constante en algunos países y en muchos otros ha declinado durante el periodo 1965-1980. En los países del continente africano, por ejemplo, las capacidades nacionales para el financiamiento educativo cayeron a la par que el producto económico del continente declinaba durante los años ochenta (Blair, 1992).

Los efectos del rápido crecimiento de la matrícula y el rezago en la provisión de recursos financieros han sido dramáticos en la mayoría de las naciones en desarrollo. El nivel de calidad de la en-

señanza y la investigación ha venido disminuyendo como resultado de la saturación de las aulas, la falta de formación adecuada por parte del personal académico, el deterioro de las instalaciones físicas, la insuficiencia de los recursos para las bibliotecas, las deficiencias en el equipamiento de los laboratorios y la carencia de mobiliario adecuado. Desde el punto de vista de la equidad social también se advierten cambios adversos: en varios países en desarrollo la mayor parte de los estudiantes proviene de los sectores más favorecidos de la población. Es el caso de Brasil en donde el 23 por ciento del gasto educativo va al dos por ciento de la población estudiantil y en Rwanda el 15 por ciento del presupuesto para educación lo recibe el 0.2 por ciento de los estudiantes. Asimismo, la eficiencia interna de muchos sistemas educativos es considerablemente baja: los costos por alumno graduado y las tasas de deserción son significativamente elevados. Los porcentajes de estudiantes que finalizan sus estudios es extremadamente bajo y el tiempo que éstos necesitan para completar sus estudios es con harta frecuencia mucho más largo que la duración oficial de los programas. También la eficiencia externa, es decir, la relación con el mercado laboral, indica que la sensación de crisis tiene justificación. Muchas naciones en desarrollo enfrentan el problema estructural del desempleo y subempleo de sus graduados universitarios. Si bien la recesión económica ha tenido un impacto negativo en el mercado laboral en la mayoría de los países en desarrollo, se observa un desequilibrio creciente entre el número de graduados y el número y tipo de puestos de trabajo disponibles.

Otro rasgo muy relevante de la crisis de la educación superior en el mundo en desarrollo tiene que ver con las formas en que los gobiernos de las naciones que lo integran pretenden dirigir el sistema de educación superior. Decisiones tales como el presupuesto para dicho nivel educativo, la expansión del sistema, las políticas de crecimiento o contención de la matrícula y los costos de la enseñanza superior, por lo general se toman a nivel gubernamental. En la mayor parte de las naciones en cuestión, el gobierno tiene un impacto crucial en la dinámica del

sistema de educación superior. Y cabe agregar que la manera en que dicho impacto se lleva a cabo difiere enormemente de país a país. En este sentido, un aspecto muy importante a indagar es hasta qué punto las formas específicas de regulación gubernamental contribuyen a resolver la crisis de la educación superior en los países en desarrollo de manera más adecuada que otras formas de regulación (Neave y van Vught, 1994a).

Relaciones universidad-gobierno en la educación superior

Durante las últimas tres décadas, la literatura internacional sobre la investigación en educación superior se ha concentrado en tres grandes áreas de interés: la transición de una enseñanza superior de élite a una de masas; los cambios en las relaciones entre gobiernos y universidades, con particular énfasis en relación con el gobierno y la autoridad universitaria, y la integración y diferenciación de los sistemas de educación superior. En el caso particular del lugar del gobierno en los asuntos universitarios ha sido objeto de un intenso seguimiento, el cual muestra a los gobiernos más involucrados en ciertos periodos y más alejados en otros, a medida que varía su enfoque de la asignación de recursos, la rendición de cuentas, la transparencia y la evaluación. En la actualidad, se sabe que los gobiernos y las universidades no son necesariamente "socios", pues constituyen dos partes con intereses y prioridades diferentes que unas veces convergen y otras divergen radicalmente (Clark, 1998).

Para Neave y van Vught (1994a), las relaciones entre los sistemas de educación superior y los estados y gobiernos de distintos países experimentaron, a principios de los noventa, una mutación tan importante como la que se produjo con la emergencia de la enseñanza superior de masas después de la década de los sesenta. Señalan, entre los cambios más sobresalientes, la modificación de los patrones tradicionales de intercambio entre las instituciones de educación superior (IES), la sociedad y el Estado;

el cambio en las modalidades de financiamiento del sector; el dictado de nuevas leyes y ordenanzas por parte de los gobiernos; aparición de instancias y organismos que buscan evaluar el producto y la rentabilidad de la educación superior; introducción de nuevos conceptos y prácticas de administración y control al nivel de los establecimientos y del sistema en general. Con todo lo anterior cambian también las nociones identificadas durante mucho tiempo con el quehacer de las universidades y sus modalidades de expresión institucional, como la autonomía y el ideal del autogobierno comunitario, la separación tajante entre educación y trabajo o entre organismos de investigación y sector productivo, la idea de que los sistemas de enseñanza superior deben ser financiados íntegramente por el tesoro público, y el propio concepto de educación superior como una esfera apartada de la economía, de la política gubernamental y de las demandas provenientes de los agentes sociales. Hay que agregar también que, desde finales de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de los ochenta, la naturaleza básica de la relación entre la enseñanza superior y el gobierno fue de una admirable estabilidad. Esa relación se basaba en un acuerdo tácito según el cual la enseñanza superior proporcionaba formación y educación a todos aquellos que estimara calificados para ingresar, mientras que el gobierno, a su vez, suministraba los fondos necesarios para esa tarea.

Para los autores antes mencionados, el agotamiento en el dinamismo de la estructura tradicional de relaciones entre la educación superior, la sociedad y el gobierno, sólo lleva a pensar en su sustitución mediante cambios que, en caso de adoptarse, conducirían al establecimiento de un nuevo "contrato social" entre las partes. El nuevo contrato incluiría dos ejes principales para la organización de esas relaciones. En primer lugar, buscaría sustituir un entramado de relaciones basado casi exclusivamente en el débil poder de control administrativo del Estado por una nueva relación que podría caracterizarse, antes que nada, como una relación de evaluación. En segundo término, buscaría sustituir también la relación basada en el compromiso estatal de

proporcionar aportaciones automáticas de recursos a las IES, por una relación más diferenciada y compleja, donde las instituciones diversificaran sus fuentes de ingreso y el Estado manejara las suyas en función de objetivos y metas convenidos. Se esperaría, entonces que a través de un nuevo contrato social fundado en estos dos elementos, se alteraría en forma positiva el contexto operativo de las instituciones, otorgándoles incentivos para elevar su calidad, mejorar su desempeño e introducir innovaciones. Neave y van Vught (1994a) consideran que sobre esa base sería posible, además, recuperar la confianza social en las IES y mejorar la disposición de los agentes económicos, públicos y privados, para aumentar los recursos destinados a la educación superior.

Es importante mencionar, según Neave y van Vught (1994a), que para establecer un nuevo pacto entre el Estado y la educación superior, deben contemplarse dos elementos insustituibles: la evaluación y el financiamiento. En cuanto al primer aspecto, su importancia radica en la necesidad de adoptar procedimientos de acreditación que garanticen públicamente la solvencia académica de los establecimientos y programas que se crean o que ya están establecidos.[1] Por lo que se refiere al financiamiento, el nuevo pacto entre las partes involucradas (la educación superior y el Estado), debe contemplarlo como una responsabilidad compartida entre el Estado, los usuarios de los servicios provistos por las instituciones y la sociedad.

Los objetivos de "apertura" o "democratización" de la enseñanza superior, así como de elevarla a cierto nivel y mantenerla dentro de ciertos límites de efectividad y eficiencia, llevaron con frecuencia a los gobiernos a tomar medidas drásticas como también lo hizo la intención de optimizar la relación con el mercado laboral. Tales cuestiones, junto con los pasos dados para zanjarlas, casi siempre implicaron que los gobiernos desempeñaran un papel más protagónico en la educación superior. Este proceso general se aceleró durante la década de los setenta y los primeros años de la década siguiente. Esos años fueron testigos no sola-

[1] Véase el trabajo reciente sobre este tema elaborado por Roberto Rodríguez (2004), "La acreditación: ¿ave fénix de la educación superior?"

mente de una penetración más profunda del gobierno en los asuntos de las universidades y los colegios superiores, sino que también asistieron a las significativas reducciones del grado de autonomía otorgado a las IES y a los profesionales que se desempeñaban en ellos. Al mismo tiempo, mientras que la mayor parte de los gobiernos continuó impulsando la expansión de la educación superior, consideraciones tales como la reducción presupuestaria, las restricciones financieras y el convencimiento de que la relación entre la educación superior y el mercado laboral podía mejorarse, comenzaron a unirse a la idea de que la enseñanza superior podía obtener más ventajas si se administraba con un fundamento más racional. Con el fin de lograr tal racionalidad de gestión administrativa, los gobiernos se lanzaron a crear nuevos sistemas de control y planificación (Neave y van Vught, 1994b).

La función tradicionalmente importante del Estado en el subsector de la enseñanza superior tiene sus orígenes en circunstancias políticas y económicas –sistemas elitistas, empleo garantizado en el sector público y economías estables– que han sufrido un cambio radical. Suponen también, para la mayoría de los países, una expansión considerable del sector privado en ese nivel educativo. Hay, sin embargo, dos importantes justificaciones económicas para que el Estado apoye a este subsector. En primer lugar, las inversiones en la educación superior generan beneficios importantes para el desarrollo económico, tales como la realización de investigaciones básicas y el desarrollo y transferencia tecnológicos. Puesto que estos beneficios no pueden ser utilizados por las personas, la inversión privada por sí sola en la enseñanza superior sería menos que socialmente óptima. En segundo término, las imperfecciones de los mercados de capital (relacionadas con la falta de garantías para las inversiones en educación), limitan la capacidad de las personas para obtener préstamos adecuados para educación, lo que perjudica en forma particular la participación de grupos con méritos académicos suficientes, pero económicamente desfavorecidos, en la enseñanza superior (Banco Mundial, 1995).

Por otra parte, en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación del gobierno en la enseñanza postsecundaria[2] ha sobrepasado con mucho lo que es económicamente eficiente. La llamada crisis de la educación superior –sobre todo en el sector público– está estimulando un cambio en la magnitud, los objetivos y las modalidades de intervención del gobierno en la enseñanza superior a fin de asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos. En lugar de ejercer una función de control directo como antaño, ahora el gobierno tiene la tarea de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones de nivel terciario, tanto públicas como privadas y de emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos a fin de asegurar su uso más eficiente. Con ello también se habrán de satisfacer las necesidades de enseñanza e investigación.

Según el Banco Mundial (1995), la tarea de guiar el desarrollo de un sistema diferenciado de enseñanza terciaria precisa un marco jurídico bien definido y políticas coherentes. A su vez, esto requiere una visión de largo plazo por parte de las autoridades con respecto a todo el sector, y a la función que le compete a cada tipo de institución, tanto pública como privada, dentro del sistema. Un marco jurídico coherente puede consistir en el establecimiento de una ley que defina un nuevo ambiente de reglamentaciones para las instituciones y una nueva distribución de responsabilidades y deberes entre el Estado, las universidades públicas y las nuevas universidades privadas. Lo anterior daría como resultado un alejamiento del sistema tradicional de control estatal, y un acercamiento a un sistema más competitivo, con mayor autonomía institucional y un sistema normativo de financiamiento para los recursos públicos. De tal forma que se establezca un sistema descentralizado de financiamiento, presupuesto y régimen de propiedad, fijando criterios para el reconocimiento y el funcionamiento de los diferentes tipos de instituciones.

[2] En varios países del orbe, la educación secundaria incluye las diversas modalidades del bachillerato. Es equivalente, a lo que en México se denomina educación media superior. Por lo tanto la educación postsecundaria (a veces llamada también terciaria) abarcaría las diversas modalidades de la educación superior; es decir, los programas de licenciatura o pregrado y los de dos años.

Mediante los subsidios para estudios postsecundarios e investigación universitaria, los gobiernos pueden influir en el suministro de graduados en el mercado laboral y fomentar la enseñanza y la investigación de nivel superior. En los casos en que las circunstancias requieran la corrección de distorsiones del mercado laboral y las matrículas, lo mejor que los gobiernos pueden hacer es recurrir a los incentivos directos a los estudiantes, tales como becas y préstamos estudiantiles, y a los procesos de asignación de recursos en lugar de emitir directivas para controlar la cantidad y la distribución de los estudiantes admitidos. Cualquier cambio importante en la magnitud y la composición de las matrículas tiene consecuencias que los gobiernos deben prever y, por lo tanto, planificar a largo plazo, lo que incluye la necesidad de contar con personal académico calificado al igual que con instalaciones adecuadas para la enseñanza y la investigación (Banco Mundial, 1995).

En muchos países los gobiernos tienen una función decisiva en la determinación del nivel y la composición de la matrícula, lo cual refleja una época en la que el sector público podía absorber a la gran mayoría de los egresados del sistema de educación superior y el Estado financiaba la mayor parte de los costos de ese subsector. Por otro lado, los gobiernos no deberían interferir en los mecanismos del mercado ni en las prioridades institucionales, a menos que la necesidad de intervención estatal sea apremiante y se justifique en el plano económico.

De acuerdo con el Banco Mundial (1995) los gobiernos pueden ayudar a las instituciones de educación superior a fortalecer la calidad de la enseñanza de muchas maneras., Dándoles asistencia, por ejemplo, en la selección de los estudiantes mediante la organización y el mejoramiento de los exámenes de admisión. Los gobiernos también podrían ayudar a establecer normas mínimas para la admisión en los diversos tipos de instituciones públicas y elevar esas normas a fin de mejorar la calidad y reducir el carácter variable de la enseñanza secundaria (media superior).

Los gobiernos pueden ya sea acreditar a las instituciones y establecer procedimientos para reconocer los grados, diplomas y certificados mismos, o permitir que se encarguen de esta función organismos privados de acreditación y asociaciones de profesionales.[3] En cuestiones relativas a exámenes, acreditación y reconocimiento, la función del gobierno debe conciliarse con la magnitud y las características del sistema, al igual que con su capacidad de financiar la enseñanza superior y dar empleo a los graduados. En sistemas pequeños, relativamente carentes de diferenciación y primordialmente estatales de instrucción postsecundaria, y en países en los que la mayor parte del aumento del empleo tiene lugar en el sector público, los gobiernos tienen una función más destacada en estas materias. A medida que los sistemas de educación superior aumentan en tamaño y complejidad, es mejor que las responsabilidades en cuanto a asegurar la calidad dependen de organizaciones institucionales o profesionales que funcionen independientemente del gobierno. Además, se debe delegar la mayoría de las facultades normativas del gobierno, excepto las pertinentes al establecimiento legal de las instituciones y la estandarización de las credenciales académicas.

Para el Grupo Especial en Educación y Sociedad (The World Bank, 2000), un sistema efectivo de educación superior se apoya en la supervisión activa del Estado. En este sentido, el gobierno debe asegurar que dicho sistema esté al servicio del interés público, provea los elementos de la educación superior que no ofrecería si se le dejaran al mercado, promueva la equidad y favorezca aquellas áreas de investigación básica que sean relevantes para las necesidades del país. El Estado también debe asegurar que las IES, y el sistema como un todo, operen sobre la base de la transparencia financiera y el trato justo. No obstante, el gobierno también debe ser económico en sus intervenciones. Debe actuar sólo cuando cuente con un diagnóstico claro del problema, sea capaz de plantear una solución y tenga la capacidad de aplicarla de manera eficiente. Es probable que la acción poco pensada de un gobierno debilite los sistemas de educación superior.

[3] En México dicha función la realiza un organismo autónomo, la Coordinación para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

El papel preciso del gobierno en la educación superior ha sido objeto de extenso debate, el cual va desde el control estatal extremo hasta un completo *laissez-faire*. Bajo los sistemas de control estatal, los gobiernos poseen, financian y operan las IES. Con frecuencia los políticos designan a los más altos funcionarios universitarios, y los ministerios o secretarías de Estado dictan los requisitos para la obtención de grados y los currícula. Un buen número de países en desarrollo se han orientado hacia este modelo en el periodo poscolonial, con base en el argumento que los gobiernos tienen la obligación de controlar los sistemas que ellos mismos financian. Pero el control estatal de la educación superior ha propiciado el socavamiento de muchos de los principios fundamentales de un buen gobierno. La participación directa de los políticos generalmente ha politizado la educación superior, ampliando las posibilidades de corrupción, nepotismo y oportunismo político.

La creciente preocupación por las desventajas del control estatal han provocado que muchos países hayan adoptado modelos alternativos. La supervisión estatal pretende balancear la responsabilidad del Estado en la protección y promoción del interés del público con la necesidad de toda institución de contar con autonomía y libertad académica. Los llamados "mecanismos de amortiguamiento" (*buffer mechanisms*) han resultado ser muy importantes para el logro de dicho balance. Generalmente consisten de cuerpos establecidos por ley, los cuales incluyen representantes del gobierno, las IES, el sector privado y otros importantes interesados, como es el caso de las organizaciones estudiantiles. Para ser efectivos, estos cuerpos requieren tener mandatos claros, procedimientos de operación bien establecidos y completa autonomía, tanto del gobierno como de la academia. También deben tener control sobre los recursos a ser distribuidos y tener la autoridad y los instrumentos para sancionar a las partes que no se rijan por los procedimientos establecidos (The World Bank, 2000).

En un documento más reciente del Banco Mundial (2002), se hace hincapié en que el apoyo continuo del gobierno a la

enseñanza superior se justifica por tres importantes consideraciones: la existencia de beneficios externos, aspectos de equidad y el papel que juega la educación superior en apoyo del sistema educativo en general. En lo referente a los beneficios externos, las inversiones en el nivel superior del sistema educativo resultan cruciales para el desarrollo social y de la economía basada en el conocimiento. Además, las innovaciones tecnológicas y la difusión de los adelantos científicos y técnicos llevan a una mayor productividad, y la mayoría de ellas son el producto de la investigación básica y aplicada que se realiza en las universidades. Los niveles más altos en las competencias y habilidades de la fuerza laboral –resultado de mayores niveles educativos– y el mejoramiento cualitativo que permite a los trabajadores el uso de nuevas tecnologías, también ayudan a elevar la productividad. La educación superior también permite el fortalecimiento nacional al promover una mayor cohesión social, aumentar la confianza en las instituciones sociales, estimular la participación democrática y el debate abierto de las ideas, así como la valoración de la diversidad de género, etnicidad, religión y clase social. Más aún, las sociedades plurales y democráticas dependen en gran medida de la investigación y el análisis que se realiza mediante programas de humanidades y ciencias sociales. Los comportamientos que procuran mejorar la salud, así como sus resultados, también traen considerables beneficios sociales y en este sentido, la educación superior es indispensable para la formación de los tan necesarios profesionales en el cuidado de la salud. En cuanto a la equidad, se considera que las imperfecciones del mercado limitan la capacidad de los individuos en la obtención de créditos para la educación superior, afectando con ello la participación de grupos con méritos académicos pero económicamente desfavorecidos. Pese a que más de 60 países en todo el mundo cuentan con programas de crédito educativo, el acceso a préstamos en condiciones favorables con frecuencia permanece restringido sólo a una minoría de estudiantes (The World Bank, 2002).

Además, la educación de nivel terciario o superior juega un papel clave en el apoyo a la educación básica y secundaria, fortaleciendo por ello los beneficios económicos obtenidos de estos niveles. Una mejor educación superior es indispensable para el progreso sostenido de la educación básica. La formación de maestros bien capacitados y líderes académicos, la capacidad para la elaboración de currícula, investigación en enseñanza y aprendizaje, análisis económicos y gestión, así como otros componentes de la reforma a la educación básica, resultarían fuertemente perjudicados con un sistema débil de educación superior. El desarrollo de un sistema educativo integrado demanda una aproximación holística a la distribución de recursos. Con base en los países industrializados que han puesto un fuerte énfasis en el papel de la educación para apoyar el crecimiento económico y la cohesión social, el rango adecuado de inversión en educación como proporción del PIB, estaría entre el cuatro y el seis por ciento. En este contexto, los gastos en educación superior representarían en términos generales entre el 15 y el 20 por ciento del gasto total en educación pública (The World Bank, 2002).

Para Bloom y Sevilla (2003), existe un interés público en la educación superior más allá de los beneficios individuales que genera a cada estudiante, es decir, no sólo mejora la calidad de vida de los individuos que la adquieren, sino que trae beneficios sociales porque sus efectos se reflejan en un incremento de la capacidad local para crear y absorber tecnología, así como en los procesos democráticos nacionales, regionales e internacionales, en el mejoramiento de todos los sectores públicos, y en la capacidad para negociar internacionalmente y establecer lazos de conexión con otras naciones. Estos son sólo algunos de los puntos por los cuales, desde la perspectiva de estos investigadores, es importante que el gobierno participe activamente en colegios y universidades, ya que aquél puede y debe ayudar a éstos a mejorar su estructura interna de gobierno, la calidad de sus programas de estudio y la promoción de la ciencia y la tecnología.

La autonomía: expresión de las tensiones entre el Estado y la universidad

Las relaciones entre las universidades y los representantes legítimos de la sociedad siempre han estado, están y estarán marcadas por una especie de inestable estabilidad, en la que son precisas altas dosis de comprensión mutua sobre el papel que a cada una de las partes le corresponde en el servicio de la educación superior (Fermoso, 1996). La no dependencia de otros para la creación de ciencia y de conocimiento, junto a la libertad para la expresión de las ideas propias y la confrontación respetuosa con las de los demás, son las bases que sentaron el principio de la autonomía de las universidades. Tuvieron que correr los años y hasta tuvo que correr la sangre para avanzar en la consecución de un mínimo respeto hacia quienes configuran el cuerpo académico en el que se fragua el conocimiento. Ese principio es irrenunciable para que la universidad cumpla los fines que la sociedad le demanda, pero ese principio se ve con frecuencia pisoteado.

Trakatellis (1994, citado por Fermoso, 1996), plantea que la relación de tensión entre el Estado y la universidad se sitúa en la conjugación de tres actores interdependientes que pueden ser situados en los vértices de un triángulo, a la manera de Burton Clark (1983). En el primer vértice se halla la universidad, que aglutina conceptos no homogéneos y dispersos como son la formación, la investigación básica y la aplicada, el desarrollo de la cultura, de la civilización y de la formación de nuevas ideas y de nuevos conceptos. El segundo incluye las autoridades políticas, quienes desean ver satisfechas sus ofertas electorales para mantener o captar más poder, aunque sus acciones o propuestas deban pasar por la universidad, la que casi nunca es consultada antes de formular dichas propuestas ante el electorado. El último vértice del triángulo lo constituye la propia sociedad: conjunto muy complejo de personas físicas, entidades y agrupamientos de intereses, que van desde el simple ciudadano, el estudiante universitario y su familia, pasando por los diversos

grupos de interés económico y de actividad, profesional, sindical o empresarial.

La intervención del Estado en la vida universitaria se ha dado siempre por la vía de regulaciones o leyes universitarias, cuando no por el influjo directo en el sistema de configurar a las universidades como una dependencia más del gobierno. En los países de la Unión Europea, lo habitual es que la autonomía universitaria se proclame en los textos constitucionales, que posteriormente encargan a los parlamentos la regulación y ordenación de dicha autonomía no interfiera con otros derechos, también fundamentales (igualdad de acceso a la educación o a la investigación; la petición de resultados de eficacia en función de los objetivos; o la coordinación de las distintas instituciones que configuran un sistema de educación superior, por ejemplo). De acuerdo con Fermoso (1996), el Estado debe garantizar y preservar que las universidades ejerzan la libertad que las leyes preconizan y garantizan; pero a la vez debe exigir el uso adecuado de los fondos que, de acuerdo también con la ley, la sociedad entrega a la universidad. Este es el principio de la rendición de cuentas, base de la evaluación no fiscalizadora y criterio ampliamente aceptable del buen uso de la autonomía.

En su análisis de la definición de la autonomía universitaria, Henry Wasser (1997) señala que su significado y por tanto sus definiciones, han cambiado por efecto de los cambios de las universidades y su relación con el entorno. Wasser subraya que Guy Neave (1988) fue quien caracterizó de una manera precisa la autonomía de la universidad. En ese sentido, la necesidad de considerar dicha definición en términos contextuales y políticos significó el estudio del papel del Estado, ya que éste es quien establece los límites dentro de los cuales se puede ejercer la autonomía. Remontándose a la historia de las primeras universidades, el modelo de Bolonia establecía la autonomía para el componente estudiantil y el de París se refería a los académicos, al considerar la autonomía como la garantía de la libertad de enseñanza. Posteriormente, el modelo de la universidad alemana creado por Humboldt otorgó al Estado la prerrogativa de intervenir solamente para garantizar a la universidad el derecho de elegir su personal y la libertad de investigación. Es decir, el Estado se abstiene de intervenir en la vida interna de la academia. En la tradición británica, el Comité de Subsidios Universitarios (*University Grants Committee*), constituía el terreno para la negociación entre el Estado y la universidad, pero en la que el control efectivo pertenecía a las mismas universidades. En una interpretación diferente, se han propuesto cuatro formas de autonomía: *a*) la kantiana (el Estado interviene sólo en ciertos aspecto); *b*) la humboldtiana (el Estado desempeña principalmente un papel de apoyo); *c*) la napoleónica (el Estado toma la mayoría de las decisiones); y *d*) la británica (una corporación de eruditos propietarios es apoyada por el Estado, pero aquéllos ejercen su libre albedrío).

Por otro lado, Wasser (1997) argumenta que un factor clave que definió la naturaleza de la autonomía académica hasta la década de los noventa fue la expansión de la educación superior. En el lenguaje más reciente, esta expansión modificó los límites entre la universidad y el Estado. No obstante, las modalidades del cambio variaron de un país a otro de acuerdo con su historia individual, grado de desarrollo y cultura. En Gran Bretaña las modificaciones se orientaron hacia una autoridad central, en tanto que en Francia se encauzaron hacia la universidad. En Alemania los cambios se produjeron en parte en la relación entre los estados y la capital federal, pero asumieron fundamentalmente un carácter interno en el equilibrio de poder entre los estudiantes, el personal y los profesores de carrera. Desde una perspectiva cronológica, en la década de los sesenta prevaleció en las universidades un alto grado de autonomía, en tanto que en el decenio de los ochenta el Estado mantuvo un papel más dominante, con una autonomía condicionada por el desempeño. En este último periodo pudo apreciarse una interesante paradoja que consistió en que el Estado otorgaba la autonomía, incluso una cierta forma de autonomía fiscal, pero sólo cuando los indicadores del desempeño, productividad, medición y evaluación se hacían realidad. En consecuencia, la autonomía fue ampliada

sólo bajo la condición de que la universidad cumpliera con normas nacionales, negociadas a su vez de manera continua de acuerdo con la política pública. Para Wasser la discusión de la autonomía tiene aspectos de suyo estimulantes, ya que se le puede considerar como un factor revitalizador de la investigación científica, mejorador de las estructuras docentes y estimulador de las respuestas a las necesidades de los estudiantes y la sociedad. Sobre la base del enunciado anterior, las universidades establecieron sus propios estatutos y reglamentos y aumentaron la participación de su personal en los procesos de toma de decisiones.

Tapper y Salter (1997) consideran que en el centro de los debates actuales acerca de las relaciones entre el Estado y la universidad se halla la cuestión de la autonomía universitaria. Se preguntan al respecto si las universidades pueden conservar su autonomía o si los procedimientos de la rendición de cuentas han llegado a ser tan amplios, detallados y exigentes que la autonomía se está volviendo letra muerta. Si, en ese sentido, la autonomía también se define contextual y políticamente, su significado cambiará de modo inevitable en el transcurso del tiempo.

La autonomía es un concepto que se usa con mucha frecuencia en el contexto de la educación superior pero que no siempre se le define adecuadamente. Tomado de manera simple significa el poder para gobernar sin controles externos. Sin embargo, el concepto de autonomía es mucho más que eso. En primer lugar la autonomía debe distinguirse de la libertad académica, esta última se aplica de manera individual a la libertad que tienen los académicos para alcanzar la verdad en sus labores de docencia e investigación sin temor a represalias por haber ofendido alguna ortodoxia política, religiosa o social. La libertad académica es privilegio de los profesores e investigadores universitarios y puede ser protegida de una mejor manera dentro de una institución que goce de gran autonomía, aunque también puede ser garantizada por alguna agencia gubernamental. En la autonomía se pueden distinguir dos tipos: sustantiva y de procedimiento (procedimental). La primera se refiere a la capacidad de una institución de educación superior para establecer sus propias metas y

programas (es el *qué* de la academia). La segunda es la capacidad para determinar los medios por los cuales sus metas y programas habrán de ser alcanzados (es el *cómo* de la academia).

A principios de los noventa Neave y van Vught hicieron la distinción entre proceso y control de producto con respecto a las acciones de los gobiernos europeos para dirigir o controlar la educación superior. El control del proceso pretendía regular o dar forma a las condiciones, recursos y medios que permitían lograr los productos (el tipo de habilidades y destrezas de los estudiantes, los proyectos terminados, las patentes logradas y las publicaciones producidas, entre otros). Cuando la regulación por parte del gobierno toma la forma del control del producto más que del control del proceso, la autonomía de procedimiento de las instituciones de educación superior tiende a incrementarse. Mas aún cuando el gobierno en gran medida decide qué tipo de productos habrán de generar las instituciones de educación superior la autonomía de procedimiento puede llegar a ser alta pero la sustantiva puede estar muy limitada.

Las dimensiones de la autonomía

Como es sabido, la naturaleza genérica de la autonomía es un aspecto básico de la educación superior. Las concomitantes operacionales de este principio, sin embargo, varían enormemente y están sujetas a lo que puede denominarse "ley de Jadot", según la cual el grado de autonomía que disfruta una institución es inversamente proporcional al volumen de la legislación que la define dentro de un país. Definida de manera simple, la autonomía –independientemente de si es institucional o individual, de procedimiento o de producto– es la condición bajo la cual la academia determina la forma en que lleva a cabo su trabajo. Aquellas actividades bajo las cuales la academia puede definir libremente su trabajo, cómo habrá de ser realizado y por quién, están asentadas dentro de una serie de factores-marco que consisten en aspectos que vienen bajo regulación externa y formal. Los factores-marco pueden incluir aspectos tales como las condicio-

nes básicas de acceso y admisión a la educación superior que con frecuencia están consagradas en la Constitución y por ello no siempre están bajo el control de la academia; el establecimiento de la relación profesor-alumno, la validación por parte del Estado de los grados académicos y la regulación de los cursos para adecuarse a la normatividad nacional.

Existen también varias formas de nombrar a las autoridades universitarias, sobre todo al presidente o rector, en etapas que incluyen la *nominación* o elección; el someter el nombramiento a una autoridad superior y la *designación.* En algunos países el Presidente de la República es quien designa al rector; en otros, las nominaciones se ponen a la consideración del ministro de Educación, quien puede designar a los nominados o a otra persona. En algunos otros, la nominación y designación la realizan los propios cuerpos académicos –el consejo universitario o su equivalente– de la universidad. Más aún, existen universidades que poseen cuerpos colegiados (juntas de gobierno, *boards of trustees*), cuya función principal es el nombramiento del rector y de otras autoridades académicas.

Por otra parte, a nivel institucional (es decir, de los establecimientos), la consecuencia más importante que se deriva del nuevo curso que toman las relaciones entre la educación superior y el Estado, tiene que ver con la autonomía y el autogobierno de las universidades. El nuevo tipo de relaciones que empezó a articularse a fines de los ochenta y principios de los noventa, supuso que el Estado retirara los controles administrativos minuciosos y generalmente inútiles que ejercía sobre las universidades, y que éstas dejaran de ser consideradas como una parte de la administración pública. Las IES, públicas y privadas necesitaban tener, de acuerdo con Neave y van Vught (1994a), un ámbito más amplio de decisión y manejo, incluyendo mecanismos que les permitieran incorporar a su personal a un estatuto laboral flexible. De ese modo las entidades de enseñanza superior se vieron en la necesidad de modificar sus formas internas de gobierno, reforzando en general sus estructuras de autoridad, tornándose más ágiles, a fin de poder arribar a decisiones y metas en forma más expedita.

Con frecuencia los movimientos hacia una mayor autonomía aparecen acompañados por una contracción presupuestaria o por cambios del sistema presupuestario. La creciente autonomía que se concede a la educación superior podría indicar una significativa revisión de las estrategias del gobierno y, lo que no es menos importante, sugiere que el gobierno ya no tiene tanta confianza en su capacidad para planificar y controlar la educación superior desde el centro. Y por eso mismo revela una creciente disposición a respaldar las estrategias de autorregulación. Aún subsiste el recelo de que detrás de una fachada de autonomía ampliamente proclamada, la estrategia tradicional de planificación y control detallados esté quizá tan activa como nunca lo estuvo antes. En realidad, en el curso de los análisis de las tendencias manifestadas en muchos de los países estudiados se ha fortalecido la convicción de que la renuncia de los gobiernos a desarrollar una política intervencionista es, en el mejor de los casos, solamente parcial, pues al mismo tiempo esos mismos gobiernos están también empeñados en proyectar procedimientos e instrumentos igualmente coercitivos para la educación superior. Por ello se llega forzosamente a la conclusión de lo que aún falta para que los gobiernos adopten sinceramente la estrategia alternativa; es decir, la de la autorregulación. Y aunque algunos sostengan que ha aumentado la autonomía de las instituciones, en el fondo aún están adheridos a la dirección central.

Cuando el gobierno se aparta de una revisión próxima y detallada de la manera en que las instituciones de educación superior desarrollan sus actividades, se puede fácilmente pensar que el gobierno está abandonando el o los procesos de control sobre éstas, otorgándoles un aumento de responsabilidad. Sin embargo, una disminución del control del proceso no significa necesariamente una reducción del control del producto; es decir, el control de los resultados obtenidos por las instituciones. De ahí que un aumento de la autonomía en el terreno del control del proceso en el nivel institucional pueda estar totalmente separado, en el espíritu del gobierno y de sus servidores, de la cuestión de la autonomía en la esfera del control del producto. Por un

lado, parece que las autoridades desean aumentar la autonomía de las instituciones; mientras que por el otro, señalan la necesidad de elaborar sistemas más refinados de evaluación a fin de juzgar qué uso se le ha dado a tal autonomía, atendiendo a los resultados obtenidos por cada institución. Dicho de otro modo, sólo cuando el gobierno haya desarrollado suficientemente el control del producto, podrá extenderse la autonomía en el terreno del control del proceso. Sin embargo, desde el punto de vista de los establecimientos considerados de manera individual, el mismo procedimiento indica que la mayor autonomía en el terreno del proceso depende del rendimiento del producto que el gobierno considere apropiado. La autonomía para ejercer el control del proceso está directamente relacionada con el cumplimiento de las normas estipuladas en el terreno del control del producto. La primera depende del segundo y está jerárquicamente subordinada a él (Neave y van Vught, 1994b).

El hecho de que los gobiernos esgriman crecientes poderes sobre el control del producto es en sí mismo un resultado de las presiones en espiral por demostrar eficiencia e interés social. Se exige que los sistemas de educación superior sean lo más eficientes que puedan y que produzcan, en las condiciones fijadas, los recursos humanos e innovadores para impulsar el nuevo crecimiento económico, las realizaciones tecnológicas y la innovación industrial. Todos estos imperativos encomendados a la educación superior, combinados con la nueva subordinación y dependencia del control del proceso al control del producto, suministran al gobierno una palanca particularmente fuerte para hacer valer las necesidades de la sociedad sobre aquellas que proceden primariamente de la evolución interna de las disciplinas o de las exigencias individuales para lograr la realización personal o de la indagación ilimitada, necesidades determinadas internamente en cada institución por aquellos que crean y aquellos que consumen los conocimientos. La subordinación del producto a un proceso de control, sumada a los mecanismos de evaluación desarrollados para sostener esa relación, trae consigo el nada desdeñable peligro de separar finalmente a la educación superior de sus valores

fundamentales y más tradicionales. El control del producto es, en el mejor de los casos, sólo un sustituto de la calidad, un punto final nominal y una actividad esencial cuya complejidad puede entenderse y apreciarse intuitiva y personalmente, pero que sólo puede representarse mediante una evaluación del producto con un serio riesgo de deformación. El peligro consiste en que al insistir en el control del producto como un sustituto de la calidad por la vía del proceso, los gobiernos considerarán que la educación superior ha de responder desde el punto de vista de la cantidad de graduados calificados, de las patentes registradas y de los artículos publicados. Como consecuencia de está voluntad, el sector académico quedó –voluntariamente o no– reducido a la categoría de una "fábrica de conocimientos", impotente para resistir el oportunismo político y de corto plazo de los objetivos fijados por el gobierno.

Ciertamente, la influencia del gobierno sobre la educación superior fue aumentando durante el último cuarto de siglo y sigue aumentando hoy. El aluvión de medidas, decretos y circulares destinado a dar una mayor respuesta a la sociedad, a permitir un acceso más abierto, a reforzar el sector de artes y oficios, y a lograr que se preste más atención a la innovación tecnológica, fue la moneda corriente. Y en algunos países continúa aplicándose esa estrategia intervencionista. Como ya se ha mencionado, existen señales de un cambio trascendente en la actitud del gobierno ante la educación superior. El acento ostensible y ostentoso puesto sobre una mayor autonomía institucional y el desarrollo de medidas tomadas a "control remoto", parecen señalar esa dirección. Sin embargo, en la práctica, sólo en parte se sigue la ruta de las estrategias de autorregulación. En realidad, el desarrollo de mecanismos de evaluación de los resultados y el control de la calidad parecerían indicar que la opinión del gobierno aún se adhiere a la convicción de que es válido y necesario dirigir la educación superior desde el centro. Por otro lado, la educación superior no se ha liberado de los grilletes que le colocaron durante los últimos 25 años la supervisión detallada y las pesadas regulaciones. Quizá la difusión de la autonomía institucional

anuncie una nueva era para los sistemas de educación superior (Neave y van Vught, 1994b). Cabe agregar que el Banco Mundial (1995) hacía énfasis en que una base diversificada de recursos es la mejor garantía de autonomía institucional. Ésta resulta ser en gran medida un concepto vacío mientras las instituciones dependan de una fuente única de financiamiento.

En el caso de México, Acosta (2000) considera que la multiplicación de las arenas de negociación de recursos financieros y compromisos institucionales de las universidades públicas en la última década, ha significado una transformación silenciosa del significado de la 'autonomía universitaria. Por la vía de los hechos, ha podido observarse un conjunto de arreglos institucionales en el sistema nacional de educación superior basados en las políticas de diferenciación que, sin embargo, para las universidades ha significado una estandarización de las restricciones presupuestales y una clara pérdida de competitividad en ciertos segmentos de los mercados laborales. Pero existe también otro conjunto de vínculos "externos" que están relacionados con el mercado laboral. Uno tiene un cambio de orientación que va del Estado a las empresas privadas y el otro tiene que ver con la pérdida de la competitividad profesional.

Los dilemas del financiamiento en las relaciones universidad-gobierno

De acuerdo con Neave y van Vught (1994a), desde los inicios de los noventa se ha percibido un cambio notorio en la actitud de los gobiernos frente a la educación superior. Ello ha traído consigo una ruptura práctica del principal mecanismo tradicional de relación entre el Estado y las universidades, que consiste en el manejo de una fórmula de asignaciones presupuestales incrementales basadas en los montos del año anterior y en una pauta de distribución entre instituciones las más de las veces negociada en función de criterios de tamaño y funciones a lo largo de las últimas décadas. La interrupción de dicha práctica ha afectado

sobre todo a las universidades públicas cuyo clima cultural se ha deteriorado al mismo tiempo que se ha producido una creciente tensión entre ellas y los gobiernos. De hecho, la batalla en torno al mantenimiento de la fórmula de asignaciones presupuestarias incrementales se ha trasladado al plano de las reivindicaciones salariales de los docentes y personal no docente de las universidades públicas, cuyos sindicatos pugnan, además, por establecer, como línea de defensa de sus remuneraciones, lo que suele llamarse "isomorfismo" u "homologación" de los salarios; es decir, iguales remuneraciones para categorías similares, con independencia de las condiciones del mercado académico y de la productividad de los rendimientos individuales.

Para los autores mencionados, desde el punto de vista del sector universitario público, el movimiento de retraimiento del Estado se percibe, además, como la contracara de los procesos de expansión privada en la educación superior, los cuales a su vez pasan a ser denunciados como un movimiento deliberado de "privatización" del sector. Los esfuerzos desplegados por algunos gobiernos para introducir modalidades diversificadas de financiamiento de la enseñanza superior –con la inclusión de fondos competitivos, financiamiento contractual, cobros por derechos de inscripción, entre otros–, caen asimismo bajo el rótulo de "privatización", enrareciendo aún más las relaciones entre las universidades públicas y el Estado.

Neave y van Vught (1994a) advierten que de subsistir el actual modelo de relaciones entre la educación superior y el Estado, es posible prever que ellas se verán afectadas cada vez más por mayores e irresolubles tensiones. Así, no aumentará el financiamiento paternalista y benevolente sujeto a una fórmula de asignaciones incrementalistas, seguirá deteriorándose el clima moral de las universidades públicas, los intereses corporativos del personal académico se volverán cada vez más rígidos y el sistema en general tenderá a reproducir sus bajos niveles de eficiencia interna y su escasa adaptación a los cambios que ocurren en su entorno social, económico y cultural. Por lo demás, si las propias instituciones no toman la iniciativa de crear un nuevo pacto

con la sociedad y el gobierno, lo más probable es que éste les sea impuesto más adelante pero en condiciones menos favorables y con un menor espacio para intervenir en las decisiones que tengan que adoptar.

Cualquiera que sea la relación formal entre la educación superior y el gobierno, el financiamiento constituye una herramienta extremadamente poderosa para modificar el comportamiento tanto de los individuos como de las instituciones en que éstos laboran. En teoría y también en la práctica el financiamiento ha demostrado ser un instrumento efectivo para llamar la atención hacia la economía como el determinante principal del desarrollo institucional. Los patrones cambiantes de financiamiento de la educación superior son las palancas más poderosas que han determinado el cambio del control estatal a la supervisión por parte del Estado. Más aún todos los modelos de gobernabilidad están sustentados en una variante particular de control financiero. En su forma menos compleja el patrón de financiamiento de la educación superior bajo el modelo de control estatal, implica que el Estado costee virtualmente todo el presupuesto de la educación superior. Los procedimientos de asignación presupuestal tienden a basarse en incrementos históricos que rara vez están relacionados con el desempeño institucional y generalmente se vinculan al número de estudiantes. El aspecto más notable de la comparación entre países es un apreciable cambio de dirección hacia el otorgamiento de un presupuesto global a disposición de la institución. Esta variante en la asignación presupuestal tiene la ventaja de dejar la decisión de su distribución a la institución, la cual tiene así los medios para implementar su propia planeación estratégica y desarrollar su propia respuesta a las "demandas de mercado".

Los recortes al presupuesto han sido el resultado de medidas tomadas en las esferas de educación superior que, a su vez, son el producto de una decisión política más amplia, instrumentada en un nivel estratégico en todos los países ligados por un nexo político administrativo. Aunque aparecen de este modo, tales medidas son esencialmente el resultado que se manifiesta en un

subsector de la entidad política tendiente a "liberar" los recursos para distribuirlos mejor en otros terrenos del gasto social, para atenuar el desempleo entre los jóvenes, en un pasado reciente o, como se puede ver cada vez más, para destinarlos a grupos más numerosos y crecientes de edad avanzada.

La determinación de los gobiernos de limitar el crecimiento de la parte del gasto público destinado a la educación superior fue un aspecto central de la aparición del "contrato condicional". También tuvo gran importancia el impulso dado a un mayor control del uso y la distribución de los recursos gubernamentales, una tendencia inicialmente aplicada al terreno de la investigación, pero que luego se extendió a la esfera de la enseñanza. En la perspectiva del gobierno, la introducción de la contratación condicional es una condición previa necesaria para el desarrollo de esa flexibilidad para responder a las cambiantes prioridades y oportunidades que se consideran un imperativo para la educación superior y para la nación. Tales prioridades giran en torno a los cambios de la relación entre la enseñanza superior y la industria, entre la educación superior y su región y, lo que en modo alguno carece de importancia, de la capacidad de la nación para realizar innovaciones tecnológicas y económicas.

Asimismo, el surgimiento del "financiamiento condicional" –que es una característica casi universal en los sistemas de educación superior en Europa Occidental– introduce la incertidumbre como estado permanente dentro de las huertas académicas y en las mentes de los que las cultivan. Acorta los horizontes de la planeación. Premia la respuesta y adaptabilidad institucional y, no menos importante, hace del liderazgo en todos los niveles de la institución literalmente un negocio riesgoso. En un sistema de evaluación de desempeño, las decisiones poco felices son castigadas con mucha rapidez. Se reduce el aporte de fondos. Los proyectos de investigación permanecen sin financiamiento. O se pierde el derecho de solicitar fondos públicos para la investigación. Desaparecen los contratos con socios externos. Y, tal vez, los estudiantes votan con sus pies. O sus familias optan por otro lugar. Para Neave (1999), en un sistema competitivo este es el panorama futuro,

pero no es, según algunos expertos, una situación pasajera. Por el contrario, es considerado un estado de cosas permanente.

Por su parte, Bloom y Sevilla (2003) cuestionan la pertinencia del financiamiento gubernamental para la educación superior en los países en desarrollo. Concretamente se preguntan si el gobierno debería ofrecer al menos un subsidio parcial por cada sujeto que asiste a dicho nivel educativo. Para responder a esa interrogante, los autores parten del supuesto de que el objetivo de un gobierno consiste en asegurar que la población en edad de asistir a las instituciones de educación superior se matricule en alguna de ellas y, por lo tanto, esta situación lleva a suponer que entonces el gobierno no tiene la obligación de subsidiar a quienes deciden por propia voluntad ingresar al sistema de educación superior. Sin embargo, para Bloom y Sevilla el gobierno juega un papel fundamental para aquellos sujetos cuyas condiciones son un obstáculo para continuar su formación en el nivel superior y es este grupo de individuos quien necesita del apoyo financiero gubernamental.

La propuesta de los autores al respecto consiste en sugerir que los gobiernos establezcan un fondo financiero dirigido a quienes el subsidio realmente significaría una diferencia decisiva en su incorporación a la educación superior. El problema de esto, señalan Bloom y Sevilla, radica en la dificultad para reconocer con claridad a los individuos verdaderamente necesitados del apoyo económico, ya que invertir en personas que pueden costearse su educación sin mayores dificultades, representa más que un beneficio o ganancia social, un perjuicio, pues es un gasto público innecesario. Si bien la educación superior por sí misma representa un beneficio social, eso no significa que por ello el gobierno necesariamente deba aportar un subsidio público general para su financiamiento. Sería más productivo, en ese sentido, contar con subsidios especiales a pesar de las dificultades existentes para determinar a quiénes otorgar los mismos. La razón por la cual Bloom y Sevilla consideran inapropiado otorgar un subsidio general a la educación superior se fundamenta en su idea de que esta clase de subsidio debe depender directamente del beneficio social que genere el sector al cual se le otorga. En el caso de la educación superior, consideran que varios de los sujetos asistentes a ella pueden costeársela y por lo tanto, el gasto público podría emplearse en sectores con mayores necesidades por satisfacer, como sería el sector salud o la educación básica. Para estos autores el panorama es desalentador, pues los recursos son escasos y las necesidades son demasiadas, pero ayudar a las clases pudientes a obtener educación superior cuando muchos de ellos pueden hacerlo por sí mismos sin ayuda del gobierno, demuestra que este último no tiene la obligación directa de apoyar económicamente. Y cuando el gobierno está agobiado con muchas e insistentes demandas, un subsidio general para la educación superior no es una buena idea de ser puesta en práctica.

Conforme disminuye la participación directa en el financiamiento y la oferta educativa en el nivel educativo terciario, los gobiernos recurren menos al modelo tradicional de control estatal para hacer las reformas. En su lugar, promueven el cambio al guiar y estimular a las instituciones de educación superior mediante un marco de política coherente, un ambiente regulatorio propicio y adecuados incentivos financieros. En cuanto al primero de estos elementos, un prerrequisito común parece ser el contar con una clara visión del desarrollo de un sistema de educación superior amplio, diversificado y bien articulado. Por lo que toca al ambiente regulatorio, éste debe estimular, más que obstaculizar, el desarrollo de innovaciones en las instituciones públicas e iniciativas por parte del sector privado para expandir el acceso a la educación superior de buena calidad. Otro conjunto de regulaciones debe incluir la puesta en marcha de mecanismos de aseguramiento de la calidad (evaluación, acreditación, exámenes nacionales, clasificación de instituciones [*rankings*] y publicación de información sobre el tema de la calidad), controles financieros a los que las instituciones públicas deberán apegarse, así como legislación de derechos de propiedad intelectual. En relación con el tercer elemento, si bien el financiamiento público sigue siendo la fuente principal de apoyo para la educación superior, en la mayoría de los países está siendo canalizado de maneras diversas

y cada vez más se complementa mediante recursos que no provienen de las arcas públicas. En algunos casos se han puesto en marcha nuevas estrategias financieras para generar ganancias del patrimonio institucional, la movilización de recursos adicionales por parte de los estudiantes y sus familias, así como estimulando donaciones de particulares (The World Bank, 2002).

La irrupción de los procesos de evaluación

Los contratos condicionales son uno de los instrumentos más poderosos de la fuerza del gobierno para orientar la ética fundamental de la educación superior, para hacer que ésta deje de ser una institución al servicio de la sociedad y se convierta en realidad en un organismo para la empresa pública. Conferidos por el gobierno o por las organizaciones del sector privado, los contratos condicionales tienen valor para la administración central, pues aparentemente proporcionan un poderoso incentivo para que las instituciones de enseñanza superior satisfagan las exigencias del mercado. La nueva posición de los gobiernos ante la educación superior apareció acompañada por otros dos cambios. Éstos se refieren a la oportunidad, el propósito y la categoría de la evaluación en el proceso de la política de la educación superior. El primero vincula la evaluación de rutina con la evaluación estratégica. El segundo es el paso de la evaluación *a priori* a la evaluación *a posteriori.* El creciente interés de los gobiernos en la evaluación estratégica refleja, evidentemente, el deseo de ver que la enseñanza superior misma desarrolle la capacidad de administrarse estratégicamente. Por lo tanto, se insta a la educación superior a formular objetivos de largo plazo y a que demuestre cómo utiliza los recursos para alcanzar dichos objetivos. El segundo cambio, de una evaluación *a priori* a una evaluación *a posteriori*, también refleja, si no es que refuerza, el desplazamiento del control de los recursos de una forma *ex ante,* basada en el ingreso, a una forma *ex post*, basada en el egreso. Cada vez más se desplazó el acento a una revisión retrospectiva de los resultados alcanzados por la enseñanza superior con los recursos recibidos. Y las nuevas medidas políticas –incluyendo las nuevas formas de distribución presupuestaria– han de planearse sobre la base de la evaluación de esos resultados. Orozco y Cardoso (2003) sostienen que en la última década, los temas de la evaluación de la calidad y de la acreditación de instituciones y de programas académicos han ocupado un lugar central en las políticas públicas del sector de la educación superior en la región latinoamericana y en los medios académicos. Y con razón, puesto que las dinámicas de transformación de los sistemas educativos han conducido a incorporar la tarea de "rendir cuentas" como un valor que incrementa su legitimidad, mejora su calidad y favorece su transparencia.

Evaluación del desempeño

Gran parte de los sistemas de educación superior del mundo actual se manejan en función del financiamiento, en cuyo caso el control es ejercido de manera *a priori*, es decir, en términos de las necesidades evaluadas en la etapa inicial, algunas veces en términos del número de estudiantes admitidos. Asimismo, uno de los mayores cambios que parece estar implícito en la tendencia hacia el modelo de gobierno supervisado, al menos en el contexto Europeo Occidental, es la creación de organizaciones para la evaluación del desempeño institucional, por un lado, y, por el otro, un claro impulso hacia la presupuestación *a posteriori*, es decir, los presupuestos asignados en función del desempeño institucional evaluados en términos de los indicadores establecidos por el gobierno. Cabe señalar que la evaluación en el sentido de valorar regularmente el desempeño *institucional* como opuesto a la valoración de *individuos* con fines de promoción, es, sin embargo un fenómeno más raro, aunque claramente puede encontrarse siempre que la academia entra en competencia por recursos para la investigación.[4]

[4] En México, esta función la realizan, entre otros, los Comités Inter Institucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIIES).

La evaluación del rendimiento, al igual que la rendición de cuentas, es una pieza vital de la "inteligencia" que requieren los líderes institucionales –o más precisamente, los sistemas– como la base para la toma de decisiones y más particularmente cuando la educación superior es controlada por fuerzas externas a ella –por medio del cambio de las necesidades del "mercado"– cambiando las percepciones de aquellas necesidades y compitiendo por recursos y permanencia. La introducción de los mecanismos para evaluar el desempeño es un asunto harto delicado. Si se les coloca muy cerca de la administración del país, dichas unidades pueden hacer aparecer a la academia en flagrante violación de las resoluciones legislativas. Ponerlos de manera firme en las manos de la academia tiene la virtud de darle un peso adicional a la revisión entre pares. Pero también puede dar la impresión de que la academia es juez y parte, dejando de ser imparcial consigo misma. Además, también está la cuestión de hasta qué punto los resultados estarán disponibles para el público y en qué forma. Resulta evidente que la medición del rendimiento está próxima a la esencia del gobierno, que elabora sus opiniones sobre la educación superior y responde a ella. Lo que comenzó siendo un ejercicio técnico en un momento de reducción de los recursos ha de convertirse, con toda probabilidad, en el Arca de la Alianza de la estrategia oficial respecto de la educación superior (Neave y van Vught, 1994b).

Control gubernamental, autorregulación y gestión institucional

Un aspecto que cobra cada vez mayor importancia es el control que ejerce el gobierno sobre las instituciones de educación superior, tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado. Gran parte de la atención acerca del control gubernamental se ha enfocado a las regulaciones en el sector privado. De modo general, el control tiene que ver con la manera de influir sobre el comportamiento de alguien o algo, es decir, con el intento de

dirigir o encaminar las decisiones y acciones de otros de acuerdo a ciertos objetivos y usando determinados instrumentos. Mitnick (1980) ha definido al control como "la restricción intencional de la capacidad de elección de un sujeto por parte de una entidad que no es parte directa de él o no se halla involucrada en dicha actividad" (p. 5). A su vez, el control gubernamental puede considerarse como los esfuerzos del gobierno para dirigir las decisiones y acciones de actores sociales específicos de acuerdo con los objetivos que el gobierno ha establecido y utilizando los instrumentos que tiene a su disposición. Existen tres categorías básicas de motivaciones en el control ejercido por el gobierno: eficiencia (generalmente relacionada con la corrección de las fallas del mercado); distribución; y para estimular o preservar objetivos sociales y culturales (Skolnik, 1987). Otra estrategia de control la constituyen la planeación racional y el control, la cual debería llevarse a cabo tal como el ideal normativo del enfoque racionalista de la toma de decisiones lo indica: mediante una evaluación que comprenda todas las consecuencias posibles de todas las alternativas concebibles. Cabe señalar que el ideal normativo del enfoque racionalista en la toma de decisiones ha sido fuertemente criticado por su falta de realismo, puesto que implica la centralización del proceso de toma de decisiones y una gran cantidad de control sobre la implementación de una política determinada.

La estrategia opuesta a la planeación racional y el control la constituye la estrategia gubernamental de la autorregulación. En lugar de considerar que el conocimiento del objeto de regulación puede ser consistente, se reconoce que dicho conocimiento es altamente incierto. En vez del deseo de controlar el objeto tan completamente como sea posible, se llega a la convicción de que dicho control debería ser evitado en gran medida. La estrategia de autorregulación incorpora la lógica y los supuestos de la perspectiva cibernética en la toma de decisiones. En dicha estrategia el énfasis se pone en las capacidades autorregulatorias de las unidades de toma de decisiones. El control gubernamental se limita a monitorear el rendimiento de las unidades antes mencionadas

y a evaluar (y de ser necesario, cambiar) las reglas que en gran medida definen dicho rendimiento.

Coordinación del Estado y el mercado para el desarrollo

Existe una marcada diferencia entre el concepto de control gubernamental y el de mercado en su forma pura. Un aspecto crucial de dicha diferencia tiene que ver con los esfuerzos del gobierno por influir en el comportamiento de los otros actores sociales. El gobierno asume el control cuando se trata de regular. El mercado, en cambio, implica un tipo de interacción en el cual, en su forma pura, nadie mantiene el control y los asuntos están dispersos. Asimismo, en el mercado los procesos de toma de decisiones no están deliberadamente estructurados. No se realiza ningún esfuerzo para diseñar, implementar y mantener un marco específico de reglas que establezca límites a las unidades de toma de decisiones no gubernamentales (así como para las gubernamentales). En el gobierno, por el contrario, el control gubernamental implica la estructuración de los procesos de toma de decisiones mediante el establecimiento de objetivos y el uso de los instrumentos a su disposición.

Una situación muy diferente ocurre en lugares donde el moderno sector privado de la economía se ha desarrollado independientemente de la universidad. Aquí la estrategia del gobierno es acelerar el impulso económico, acoplando la última (la universidad) al sector privado. Esta ha sido la experiencia de países como China y Singapur. Ambos países están comprometidos a reorientar la misión de la universidad como punta de lanza para alcanzar tanto una economía basada en la alta tecnología, como para satisfacer las demandas del desarrollo regional. China constituye un ejemplo paradigmático del control estatal en su máxima expresión. Los esfuerzos de este país para moverse hacia una economía de mercado parecen descansar menos en una mayor redistribución de la autoridad y más en un cambio de procedimientos en el área de control del gasto y el desarrollo de un uso más flexible de los fondos institucionales. El aspecto central de

hacer más sensible la educación superior a las demandas de una economía de mercado, implica que el Estado actúe en nombre de lo que éste percibe como "demandas de mercado", aunque casi nunca se le demanda a la academia su falta de respuesta a las demandas del propio Estado.

Por otra parte, Singapur constituye un claro ejemplo de la manera en que la movilización de la educación superior acelera la transición hacia una economía basada en el desarrollo tecnológico. Independientemente del control ejercido por el Estado sobre la educación superior, Singapur es un caso interesante, entre otras razones, porque su estrategia de desarrollo parece ir en sentido contrario de la tendencia de transitar del control a la supervisión estatal. Asimismo, este modelo plantea cuestiones fundamentales acerca del lugar y la naturaleza del gobierno y la autonomía, porque incluye un sistema que se ha desarrollado con el firme propósito de asegurar un alto grado de competitividad e integración de la educación superior al mercado económico internacional.

Con base en la caracterización de las dos estrategias generales que consisten, por una parte, en la estrategia de la planeación racional y el control *versus* la de autorregulación, Neave y van Vught plantean la existencia de dos modelos básicos de regulación gubernamental: el modelo de control estatal y el modelo de supervisión del Estado. En el primer modelo el Estado tiene el control de los nombramientos académicos y, por tanto, es claro que ejerce una gran influencia sobre el sistema. En este caso el Estado utiliza el sistema de educación superior para satisfacer su necesidad de contar con una fuerza de trabajo profesional. Tanto la necesidad antes mencionada como las propias del mercado laboral, se espera que sean satisfechas por el sistema de educación superior. De este modo el Estado encuentra su legitimidad para controlar el sistema en cuestión, como parte de su tarea de dirigir los destinos de la economía nacional.

El modelo de supervisión estatal tiene su origen en los sistemas británico y estadounidense de educación superior. En este modelo el Estado desempeña sólo un papel menor. La autoridad en las instituciones universitarias radica en los grupos de profe-

sores y en menor medida en los administradores y los miembros de los consejos asesores de la universidad (*trustees*). En consecuencia cada universidad es responsable de su propia administración y puede decidir completamente sobre los criterios de admisión, el currículum y los mecanismos de contratación del profesorado. Hasta la década de los ochenta podía observarse que, a diferencia de las universidades británicas, en las estadounidenses el peso de los consejeros y administradores era un poco mayor. Con distintas variantes los dos modelos han sido transferidos a los países en desarrollo, si bien hay que señalar que han evolucionado de acuerdo con las condiciones particulares de cada país. La pregunta crucial es hasta qué punto en una situación de crisis de la educación superior como la que hoy se vive en muchos países, alguno de los dos modelos es el más adecuado dentro de la regulación que el gobierno ejerce sobre los sistemas de educación superior.

Cambios en las estrategias de modernización

Estas transformaciones han traído consigo cambios muy marcados en las relaciones entre el gobierno y la educación superior. La capacidad de un sistema de educación superior y, por consiguiente, de sus establecimientos, ha sido influida de manera considerable por las formas organizacionales y las prácticas que pretendían ser regularizadas, las cuales respondían a un propósito fijado con anterioridad. Dicho propósito era el de una modernización basada en el establecimiento de sistemas nacionales de asignación y administración de recursos. En este sentido el Estado fue el instrumento central para lograr lo anterior, y la universidad moderna, ligada a él, proveyó los recursos humanos para su desarrollo. Además, el proceso de modernización ha puesto un fuerte énfasis en la innovación y el cambio tanto en el nivel de sistema de educación superior. Los procesos de innovación están íntimamente conectados con la generación de recursos, su rápida distribución y el desarrollo de sistemas administrativos cuyo propósito, forma y procedimiento derivan con frecuencia

más del sector privado, industrial y comercial que de la administración pública.

En muchos países en desarrollo que no han alcanzado la etapa de crecimiento económico autosostenido, "el sector del mercado" marca dos divisiones. Una de ellas corresponde a un sector con diversos grados de modernidad, basado en industrias que son más intensivas en trabajo que en capital. El segundo puede ser descrito como agricultura de subsistencia que consiste en trabajo campesino con una economía semimonetaria. En este sentido la relación entre el gobierno y la educación superior, especialmente en África, refleja en un grado considerable la ausencia de un sector moderno de la economía. En dicho continente hay casos que equivalen a una economía de guerra, caracterizada por grandes limitaciones en los recursos disponibles y, en consecuencia, el mundo académico se halla en un precario balance entre los sectores moderno y tradicional de la economía donde el Estado lucha desesperadamente por evitar el colapso. En dichos casos la educación superior ha rebasado las demandas de los servicios gubernamentales, en tanto que el sector privado no ha tenido la capacidad suficiente para absorber el excedente de graduados. Es entendible dadas estas volátiles condiciones que el gobierno desearía ejercer control sobre una institución que lejos de ser un instrumento de política perfecto, es, sin embargo, con todas sus limitaciones, el símbolo del afán por modernizarse.

Innovaciones en la educación superior

Dentro de la literatura sobre la enseñanza superior el concepto de innovación ha recibido una atención especial. Frans van Vught ha estudiado la relación entre los modelos de regulación gubernamental y el comportamiento innovador de las instituciones de educación superior. Cabe señalar que existen muy pocos estudios relacionados con procesos innovadores en las naciones en desarrollo. El autor citado ha llegado a la conclusión de que las innovaciones promovidas por los diferentes gobiernos en los sistemas e instituciones de educación superior sólo pueden ser exi-

tosas si se cumplen ciertas condiciones. Tales condiciones tienen que ver, primordialmente, con un valor que es básico en la educación superior: la primacía en el manejo del conocimiento. Existen, además, otra serie de características muy importantes, que tienen que ver con el alto nivel de autoridad que tengan los académicos y los profesionales, el grado de fragmentación de las instituciones y la difusión del poder de tomar decisiones. Asimismo, las cualidades exitosas de los procesos de innovación en los establecimientos educativos de nivel superior se han identificado con tres conceptos principales: compatibilidad, beneficio y complejidad.

Cabe agregar que algunos de los supuestos que subyacen en el cambio de un modelo de relaciones universidad-gobierno bajo control estatal hacia la versión supervisada por el Estado, se basan directamente en la teoría y el modo de innovación. Asimismo, el establecimiento de vínculos con la industria provoca el cuestionamiento de la rendición de cuentas a nuevos socios y esto a su vez apunta al desarrollo de nuevos sistemas de transparencia en el uso de los recursos públicos. Relaciones más estrechas con la sociedad, implica cuestionarse hasta qué punto las formas actuales de rendición de cuentas requerirá elaboración posterior. En este contexto, la innovación tiene el propósito de cambiar la manera en que el sistema es operado y administrado.

Gestión de las instituciones de educación superior

Se ha hecho necesario encontrar nuevos esquemas de gobierno institucional que pongan énfasis, al mismo tiempo, en la participación de los académicos y en la eficacia de los procesos de decisión, especialmente de aquellos orientados a la obtención de recursos financieros. No se trata, por supuesto, de convertir a las IES en empresas rentables de acuerdo con los criterios del mercado, pero se tienen muchas posibilidades de introducir prácticas de gobierno y administración más eficientes, particularmente en el caso de las instituciones públicas (pp. 31-32).

La llamada "revolución de la gestión administrativa" ocurrida en la educación superior tiene muchos elementos constitutivos, pero pocos tan importantes como el abandono de lo que se llamó el "modelo político" de la gestión administrativa de las instituciones. Este modelo comenzó a instrumentarse en la enseñanza superior durante los últimos años de la década de los setenta. Dicho modelo se caracteriza por tres rasgos comunes. El primero es la determinación del gobierno de establecer un nuevo equilibrio entre los diferentes grupos de interés que existen en el sistema, ya sea brindando un nuevo reconocimiento a los "intereses internos", entre los cuales se encuentran los componentes sociales, la industria y el comercio regionales, o que se utilice una estrategia alternativa, es decir, redefiniendo el papel de cada una de las partes constitutivas del sistema ya conocidas.

El estímulo dado a cada establecimiento para que asumiera la responsabilidad de su propio destino estratégico puede considerarse como un segundo rasgo común del nuevo enfoque de gestión administrativa de las instituciones. Desde el punto de vista de los gobiernos, esa mayor responsabilidad incluye la capacidad de demostrar la utilización eficiente de los recursos para alcanzar los objetivos preestablecidos –a veces presentados en conjunto con una "misión institucional"– así como la preparación para diseñar planes institucionales de largo y mediano plazo. Las más de las veces, el gobierno apoya tales planes porque los considera instrumentos de primera necesidad, especialmente en un contexto caracterizado por una creciente competencia por los estudiantes y por los fondos, una competencia planeada, pero no organizada, por el gobierno mismo como una palanca para obligar a la enseñanza superior a esforzarse por lograr una mayor eficiencia y por elevar su capacidad de innovación.

El tercer rasgo común del nuevo enfoque de gestión administrativa es precisamente la irrupción en el mundo académico de los valores y la técnica provenientes del mundo de los negocios. Quizás sea prematuro juzgar si esas características de la gestión administrativa empresarial pueden o no adaptarse de manera útil a un medio tan específico como es el de la educación supe-

rior. Sin mencionar si esas características deben siquiera existir. Mírese por donde se mire la cuestión, es imposible negar que hoy la enseñanza superior está fuertemente influida por un espíritu de "profesionalismo administrativo".

Para aquellos que se interesan por saber cómo serán los probables modelos futuros de dirección de la educación superior, es muy importante seguir la pista de las transformaciones futuras que posiblemente surjan de los cambios de orientación que puedan adivinarse detrás de las posiciones que los gobiernos han adoptado ante la educación superior. Si esas posiciones continúan siendo construcciones híbridas provenientes de diferentes modelos teóricos opuestos, es de temer que en realidad no signifiquen nada más ni nada mejor que una reformulación de la estrategia tradicional de planificación y control racionales. Si tomamos la bien conocida analogía entre la política y el *music-hall,* puede decirse que los trajes cambiaron, pero que el coro, la danza y la canción siguen siendo siempre los mismos. Sólo cuando la estrategia básica de autorregulación eche raíces firmes, la educación superior estará ante una profunda transformación de la actitud gubernamental (Neave y van Vught, 1994b).

Conclusiones

Las relaciones entre la universidad y el gobierno se han vuelto más complejas dada la importancia creciente de la educación superior en las sociedades contemporáneas. Las instituciones universitarias también se han transformado en grandes organizaciones, algunas de ellas con aparatos académicos y administrativos muy complicados. El panorama presentado en este capítulo trató de destacar en forma amplia los procesos más relevantes que están teniendo lugar en el contexto internacional de las relaciones arriba mencionadas. Esta difícil y a veces conflictiva relación se expresa en la autonomía, el financiamiento, la evaluación, los mecanismos por los cuales el Estado pretende controlar a las instituciones y las formas en que éstas administran su vida académica y sus recursos financieros. Lo ofrecido aquí dio cuenta de las tendencias y dinámicas que han venido ocurriendo desde los últimos 40 o 50 años. De la revisión llevada a cabo en este trabajo se desprenden algunas interrogantes para el futuro inmediato: ¿serán capaces las instituciones universitarias de conservar su autonomía, frente a las cada vez mayores presiones del Estado y del mercado?, ¿es el financiamiento condicionado al desempeño de individuos y establecimientos la manera más efectiva para orientar el desarrollo de las instituciones universitarias, de acuerdo con los intereses gubernamentales y de la sociedad? No cabe duda que las universidades han tenido que remontar un camino largo y lleno de obstáculos para desarrollar plenamente sus potencialidades y dar cuenta a la sociedad de la manera en que utiliza los recursos de que ésta las provee. En fin, como lo indica el epígrafe al inicio de este capítulo, no es tiempo de ínsulas, sino de encrucijadas.

Bibliografía

Acosta, Adrián (2000), "Gobierno y gobernabilidad universitaria: ejes para una discusión", en Daniel Cazés, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coords), *Encuentro de Especialistas en Educación Superior. Re-conociendo a la Universidad, sus Transformaciones y su Por-venir* (Tomo II Evaluación, Financiamiento y Gobierno de la Universidad: El Papel de las Políticas), México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coordinación de Humanidades, UNAM.

Banco Mundial (1995), *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia,* Washington, Banco Mundial.

Blair, D. (1992), *Financial Diversification and Income Generation at African Universities,* Technical Department, Africa Region, Washington, D. C., The World Bank.

Bloom, David E. y Jaypee Sevilla (2003), "Difficulties in Justifying General Public Subsidies for Higher Education in Deve-

loping Countries", *International Higher Education. The Boston College Center for International Higher Education,* núm. 32, verano, pp. 2-3.

CLARK, Burton R. (1983), *The System of Higher Education: Academic Organization in Cross-National Perspective,* Berkeley y Los Angeles, University of California Press.

——— (1998), "Crecimiento sustantivo y organización innovadora: Nuevas categorías para la investigación en educación superior", *Perfiles Educativos,* Tercera Época, vol. XX, núm. 81, pp. 20-34.

FERMOSO, Julio (1996), "Relaciones Universidad-Estado. Tendencias en Europa", *La Universidad Ahora. Revista de Actualidad Universitaria,* núm. 9-10, noviembre de 1995-octubre de 1996, pp. 64-79.

MITNICK, B.M. (1980), *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Reforms,* Nueva York, Columbia University Press.

NEAVE, Guy (1988), "On Being Economical with University Autonomy", en M. Tight (ed.), *Academic Freedom and Responsibility,* Milton Keynes, United Kingdom, Open University Press, pp. 31-48.

——— (1999), "Estar advertido es la mejor defensa. La Universidad como objeto de investigación", *La Universidad Ahora. Revista de Actualidad Universitaria,* núm. 11-12, primer semestre, pp. 16-27.

——— y Frans A. van Vught (1994a), *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa,* Barcelona, Gedisa.

——— y Frans van Vught (eds.) (1994b), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds of Change,* Oxford, England, Pergamon.

OROZCO, Luis E., y Rodrigo Cardoso (2003), "La evaluación como estrategia de autorregulación y cambio institucional", *Perfiles Educativos,* Tercera Época, vol. XXV, núm. 102, pp. 73-82.

PSACHAROPOULOS, G. (1991), "Higher Education in Developing Countries: The Scenario of the Future", *Higher Education,* 21, 3-9.

RODRÍGUEZ, Roberto (2004), "La acreditación: ¿ave fénix de la educación superior?, en Imanol Ordorika (coord.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México,* México, Miguel Ángel Porrúa-CRIM-UNAM-Cámara de Diputados.

SAMOFF, Joel (ed.). (1994), *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment and Human Resources,* París, Casssell-UNESCO.

SCHUGURENSKY, Daniel (1998), "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿Hacia un modelo heterónomo?", en Armando Alcántara, Ricardo Pozas y Carlos A. Torres (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo,* México, Siglo XXI Editores.

SKOLNIK, M.L. (1987), "State Control of Degree Granting: The Establishment of a Public Monopoly in Canada", en C. Watson (ed.), *Government and Higher Education, the Legitimacy of Intervention,* Toronto, Higher Education Group, The Ontario Institute for Studies in Education.

TAPPER, E.R., y B.G. Salter (1997), "El concepto cambiante de autonomía universitaria", *Revista de la Educación Superior,* vol. XXVI (4), núm. 104, octubre-diciembre, pp. 109-132.

THE WORLD BANK (2000), *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise,* Washington, The World Bank.

——— (2002), *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education,* Washington, The World Bank.

WASSER, Henry (1997), "Redefinición de la autonomía de las universidades", *Revista de la Educación Superior,* vol. XXVI (4), núm. 104, octubre-diciembre, pp. 97-108.

Humberto Muñoz García

*Universidad pública y gobierno: relaciones tensas y complejas**

Introducción

La universidad pública ha tenido una presencia notable en la historia de México. Ha sido la institución donde se han formado los profesionistas y técnicos requeridos por el desarrollo económico, así como las élites políticas dirigentes (Camp, 1996; Smith, 1979).[1] También ha sido fuente productora del conocimiento científico y el pensamiento social de vanguardia, además de difundir la cultura y preservar el patrimonio artístico del país. La universidad pública a lo largo de los últimos tiempos, en función de sus características y el papel que le designó la sociedad, ha sido un apoyo fundamental para el logro de la democracia e impulsora de cambios para el progreso de la sociedad.

Dependiente del subsidio público, las vías de cambio de la universidad, su autonomía, sus principios rectores y las funciones que debe cumplir para el México del nuevo siglo, están centradas en un debate que toma como objeto de análisis las relaciones que mantiene con el gobierno en sus distintos niveles de operación. Estas relaciones tienen un interés creciente para la investigación, el debate académico y político, porque de ellas depende, en gran medida, el futuro de estas instituciones educativas.

*Este documento forma parte del proyecto Relaciones Universidad-Gobierno que tiene el apoyo del PAPPIIT, UNAM.

[1]El texto de Smith sobre "Los laberintos del poder" tuvo una repercusión importante en la academia mexicana. En su obra afirma que "una preparación universitaria siempre ha sido prácticamente un requisito para el ingreso a los niveles superiores de las élites mexicanas." (p. 95).

Las relaciones de la universidad pública con el gobierno mexicano han sido variables a lo largo de la historia. Han habido momentos en que el Estado auspició el florecimiento de la universidad, otros en que la cerró, la asfixió con el recorte de los recursos o la combatió políticamente (Martínez, 1986; Villaseñor, 1988; López, 2001; Rivera, 2004). Los instrumentos del gobierno para manejar sus vínculos con la universidad siempre le han permitido mantener una posición de fuerza frente a ella (p.ej. Levy, 1987; Neave, 1995).

Es de hacer notar que las relaciones entre ambos no son las mismas en cada país (Neave y van Vught, 1994), lo mismo que sus bondades o defectos. De ahí que se vuelvan un objeto de estudio fundamental cuando se quiere entender la dinámica de cambio de las instituciones universitarias *vis a vis* sus nexos con el gobierno y lo referente a las políticas públicas que se aplican para conducir al sistema de educación superior.

Las universidades públicas en México entraron a un periodo de transición en sus relaciones con el gobierno que fueron coincidentes con los cambios que en esta materia ocurrieron en el campo internacional. Este tránsito se dio por las propias modificaciones en la fisonomía del Estado que transformaron su presencia en la educación al pasar de lo que era proveer recursos económicos y "dejar hacer" a una forma de intervención "a distancia" mediante el manejo financiero para provocar cambios y coordinar a las universidades. Otorgar y distribuir los recursos públicos a las universidades, su autonomía, las formas e intensidades de injerencia gubernamental en la vida de las instituciones han sido y son las cuestiones clave en el establecimiento de las relaciones. En esencia, representan los aspectos cruciales de una relación política.

Este estudio parte de la siguiente idea: hace un cuarto de siglo comenzaron a darse cambios importantes en las relaciones de los gobiernos y las universidades en muchos países del orbe. En el caso mexicano marcaron una nueva situación y posibilidades de desarrollo para las instituciones que es distinta de la que había existido antes, durante el periodo de sustitución de importaciones.

El gobierno tuvo un cambio de enfoque orientado hacia la búsqueda de coordinación del sistema de educación superior. La toma de decisiones quedó en extremo centralizada frente a la diversificación y diferenciación institucional que ha tenido lugar en este nivel educativo. En sus oficinas se define lo que corresponde al monto del subsidio, su distribución, la apertura de nuevas ofertas educativas y la equidad de oportunidades de educación superior en el territorio. Ahí es donde se realizan los planes y programas de crecimiento y evaluación. Mediante lo anterior, el gobierno tiene un fuerte impacto sobre la dinámica educativa. Y el punto es que este impacto es diferencial en las universidades porque entre éstas y el primero median una serie de factores que tienen que ver con la presencia de los gobiernos locales, su signo partidario, esto es sus propios proyectos educativos. Asimismo, con las fuerzas políticas del ámbito local, la inserción de las autoridades universitarias en su entorno político y la propia dinámica política de las instituciones.

En el contexto actual, las relaciones políticas de las universidades con el gobierno en sus distintos niveles y ámbitos han tendido a multiplicarse con la alternancia partidaria en el poder, debido a la cantidad de actores que han emergido con intereses educativos. De esta forma, las relaciones de las universidades públicas con el gobierno central se encuentran mediadas por una serie de factores que es necesario descubrir y estudiar porque son de una extraordinaria complejidad y reflejan las tensiones y negociaciones que se dan entre ambos actores en un marco de incertidumbre para las casas de estudios.

Este texto inicia con la aportación de elementos sobre el cambio de actitud del Estado con respecto a las universidades. La discusión ocurre en el contexto que sobre este punto se sigue en el campo internacional. A través de ella se puede entender qué fue lo que se alteró en el modo de relaciones que históricamente había tenido el gobierno federal con estas instituciones, en el caso de México, lo cual constituye el siguiente apartado.

Enseguida se presentan las interrelaciones que guardan el gobierno local y las universidades estatales y las mediaciones que

resultan de la presencia del gobierno federal. Ilustraremos el papel que desempeñan los gobiernos locales para que puedan funcionar las casas de estudios en medio de las nuevas reglas que ordenan al sistema de educación superior y la multiplicidad de actores con las que tiene que relacionarse la universidad pública en el entorno político que ha traído la alternancia.

Se argumentará, después, que el financiamiento es el centro político del triángulo relacional y se analizará cómo la forma de distribución de los recursos y la atención diferencial de los niveles de gobierno a las universidades han provocado una estratificación de las instituciones que refuerza los patrones de desigualdad entre ellas en el territorio nacional. Finalmente, se presentan una serie de comentarios y se abren algunas líneas de investigación sobre el problema.

El cambio de modelo

En la literatura sobre el tema una de las primeras cuestiones que se ha planteado es acerca de la transformación del papel y funciones de la universidad. Readings (1997) en su muy conocido libro apunta que los cambios que ha sufrido la universidad están determinados por el decaimiento de la misión cultural de las naciones, que hasta ahora había sido una razón de ser de esta institución. Se ha producido, según él, una separación de la universidad de la idea del Estado-nación "como productor, protector y actor que inculca la noción de cultura nacional" (p. 3). Y agrega que el proceso de globalización económica provoca que el Estado-nación abandone relativamente su papel como primera instancia de la reproducción del capital.

La pregunta que se hace Readings es crucial y se refiere a si estamos en el amanecer de una nueva era para la universidad como proyecto o si éste es un tiempo en que la institución se encuentra en el crepúsculo de su función crítica y social.[2] ¿Qué

[2] La idea y el sentido hacia donde se orienta la universidad ante los desafíos de la complejidad y la sociedad posindustrial es un problema tocado por varios pensadores. Por ejemplo, véanse los libros de Rothblatt y Wittrock (1996) y el también famoso discurso de Derrida (2002) la "Universidad sin condición".

es lo que esto último significa? Cita a Lyotard (1984) para argumentar que la era posmoderna encuentra a la universidad cerca de lo que puede ser su fin. Entre otras razones –señala Barnett (2002)– porque la producción de conocimiento ya no es exclusiva de la universidad, toda vez que las actividades que lo generan están siendo desarrolladas en un mercado externo a la propia universidad.[3]

Luego entonces, la universidad tiene que tomar conciencia del momento histórico en el que está inmersa y encontrar una forma distinta de operar, establecer una concepción diferente a lo que fue para refundarse como proyecto institucional. Y eso supone un cambio de las relaciones que la universidad mantiene con el Estado y los gobiernos[4] ajustándose mediante la adquisición de nuevas responsabilidades y capacitándose para entablar negociaciones muy variadas con distintos ámbitos de la sociedad.

Por su parte, de acuerdo con Readings, el Estado cambia su fisonomía ya que deja de ser la unidad elemental de la acumulación de capital y el agente que articula lo social. Además, la economía de los países sale del control político de los otrora poderosos estados para ser cada vez de mayor interés de entidades transnacionales que transfieren flujos de capital para obtener

[3] Véanse también los trabajos de Gibbons quien habla de la existencia de dos formas de producción del conocimiento: *grosso modo* la investigación académica y la que se lleva a cabo fuera de los recintos académicos dedicada básicamente a la resolución de problemas. Una versión resumida de su postura se encuentra en Dill, D. y B. Sporn (1995), *Emerging Patterns of Social Demands and University Reform: Trough a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon Press.

[4] En la literatura sobre educación superior y universidad hay estudios en que los términos de Estado y gobierno se usan de manera intercambiable, como sinónimos. Dice Milliband (1969) que a menudo se confunden. Sin entrar a una discusión de fondo, en este texto las relaciones de la universidad pública se refieren al gobierno, entendido como administrador de lo público (espacio de aquello que es común a todos) y ejecutor de las políticas públicas para la educación superior. Las universidades públicas llevan a cabo sus intercambios políticos con el gobierno y sus funcionarios. El Estado, a diferencia, es el poder de lo público, es soberano, y entabla pactos con la universidad pública reconocidos en la ley, como por ejemplo el régimen de autonomía en la Carta Magna, que en nuestro país está vinculado a la historia, las normas y la cultura política. En consecuencia, el Estado se ubica en un nivel de abstracción mayor. Como dice Levy, el Estado corresponde a una noción más extensa y menos transitoria que la de gobierno. Para una discusión más amplia sobre el uso de estos conceptos en el contexto de la educación superior pública y privada en América Latina véase su libro (1995). Aquí hemos respetado las denominaciones que hacen los autores tratados.

ganancias, sin que las transferencias tengan relación con las fronteras nacionales. El Estado queda reducido a un aparato burocrático de administración gerencial.

Bajo esta lógica, la universidad y el Estado adquieren un carácter instrumental al igual que las relaciones que mantienen entre ambos. Los dos dejan de tener una posición central a la cuestión de la vida común. Priva el pragmatismo. El Estado se convierte en una especie de facilitador para vincular a la universidad con el mundo de los negocios, para establecer alianzas entre funcionarios públicos, académicos y empresarios. Para el Estado y para la universidad la presencia del mercado es la que regula lo social y, por tanto, orienta las relaciones que se establecen entre los dos.

Uno de los casos que mejor ilustran estos cambios es el que relata Marginson (1997) para Australia. En este país el gobierno era responsable de controlar los mercados, promover el crecimiento y disminuir el impacto de las desigualdades. En estas condiciones el gobierno financiaba casi por completo a la educación. Entre 1965 y 1975 se triplicó la matrícula en las universidades, creció el profesorado y la infraestructura. Toda la dinámica educativa había sido financiada con fondos públicos. El gasto en educación se había casi duplicado como proporción del producto interno bruto (PIB) en ese periodo.

Veinte años más tarde la matrícula en las universidades se había doblado. El gasto público en educación como proporción del PIB había comenzado a disminuir drásticamente. El gobierno había impulsado la reconversión productiva para hacer frente a la globalización y al mismo tiempo instituía cambios importantes en la educación superior para modificar su organización y disolver aquellos puntos que mediaban las relaciones de las universidades con el gobierno.

La inserción de Australia a la economía internacional implicó demandas al gobierno para estimular las exportaciones, reducir el gasto social, reducir el gasto corriente y su participación en la actividad económica, fortalecer al capital privado para reorganizar la economía nacional. En otras palabras, disminuir el sector público y con ello la responsabilidad del gobierno respecto a la educación superior. La llegada del mercado como mecanismo coordinador del equilibrio social, como en otras partes del mundo, vino acompañada por las ideologías del libre mercado que buscan minimizar el papel del Estado en la esfera social.[5] En lo educativo, como se relata para el caso australiano, la educación comenzó a ser enfocada en términos de mercado, de usuarios que son clientes, orientada bajo una concepción privada y financiada mediante pagos por colegiatura y fondos privados. En este sentido, la formación de un mercado educativo no es meramente un hecho económico, porque tiene repercusiones sobre la cultura, la sociedad y la formación de identidades. Además, porque en este caso nacional, que resulta típico para estudiar lo ocurrido en otros países, con sus propios matices, el análisis es muy revelador de los cambios del papel que ha jugado el gobierno para trastocar sus relaciones con la educación superior pública.

De acuerdo con varios autores que han pensado este tipo de problemas, la globalización aceleró el cambio del papel del Estado con respecto a la educación, al tiempo que favoreció un movimiento de las universidades y la academia hacia el mercado (Slaughter y Leslie, 1997). Se advierte que estos procesos son en extremo complejos y que donde mejor se aprecian, en el caso de las universidades, es en el campo de la investigación. Este terreno adquirió una gran importancia en virtud de que el conocimiento se volvió una pieza clave para el desarrollo del sistema productivo y la competitividad internacional.

En este contexto, las universidades, y el trabajo que en ellas se realiza, pásaron a ser percibidos por el gobierno de una manera distinta. Este último comenzó a recibir presiones desde varias fuentes para que la ciencia ubicada en las universidades públicas adquiriera una mayor relevancia social,[6] al tiempo que se elevaba la demanda de conocimiento en la economía y la so-

[5] El libro de Marginson es una pieza fundamental en la literatura para entender las tendencias mediante las cuales el mercado penetró el sector educativo, en especial del nivel superior, así como para explicar por qué ocurren y cómo se manifiestan.

[6] Que en muchos casos se ha traducido como un mayor compromiso de la ciencia para el desarrollo tecnológico y que este último pase a ser parte de la primera en el mercado.

ciedad. Para tal propósito, al tiempo que se reducía el subsidio a las instituciones, había que comprimir los fondos públicos para la investigación y exigirles a las universidades un mayor rendimiento de cuentas de los recursos que reciben, lo cual se acoplaba bien a una visión más gerencial del funcionamiento del gobierno. Los investigadores necesitarían concursar por recursos adicionales para hacer su trabajo, los cuales se entregarían según su pertinencia. Con ello, es obvio, se crearon condiciones para influir, o condicionar, las agendas científicas. También se dio inicio a una modificación de las pautas del trabajo académico orientadas hacia una mayor competencia por la adquisición de dinero. En suma, apareció lo que Slaughter y Leslie (1997) denominaron como capitalismo académico mediante el cual las instituciones, los profesores e investigadores desarrollan conductas y esfuerzos para asegurar recursos financieros externos al campus.[7]

Igualmente, estas tendencias fueron acompañadas, en las sociedades industriales y posindustriales, por la emergencia gradual de organizaciones no académicas en las que se realiza investigación que resulta apropiada a la demanda comercial de productos de las grandes corporaciones transnacionales.[8] Organizaciones que se vuelven en ocasiones competitivas y en otras complementarias a las instituciones universitarias.

La competencia entre las universidades públicas para allegarse fondos y de éstas con las organizaciones del sector privado que producen conocimiento, ha presionado a las primeras para introducir cambios y nuevas modalidades en su organización, al mismo tiempo que el conocimiento es colocado como una mercancía en la propia visión de los gobiernos.

[7]Aportes de fundaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, contratos para producir conocimiento, dar servicios o asesorías, asociaciones con el sector industrial y gubernamental, venta de patentes, transferencia de tecnología, elevación de cuotas escolares, etcétera. Esto, además, ha resultado en la aparición de profesores universitarios, por ejemplo en Oxford, que están a cargo de empresas multimillonarias, incluso como socios (Dahrendorf, 2003) y de una notable presencia de empresarios en las juntas directivas de las instituciones.

[8]Acerca de cómo la globalización ha afectado a la investigación en América Latina, véase la obra de Licha (1996). Ella argumenta que en esta región ha surgido un nuevo *ethos* académico, que ha modificado la identidad, valores, discursos y prácticas de la comunidad científica a medida que se desarrolla el nuevo modelo de hacer ciencia que viene ligado a la globalización.

Muchas de estas ideas han sido elaboradas y usadas para interpretar los cambios de las relaciones entre la universidad y el gobierno en los países donde el capitalismo, el libre mercado o el neoliberalismo, ha tenido un alto desarrollo como son los casos de Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Australia, entre otros, reportados en la literatura. Aunque en cada país las relaciones entre el gobierno y las universidades han tenido sus matices históricos propios como se muestra en el libro de Neave y van Vught (1994).

Así, hay quienes sostienen que en los sistemas de educación superior se dan tendencias que convergen, las cuales se han intensificado. Por ejemplo, la diversificación institucional y la privatización. Junto con ellas se manifiesta, igualmente, la reducción del Estado benefactor que se reemplaza por un tipo de Estado que recorta los gastos sociales, deja de suministrar los servicios públicos (educación y salud), desregula la economía y favorece la flexibilidad laboral. Además, hay intereses poderosos que buscan adaptar la universidad al paradigma económico de libre mercado. La adaptación consiste en que las universidades pongan énfasis en el valor de los recursos monetarios, la responsabilidad social, la planeación y la evaluación institucional, así como en la selectividad.

Hay una redefinición de las relaciones universidad-Estado. Programas y acciones gubernamentales buscan acercar a las universidades para responder a las demandas del mercado y del Estado. Lo cual tiene consecuencias graves sobre el financiamiento y la autonomía de las instituciones. La universidad queda en una situación más vulnerable ante un sinnúmero de fuerzas políticas y sociales que buscan influir en su devenir (Shugurensky, 1998).

El contexto mexicano

El cambio en el modelo de desarrollo económico en México de la sustitución de importaciones al orientado para exportar, pasando por la reestructuración productiva de los años ochenta, trajo una modificación sustancial de la fisonomía del Estado.

Esto implicó la transformación del gobierno desde un régimen corporativo de partido único a un sistema pluripartidista con posibilidades de alternancia y una mayor división de los poderes dejando atrás el presidencialismo meta-constitucional.

Aunado a lo anterior se gestó una mayor pluralidad de las visiones que tienen los diferentes actores de la escena política sobre casi todos los temas y problemas nacionales. Arreció el debate y la competencia política, en los partidos y entre ellos; se gestó un organismo externo al gobierno para organizar y sancionar los procesos electorales tal que los resultados dieran credibilidad y legitimidad a los triunfadores para gobernar. Recomposición y desplazamientos de la "élite del poder".[9]

En México, como en otros países del continente, la forma de producción capitalista instaurada a partir de la crisis de la deuda externa, requería del auxilio del Estado para reproducirse. El Estado propiciaría el aumento de la privatización y la desregulación para garantizar el libre comercio y la movilidad de los capitales. En el ámbito nacional, los servicios sociales que no fueran ofrecidos por la iniciativa privada también quedarían bajo su responsabilidad; esto es, los costos para mantener a quienes no pudieran pagar dichos servicios los seguiría aportando el Estado. Además, el Estado nacional tendría otros encargos: organizar los procesos políticos internos bajo la lógica de regímenes democráticamente electos, representar al país en los foros internacionales, impulsar valores acordes a las condiciones planteadas por la globalización (Bauman, 2003; Dahrendorf, 2003).[10]

[9] Tomo el concepto de C.W. Mills (1993). Pasamos de los políticos profesionales formados en las universidades públicas del país (Camp, 1996), a los políticos tecnócratas formados en las universidades extranjeras y de ahí a un sector que ha formado parte del empresariado mexicano y que en el gobierno sigue manteniendo fuertes vínculos con él.

[10] Es útil recordar la existencia del Estado-nación. En las obras de estos dos autores hay discusiones muy interesantes sobre su permanencia, su nueva fisonomía y tareas. El primero hace una discusión importante sobre la desaparición del Estado benefactor. El segundo coloca el problema de cómo las grandes decisiones económicas se toman en los ámbitos privados de las grandes corporaciones multinacionales y no se hacen públicas. Además, argumenta, ejemplificando con el caso de la Unión Europea, el escaso interés que tienen los miembros de cada sociedad por cuestiones económicas que se consideran "técnicas", como la instauración del euro, mientras que hay una amplia voluntad de que se mantenga la independencia política de cada Estado-nación.

En lo particular, el Estado, a través del gobierno, estaría encargado de coordinar los esfuerzos para conducir el sistema de educación superior, con el discurso de la calidad, interviniendo en lo público y manteniendo desregulado el sector privado. Asimismo, estimulando favorablemente la instauración y el crecimiento de instituciones tecnológicas, toda vez que la tecnología impulsa a la nación hacia la sociedad del conocimiento.[11]

Todo esto que ocurrió en el país no retiró al Estado ni tenía por qué hacerlo. El Estado había de permanecer para conciliar los intereses del país con las fuerzas globalizadoras económicas y políticas y procesar los nacionales. En medio de sus propios cambios y de la mundialización, el Estado mexicano hubo de recibir presiones, como muchos otros del Tercer Mundo, de organismos internacionales que mediante los préstamos buscaron influir en las políticas de educación superior nacionales sobre la base de criterios fundados en teorías que no se corresponden con las realidades históricas y las tradiciones específicas y distintas de México con relación a los lugares para las que fueron elaboradas y aplicadas dichas teorías (Maldonado, 2002; Figueroa, 2004).[12]

Por su parte, la universidad pública en México llegó al nuevo milenio con un caudal de problemas. Uno de ellos ha sido el fin de un modelo de relaciones con el gobierno que históricamente había permitido regularlas bajo el supuesto de una dependencia mutua. Un *modus vivendi* por el cual se aceptaban ambas partes y resolvían sus diferendos (Levy, 1987). Cada una cumplía su función en el pacto: la universidad daba legitimidad al régimen y el gobierno respetaba la autonomía y entregaba financiamiento a través del subsidio federal. Gobierno y universidad colaboraban en darle estabilidad al sistema político e impulsar el desarrollo económico.

En medio de tensiones extraordinarias en algunos momentos, este modelo comenzó a cambiar su contenido a partir de la

[11] Por ejemplo, en el texto tan importante de la ANUIES (2000) se reitera insistentemente que la educación del futuro será la "puerta de acceso a la sociedad del conocimiento".

[12] Por ejemplo, la del capital humano.

crisis de la deuda externa. El gobierno decidió iniciar la reducción del gasto social, romper el patrón de incremento permanente del subsidio y controlar la expansión desordenada del sistema educativo.[13] Se acabó el manejo indiscriminado del subsidio a las universidades públicas. El financiamiento dejó de ser automático. Se agotó el tiempo en que la política educativa del gobierno estaba más orientada a satisfacer que a modelar las demandas de las universidades públicas (Levy, 1987).

A partir de entonces se abre paso una óptica diferente en el gobierno sobre el papel y la conducción de las universidades públicas que inaugura una nueva época. El apremio por ajustar presupuestos se tradujo en políticas tendientes a elevar la calidad y estimular la planeación y la evaluación como medios para incrementar la eficiencia y la pertinencia de las instituciones y, en consecuencia, entregar recursos según resultados.

El gobierno federal se volvió, entonces, uno de los actores principales en el cambio institucional (Mendoza, 2002a; Muñoz, 2002). Desde él se enfatizaron políticas que, entre otras cosas, significaron que ya no se abrieran más universidades públicas, constituir un nuevo segmento en el sistema de educación superior con institutos y universidades tecnológicas y permitir la concurrencia de las instituciones privadas.[14]

Como en otros procesos nacionales, hubo un periodo de cambios y ajustes en las relaciones de las universidades con el gobierno federal a medida que se transformó la fisonomía del Estado entre ser educador para convertirse en evaluador (Mendoza, 2002b). Hay quienes suponen que el Estado mexicano en realidad dejó de ser proveedor para volverse supervisor y coordinador de la educación superior (Levy, 1994), lo cual quiere decir que

[13] La "politización" de la universidad pública fue utilizada para decir que la institución había dejado de servir al Estado. También, como justificante para respaldar la disminución de los fondos públicos.

[14] Sobre el surgimiento y desarrollo de las instituciones privadas en México véase Levy (1995). Acerca de sus tendencias de crecimiento y diferenciación consúltese el capítulo de Kent y Ramírez (2002). La polémica reciente respecto al significado y tendencias de la privatización de la educación superior está ilustrada en el artículo de Rodríguez publicado en el número 95 del Suplemento *Campus Milenio* aparecido el 2 de septiembre de 2004.

uno de sus propósitos principales es intervenir para mejorar la autorregulación institucional.

Ya entrado el decenio de los años noventa del siglo pasado las relaciones de las universidades públicas con el gobierno federal se habían vuelto más complejas y difíciles porque las casas de estudios se tenían que sujetar cada vez más a los designios oficiales y al hacerlo ponían en tensión su carácter autónomo. No obstante, se consideraba que la implantación de un modelo de control para establecer la dinámica de las relaciones entre ambos actores había fracasado en virtud de que el gobierno federal no tenía una estrategia general de planeación racional (Levy, 1994).

Se ha observado, desde entonces, una injerencia creciente del gobierno federal en la vida de las instituciones mediante la elaboración y ejecución de políticas centralistas que terminan por ejercer control sobre las universidades públicas. Éstas van acompañadas por una política financiera en la que predomina, en la mayoría de los casos, el subsidio federal sobre el estatal, lo que hace que las universidades públicas graviten políticamente sobre la voluntad del gobierno federal.

Este último, como se verá más adelante, tiene una presencia de hecho muy importante en la subsistencia de las universidades públicas. Y, sin embargo, no es la única. Las universidades públicas en las entidades federativas del país reciben una parte de sus recursos de los estados locales. La presencia de estos últimos ha ido junto a la creciente importancia de las universidades para contender con la demanda de educación superior y a su reconocimiento en la sociedad local.

El gobierno federal ha estado jugando un papel creciente en el manejo de las universidades públicas mediante la inducción de políticas y los programas de recursos financieros extraordinarios. El decenio de los años noventa en México será reconocido como el periodo en el que se pusieron en operación un conjunto de políticas para evaluar el desempeño institucional ligadas a la coordinación del sistema de educación superior y a su financiamiento. Este último fue el mecanismo utilizado por el gobierno federal para conducir a las universidades públicas hacia el cum-

plimiento de las políticas oficiales. Estas políticas han tenido una recepción distinta en las universidades y su aplicación se ha ajustado a las condiciones propias de cada una de ellas. Las características institucionales, por un lado, y la relación y las acciones de los gobiernos locales con las universidades, por el otro, forman una especie de filtro, variable en cada situación, que produce mayor o menor laxitud para que las instituciones se vinculen a las políticas federales. El grado de laxitud abre o cierra posibilidades a la Federación en la conducción y coordinación del sistema educativo superior.

En breve, el gobierno federal pasó de una actitud de negociación pasiva con políticas de subsidio benignas a una actitud de negociación activa con políticas de intervención a través de instrumentos de evaluación (Acosta, 1997). Hasta ahora la injerencia del gobierno federal en las universidades públicas ha tenido una serie de consecuencias. La más notable, tal vez, es la operación de una autonomía restringida. Pero también una serie de cambios políticos como la pérdida de fuerza de los sindicatos, la ruptura de relaciones que vinculaban a los gobiernos universitarios con intereses de políticos locales, la deshomologación salarial de los académicos y la introducción de valores ligados a la competencia, que ha terminado por modificar el *ethos* académico. Las políticas de evaluación establecieron nuevas reglas y debilitaron a las instituciones al trastocar las normas y mecanismos legales que regulan los comportamientos académicos de los actores universitarios (Suárez y Muñoz, 2004).

El cambio de fisonomía del Estado, un sistema político de partidos y las acciones educativas del gobierno modificaron el cuadro de relaciones con las universidades públicas. El gobierno en medio de la crisis fiscal ha enfatizado, además de lo dicho, la rendición de cuentas. Las universidades, por su parte, han tenido que desenvolverse en medio de una fuerte presión de la demanda educativa a raíz del bono demográfico, escasez de recursos, el nuevo contexto político auspiciado por la democratización y la influencia de los cambios de la educación superior en los países del primer mundo. Todas estas corrientes en el entorno

han estado asociadas a reformas que transformaron rasgos institucionales, particularmente en las formas de gobierno y el ejercicio de la administración. Los dos grandes actores cambiaron lo mismo que su vinculación e intercambios políticos.

En este trabajo se sustenta que en el caso de nuestro país el modelo de relaciones entre la universidad pública y el Estado ha variado en efecto, lo que no ha significado que la universidad haya quedado abandonada. Por el contrario, el cambio en el modelo de relaciones fue diseñado para que el gobierno pudiera intervenir y orientar el desarrollo institucional de las universidades debilitándolas en el ejercicio de su autonomía y limitándoles su capacidad de respuesta fuera del marco de las políticas federales.

La política financiera del gobierno federal ha dado pie a un control central del conjunto de universidades públicas. Suponemos que dicho control, sin embargo, es variable dependiendo del comportamiento político y financiero que siguen los gobiernos locales con sus universidades. Destaca, además, que estas últimas son actores principales en la vida política de cada una de las entidades federativas. Por ello, suponemos que en la trama de un conjunto amplio de vínculos políticos con el exterior del campus es como se puede apreciar mejor cómo se modulan y especifican las relaciones de la universidad con el gobierno, cuál es el peso y la importancia que cobra el gobierno estatal y la importancia que le otorga a la educación superior frente al gobierno federal, y cómo se traducen los intercambios entre los actores sobre el financiamiento y las posibilidades de desarrollo institucional que tienen distintos conjuntos de universidades públicas.

El ámbito local

Los gobiernos locales han tenido un papel fundamental en el desarrollo de las universidades públicas de los estados. En algunos momentos tuvieron que intervenir de manera muy clara frente a conflictos internos y para cambiar las normas institucionales a través de los congresos estatales (Kent, 1998). Más re-

cientemente, una de sus preocupaciones fundamentales es preservar la estabilidad y el equilibrio de fuerzas en las universidades; contribuir a que los mecanismos de operación de las instituciones sean duraderos, eficaces y eficientes. La óptica, con los antecedentes de los años setenta, es que la inestabilidad de las universidades tiene efectos directos en desestabilizar los sistemas políticos locales, que la injerencia desmedida del ejecutivo estatal, la imposición de autoridades universitarias o la retención del subsidio por motivos meramente políticos es contraproducente. Hay como una búsqueda de afinidad entre el gobierno estatal y la universidad, aunque también hay excepciones.[15]

En virtud de la descentralización –la mayor cantidad de la matrícula universitaria reside en las universidades públicas estatales– los gobiernos locales han desarrollado intereses y volteado la vista hacia la educación superior en sus respectivas entidades. Además de su intermediación política, los gobiernos estatales han sido una pieza clave porque se encargan, más en algunos casos que en otros, de una parte del financiamiento ordinario, sin el cual las casas de estudios no podrían funcionar. Al mismo tiempo, representan un aval político para que la Federación otorgue el subsidio ordinario y los ingresos extraordinarios vía los programas oficiales. En ocasiones, brindan auxilio financiero adicional cuando la Federación no reconoce o no puede hacerse cargo de rubros que están fuera de su alcance o de su competencia y que son vitales para las universidades.[16]

[15] En México hay una larga historia de las relaciones entre la universidad y el Estado, que en ocasiones han llegado a ser críticas y conflictivas. También tiempos en que no llegaron a romperse, pero vivieron momentos de gran tensión. Véanse, entre otros, Martínez Della Rocca (1986), Villaseñor (1988) y Mendoza (2001). En los años setenta, la denominada universidad-pueblo o universidad crítica, democrática y popular (Wences Reza, 1984; Rivera Terrazas, 1983) tuvo relaciones difíciles y de enfrentamiento con los gobiernos de entidades como Guerrero, Puebla y Sinaloa. El ejemplo es interesante porque permite observar que el gobierno federal, frente a un conflicto, en más casos presiona al gobierno local para que llegue a acuerdos con su universidad. En otras apoya al gobierno estatal para terminar con el conflicto o adopta una posición neutral. La postura del gobierno federal ante conflictos universidad y gobierno local cambia según sus cálculos e intereses.

[16] Por ejemplo, en varias universidades de los estados hay una parte de la nómina que no es reconocida por las autoridades centrales y que tiene que ser cubierta. En otros casos, las autoridades de la Federación otorgan plazas académicas de más bajo nivel salarial del que se requiere. Habitualmente se hace una negociación para que el gobierno local cubra la diferencia.

Diríase que los gobiernos estatales, después del periodo de reformas que termina su principal oleada en los noventa, no han sido ajenos a la vida de las universidades, las que se adaptaron y asumieron las nuevas reglas del juego puestas al sistema de educación superior. Existe la impresión de que ambos actores han llegado a establecer una relación de cooperación en que se guardan las distancias, aunque también hay lazos políticos funcionales en que ninguna de las partes desea entrar en fricciones con la otra porque le puede resultar inconveniente; algo así como un modelo de coexistencia, donde la mayor o menor identidad se refleja en el esfuerzo financiero del gobierno estatal y en su grado de apoyo político a la universidad.[17] La universidad debe cuidar que no exista una clara relación de dependencia con el gobierno local tal que la comunidad académica sienta que este último interviene o que tiene una injerencia indebida.

En este marco general no deja de haber excepciones, algunas de las cuales dependen de las relaciones que mantienen dos personajes políticos que resultan claves: el gobernador y el rector. Cuando hay entendimiento entre ambos las relaciones de la universidad y el gobierno estatal fluyen de manera natural. Cuando no han sido buenas se tienen ejemplos de que el primero ha intervenido para impedir la reelección de un rector; o bien ha hecho presencia en la universidad con su propio grupo político para ganar la rectoría, aunque a veces se ha quedado en la manipulación de las fuerzas políticas internas para favorecer a alguna de ellas.[18]

Antaño, en muchas entidades del país, el gobernador tenía la facultad de designar al rector. Actualmente, juega a convenien-

[17] En el estado de Sonora, el gobierno local participa con la mitad del subsidio ordinario de la Universidad de Sonora. En el pasado régimen y en el actual, la universidad ha sido respetada en sus decisiones, ha contado con apoyo político y goza de una buena imagen en la sociedad. Esta situación contrasta con la que tiene la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, la cual ha vivido asediada por el gobierno local en los últimos tiempos. Éste ha sido un factor importante que ha impedido su desarrollo. Véase mi artículo en el suplemento *Campus Milenio*, número 95 del 2 de septiembre de 2004.

[18] En un ensayo del doctor Medina Viedas, "¿Verticalismo contra democracia?", *Campus Milenio* (6 de noviembre de 2003), hay algunos ejemplos empíricos que sirven para apoyar estas afirmaciones.

cia, se abstiene o participa según que el acomodo de fuerzas internas vaya en dirección de un acomodo político de la universidad con el gobierno del Estado o según el grado de conflictividad con el que se presente una sucesión rectoral, por ejemplo. Las luchas por el poder universitario a veces son cruentas y difíciles. Cuando las sucesiones de rector se llevan a cabo dentro del marco jurídico universitario, sin mayor movilización política, es menos probable que un gobernador las interfiera. La autonomía, la estabilidad política y la gobernabilidad de una universidad juegan como escudos de defensa a cualquier embate del gobierno. Pero es muy claro que las autoridades del estado (y también las de la Federación) prefieren que la conducción de la universidad se haga por un grupo con el que tengan afinidades políticas.[19]

El rector, por su lado, es no sólo el representante de la universidad frente a los poderes públicos, sino también el centro donde se concentra gran parte del poder universitario. Tiene el encargo de formular el proyecto de desarrollo institucional y someterlo a la consideración de los cuerpos colegiados. Toma decisiones que afectan la vida académica y de él dependen las negociaciones para conseguir recursos financieros ante el gobierno estatal y el federal. También es responsable de elaborar y ejecutar el programa de gastos de la institución y de presentar la información para las auditorías y la rendición de cuentas.

Al rector se le encomienda la difícil tarea de llevar la conducción institucional y su capacidad negociadora es puesta a prueba no sólo en sus relaciones con el exterior, sino también en el logro de consensos internos. Alcanzar equilibrios entre las fuerzas políticas que se manifiestan en la universidad le dispensa al rector una buena parte de su tiempo de trabajo. De la estabilidad

[19] La idea está ilustrada en el libro de Acosta (1997). En la tesis de López (2001), la Universidad Autónoma de Sinaloa sirve de ejemplo sobre cómo el gobierno estatal intervino en la conducción institucional mediante el cambio de rector. Analiza a la Universidad de Guanajuato donde, a mediados del siglo pasado, el nombramiento de rector dependía del gobernador. La posición servía como una de las piezas en el intercambio del juego político estatal. El puesto podía ser utilizado para retribuir a alguna de las fuerzas políticas o para premiar a algún funcionario del gobierno que hubiera sido leal. En la Universidad Autónoma de Hidalgo los vínculos entre el gobierno local y el porrismo han estado detrás de la vida política universitaria (Rivera, 2004).

política institucional y de la legitimidad del rector depende que su figura sirva para traducir, introducir e instrumentar las políticas y medidas auspiciadas por los dos ámbitos de gobierno. Su eficacia en este caso le rinde bonos en el sistema político local y, a veces, en el federal. Lo cierto es que los rectores pueden llegar a obtener visibilidad política y social, lo que en ocasiones les posibilita hacer carreras en la administración gubernamental o jugar por puestos de elección popular, incluida la gobernatura. La universidad es un escaparate político y una buena escuela para enseñar el difícil arte de establecer alianzas.[20]

Un rectorado bien visto en su comunidad y con capacidad negociadora frente al gobierno local puede sortear mejor, para la institución, los cambios de gobernador, que varias veces han servido para impulsar reformas[21] y otras para alterar las buenas o las malas relaciones con la universidad. La intervención de la universidad o del rector en los procesos electorales o su neutralidad y pluralidad de miras les restan o les suman posibilidades para sus intercambios políticos con un nuevo gobierno local.

La alternancia en el poder, el signo y los designios políticos del gobernador y la composición partidaria de las cámaras de diputados le abren a la universidad un escenario bastante más complejo para sus negociaciones con los gobiernos locales. Se multiplica el número de actores con los que tiene que tratar la universidad y se hace más diversa la visión que cada uno puede tener sobre la misión y el rumbo de las instituciones.

Los nuevos y distintos entornos políticos en las entidades federativas han hecho que las universidades estatales, sus autoridades, aprendan las reglas del cabildeo. Además del gobernador, los rectores ahora tienen que tratar más intensamente con altos funcionarios del gobierno estatal, empresarios destacados, legisladores, grupos parlamentarios, líderes políticos y dirigen-

[20] Colima y Guanajuato son dos entidades en las que el rector obtuvo el cargo de gobernador. En otros casos, los rectores han sido diputados federales o presidentes municipales. Actualmente, un ex rector busca ser postulado por el PRI hidalguense a la gobernatura del estado. Véase Rivera (2004).

[21] Como en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla o en la de Guanajuato. Véanse Acosta (1997) y López (2001).

cias partidarias y con grupos de presión universitarios que ostentan diferentes plataformas sobre el rumbo de la universidad, reflejo de lo que acontece fuera del campus. La alternancia sacó la lucha partidaria de las universidades, pero no impidió la existencia de redes políticas entre actores externos e internos que se reflejan en la vida y en la gestión de la universidad.

Las nuevas formas del ejercicio político en las entidades federativas y la expansión de actores con los que tiene que tratar la universidad le han abierto márgenes de negociación para obtener sus recursos, pero también un mayor número de presiones cruzadas que dependiendo de su fuerza pueden o no ser neutralizadas. La figura de los rectores ha ganado preponderancia y exposición a la vida política de su entorno, pero ellos también han ganado más riesgos de equivocarse en algún punto de la cadena política con los costos personales e institucionales que puede acarrear un error.

Los rectorados de las universidades estatales han tenido que aprender a relacionarse con gobiernos locales que llevan a cabo programas educativos contenidos en la plataforma de sus respectivos partidos políticos, a controlar las presiones que devienen del propio gobierno estatal y del entorno político en la sociedad, las que recibe del juego político universitario y del gobierno federal. Hoy, más que en otros tiempos, la capacidad de negociar con todas las fuerzas requiere de las autoridades universitarias amplias habilidades políticas para que el gobierno de las casas de estudios no se vuelva vulnerable, incapaz de conducirlas y desarrollar su vida académica.

A no ser por un par de universidades públicas que han atravesado por conflictos en los últimos años, el resto de las universidades públicas ha estado en relativa calma política. El gobierno federal da orientaciones y gira líneas de política, otorga una parte del subsidio, que por lo general es por una cantidad mayor que la que otorga el gobierno estatal, y maneja los programas que proporcionan recursos extraordinarios para el apoyo académico. Estos últimos son vitales porque el subsidio ordinario de los gobiernos cubre escasamente el gasto corriente. Así, el peso y la

injerencia del gobierno federal son muy considerables en el devenir de las instituciones, a las que busca coordinar.[22]

El quid del problema es que los lineamientos centrales no entren en contradicción con las necesidades educativas que tiene el gobierno local. De la armonía o los desacuerdos entre los dos ámbitos de gobierno depende el que los rectorados no reciban presiones políticas en sentidos opuestos que terminen por debilitarlos. Podría sugerirse que cada universidad ha establecido sus propias estrategias de desarrollo y sus propias relaciones con los dos niveles de gobierno. Pero todas han aprendido que los factores políticos externos definen en buena medida lo que es posible hacer con las instituciones y que éstas trabajan mejor si tienen una estabilidad relativa con cambios que se consiguen gradualmente.

Hay acuerdo en la literatura sobre la educación superior (véase por ejemplo el texto de Peterson, 1995) en torno a que las universidades cuenten con formas de gobierno y liderazgos que tengan condiciones de modificar las instituciones, con reglas académicas, para hacerlas más competentes y relevantes ante la sociedad que las cobija. Y que en estas circunstancias, las universidades, con base en su autonomía, pueden llevar a cabo acciones para crear contextos externos e internos que sean más favorables para las universidades. Los márgenes de acción son variables de institución a institución y se abren o se cierran en función de sus recursos financieros y sus apoyos políticos traducidos en dichos recursos.

El financiamiento: eje político de las relaciones universidad-gobierno

El financiamiento es el eje político que conecta de una manera directa las relaciones de la universidad pública con el gobierno.

[22] En el estudio realizado por Arteaga y Delgado (2002) de la Universidad Autónoma de Zacatecas se aprecia el peso que puede llegar a tener el gobierno federal en la vida universitaria de las entidades federativas.

Es a través de los recursos económicos como el gobierno busca definir y organizar las respuestas de las universidades a sus retos académicos y a las demandas del entorno social. La obtención de financiamiento de parte de las universidades se lleva a cabo en un contexto complejo donde el comportamiento macroeconómico está ligado a la disciplina fiscal del gobierno y a finanzas públicas que reciben presiones desde muchos ámbitos. Esto es, las relaciones universidad-gobierno en los últimos años se han establecido en un contexto de escasez de recursos, lo que vuelve más agria la competencia por el logro de fondos adicionales e incrementa la necesidad de apoyo político de las universidades públicas estatales de parte de los gobiernos locales traducido en el subsidio que éstos aportan.

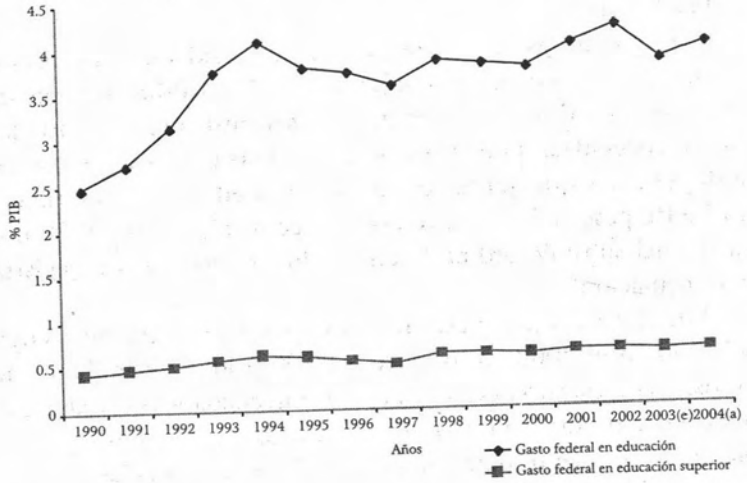
El problema del financiamiento a las universidades públicas se ha constituido en uno de los problemas centrales para su conducción dada la rigidez a la que está sujeto el gasto público, que se enmarca en la recesión económica que ha vivido el país en los últimos años y el servicio de la deuda, entre otros factores (Muñoz y Rodríguez, 2004; Coraggio, 2001). Esta situación hace políticamente más vulnerables a las universidades frente al gobierno y a este último lo obliga a hacer más esfuerzos para distribuir los recursos públicos, distribución de montos económicos que resultan insuficientes para cubrir las tareas y necesidades que se formulan en las casas de estudios. Como resultado se gestan tensiones entre universidades públicas y gobierno.

Lo que ha ocurrido hasta ahora es que los subsidios a la educación superior han tendido a mantenerse con una estabilidad relativa. En la gráfica 1 se aprecia que el gasto federal en educación superior con relación al producto interno bruto no ha aumentado sustancialmente, al menos no a la par del crecimiento de la matrícula y de las necesidades que se tienen para consolidar e incrementar la planta académica de carrera, elevar la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación.

En el país, las oportunidades educativas del nivel superior están muy desigualmente distribuidas, con presiones demográficas sobre la demanda, que tienen sus particularidades en cada

Gráfica 1

GASTO PÚBLICO (GPE) Y GASTO FEDERAL
EN EDUCACIÓN SUPERIOR (GFES) RESPECTO AL PIB



entidad. Las necesidades de mano de obra profesional y la operación de los mercados laborales también son diferentes en cada estado de la República.[23] Esto es, el contexto social en el que está inmersa cada universidad pública es variable, lo mismo que el escenario político local al que tiene que enfrentarse. Por tanto, es razonable sostener que la cobertura, las demandas externas y las necesidades de cada institución también son distintas entre las entidades federativas. De ahí que no sea extraño que el subsidio público ordinario que se destina a cada una de las universidades públicas sea por un monto diferente.

Es sabido que el subsidio se divide en dos conjuntos: uno que son las universidades públicas federales y otro que corresponde a las universidades públicas estatales. En el cuadro 1 se presenta el porcentaje del subsidio que recibe cada universidad en dos fechas: 1998 y 2003. A las universidades públicas estatales las ordenamos de más a menos según la cantidad total de los

[23] Véase, por ejemplo, el libro de Suárez (1996).

recursos que se le otorgó a cada una en el año 2003. La observación de estos datos permite apreciar varias cosas. Se descubre que hay cuatro estratos entre las instituciones. Uno formado por las federales que recibe casi el 40 por ciento del subsidio en ambas fechas.

Le sigue un estrato formado por universidades públicas estatales cuyos recursos son superiores a los 1,000 millones de pesos del subsidio. Es un conjunto de seis instituciones entre las que se encuentran universidades de las más grandes que hay en la República y que, junto con las universidades federales, tienen un fuerte peso político. Este estrato recibe algo más del 28 por ciento del subsidio ordinario en los dos momentos que registra la información.

Un tercer conjunto está formado por 13 instituciones cuyo subsidio en el 2003 varió entre los 500 y los 999 millones de pesos. Es un estrato que contiene 12 universidades estatales que podría decirse que son de rango medio con un subsidio que cubre el 21 por ciento del total en el periodo bajo análisis.

Y, finalmente, el estrato de menor rango es el que agrupa a las universidades que tienen menos de 500 millones de pesos de subsidio. Son 15 instituciones que alcanzan un total de 10.7 por ciento del subsidio en 1998 y un 11.3 por ciento en el año 2003.[24] Se trata de universidades que están, en su mayor parte, en entidades pequeñas y de escaso desarrollo económico. Muchas de ellas suponemos que carecen de fuerza política para negociar sus recursos. Desde este punto de vista son instituciones débiles.

Esta división de las universidades públicas estatales refleja en efecto que hay fuertes diferencias en los montos del subsidio que reciben. Algunas tuvieron condiciones de elevar su participación en el subsidio ordinario, otras no y algunas perdieron algo proporcionalmente en el periodo. Sin embargo, lo que se nota en esta información es que, al menos en los dos momentos que se comparan, la lógica prevaleciente para distribuir los recursos públicos ha sido inercial y mantiene la estratificación insti-

[24] La suma de los tres conjuntos no es igual al total del subsidio destinado a las universidades públicas estatales debido a que algunas cifras se redondearon.

Cuadro 1

PORCENTAJE DEL SUBSIDIO ORDINARIO A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, 1998-2003

Instituciones	*1998*		*2003*	
Universidades públicas federales	39.9		39.4	
Universidades públicas estatales	60.2		60.9	
Universidad de Guadalajara	7.3		8.1	
U. de Nuevo León	6.4		6.3	
U. Veracruzana	4.5	28.5	4.5	28.6
U. de Puebla	3.5		3.5	
U. de Sinaloa	3.6		3.4	
U. de Tamaulipas	3.2		2.8	
U. de Baja California	2.1		2.2	
U. Michoacana	2.0		2.1	
U. de Coahuila	2.1		2.0	
U. de San Luis Potosí	1.7		1.8	
U. de Sonora	1.6		1.7	
U. Yucatán	1.5		1.6	
U. de Guanajuato	1.5	21.0	1.6	21.0
U. de Guerrero	1.5		1.6	
U. de Colima	1.3		1.4	
U. de Zacatecas	1.3		1.3	
U. de Querétaro	1.0		1.3	
U. de Chihuahua	1.1		1.2	
U. del Estado de México	2.3		1.2	
U. de Hidalgo	0.9		1.1	
U. de Cd. Juárez	0.9		1.0	
U. de Nayarit	0.9		1.0	
U. Estado de Morelos	0.8		1.0	
U. de Tabasco	1.3		1.1	
U. de Chiapas	0.9		0.9	
U. de Durango	0.8		0.8	
U. de Aguascalientes	0.8	10.7	0.8	11.3
U. de Oaxaca	0.7		0.7	
Instituto Tecnológico de Sonora	0.6		0.6	
U. de Campeche	0.6		0.6	
U. de Tlaxcala	0.5		0.6	
U. de Baja California Sur	0.4		0.4	
U. del Carmen	0.3		0.4	
U. de Quintana Roo	0.3		0.3	

Fuente: ANUIES y SEP/SESIC.

tucional, que posiblemente refleje las distintas capacidades de negociación política que tienen las instituciones agrupadas en los cuatro estratos.

El subsidio que reciben las universidades estatales proviene del gobierno federal y del local. Con ambos niveles de gobierno se llevan a cabo negociaciones para conseguir el presupuesto. Las contribuciones que hacen cada uno de ellos al subsidio ordinario han seguido una tendencia que consiste en que las aportaciones del federal han disminuido en el tiempo. Como se puede ver en el cuadro 2, hacia 1991 el gobierno federal aportaba el 70.2 por ciento del subsidio a las universidades estatales, mientras que en el año 2003 la cifra fue del 64.6 por ciento. Esta tendencia a la disminución de los aportes del gobierno federal posiblemente está relacionada con la descentralización educativa y de la matrícula universitaria.[25] Y, no obstante, como es obvio, las casi dos

Cuadro 2

SUBSIDIO PÚBLICO ORDINARIO A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, FEDERALES Y ESTATALES
1991-2003
%

Años	*Federal*	*Estatales*
1991	70.18	29.82
1992	67.40	32.60
1993	67.03	32.97
1994	67.54	32.46
1995	68.31	31.69
1996	67.48	32.52
1997	67.53	32.47
1998	67.04	32.96
1999	66.98	33.02
2000	66.81	33.19
2001	65.84	34.16
2002	65.11	34.87
2003	64.56	35.44

Fuente: SEP/SESIC y ANUIES.

[25] En el ciclo escolar 2002-2003, el Distrito Federal atendía al 17.7 por ciento de los alumnos de educación superior.

terceras partes del subsidio que aporta el gobierno federal le otorgan un peso político definitorio en la coordinación y conducción del sistema de universidades públicas en el país.

La participación de ambos niveles de gobierno en el subsidio ordinario es variable de una universidad a otra (véase cuadro 3). Hay dos extremos. Por un lado se encuentran las universidades que tienen un apoyo muy considerable de los gobiernos locales, que aportan 50 por ciento o más del subsidio ordinario. La Universidad de Guadalajara, que es la que tiene la mayor cantidad de recursos económicos entre las estatales (3,500 millones), y la Universidad Veracruzana (cercana a los 2,000 millones) se encuentran en este grupo. Otras universidades fuertes como la de Nuevo León y Tamaulipas reciben algo más de dos quintas partes de su presupuesto de parte del gobierno local. Por el otro lado, existe un conjunto de siete instituciones universitarias al cual los gobiernos estatales aportan una cantidad mínima del subsidio, que se encuentra por debajo del 15 por ciento. En este grupo se ubica una universidad como la de Sinaloa que recibe cerca de 1,500 millones de pesos de subsidio. También, universidades como la de Oaxaca y Durango que están en el orden de los 318 a los 360 millones de pesos de subsidio.

De la información se obtiene que existen gobiernos estatales que otorgan un fuerte apoyo económico a sus universidades y otros que brindan un apoyo relativo (entre el 25 y el 49.9 por ciento), por así decir. Finalmente, hay un grupo de 15 instituciones cuyos recursos provienen en más de tres cuartas partes del gobierno federal.

Si como hemos supuesto el financiamiento es un eje central de las relaciones entre el gobierno y las universidades, entonces podría decirse que hay universidades que, por su tamaño y el monto de recursos que reciben, cobran una mayor fuerza en sus intercambios políticos con ambos niveles de gobierno que las universidades que dependen mayormente de una sola fuente, el gobierno federal.

La capacidad de gestión de rectorados como los de las universidades de Guadalajara, Nuevo León, la Veracruzana, Tamau-

Cuadro 3

PORCENTAJE DEL SUBSIDIO FEDERAL Y ESTATAL A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, 2003

Instituciones	*Subsidio federal autorizado*	*Subsidio estatal autorizado*	*Total %*	*Total absoluto*
U. A. de Aguascalientes	75.5	24.5	100.0	348,800.8
U. A. de Baja California	54.8	45.2	100.0	955,587.2
U. A. de Baja California Sur	83.7	16.3	100.0	170,713.0
U. A. de Campeche	69.2	30.8	100.0	255,723.3
U. A. del Carmen	63.7	36.3	100.0	160,168.2
U. A. de Coahuila	50.0	50.0	100.0	862,344.5
U. de Colima	84.2	15.8	100.0	608,618.4
U. A de Chiapas	74.2	26.8	101.0	403,461.8
U. A. de Chihuahua	59.5	40.5	100.0	504,786.5
U. A. de Cd. Juárez	70.7	29.3	100.0	449,517.4
U. del Edo. de Durango	86.9	13.1	100.0	360,307.1
U. de Guanajuato	65.3	34.7	100.0	647,567.9
U. A. de Guerrero	87.4	12.6	100.0	688,948.6
U. A. de Hidalgo	76.0	24.0	100.0	478,419.9
U. A. de Guadalajara	43.2	56.8	100.0	3'496,442.0
U. A. del Edo. de México	50.0	50.0	100.0	994,893.4
U. Mich. de San Nicolás de Hidalgo	69.2	30.8	100.0	903,137.7
U. A. del Edo. de Morelos	77.1	22.9	100.0	432,975.5
U. A. de Nayarit	85.6	14.4	100.0	433,149.5
U. A. de Nuevo León	62.2	37.8	100.0	2'696,883.9
U. A. Benito Juárez de Oaxaca	88.1	11.9	100.0	318,287.3
U. A. de Puebla	79.3	20.7	100.0	1'507,321.2
U. A. de Querétaro	67.4	32.6	100.0	542,613.2
U. A. de San Luis Potosí	88.3	11.7	100.0	767,556.0
U. A. de Sinaloa	86.3	13.7	100.0	1'470,098.7
U. de Sonora	50.0	50.0	100.0	719,837.6
I T. de Sonora	50.0	50.0	100.0	261,964.6
UJA de Tabasco	59.6	40.4	100.0	470,014.6
U. A. de Tamaulipas	67.4	42.6	110.0	1'194,524.9
U. A. de Tlaxcala	80.0	20.0	100.0	239,327.9
U. Veracruz	46.1	53.9	100.0	1'920,332.3
U. A. de Yucatán	89.2	10.8	100.0	688,274.2
U. A. de Zacatecas	86.6	15.4	102.0	553,048.7
U. Quintana Roo	50.0	50.0	100.0	134,575.8

Fuente: Agenda estadística de la educación superior SEP/SESIC y ANUIES.

lipas y Sonora seguramente rebasa sustancialmente a la de aquellos que dirigen universidades como las de Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero o Hidalgo. El apoyo, reconocimiento y una presencia notable de los gobiernos locales en torno a sus universidades estatales probablemente brindan mayores grados de libertad a los respectivos rectorados para negociar su presupuesto, pero también para desarrollar intercambios con las decisiones y políticas del gobierno federal.

A la inversa, cuando los recursos provienen mayormente del gobierno federal, es probable que los rectorados tengan una capacidad de gestión reducida ante el gobierno local posiblemente por la falta de recursos económicos, desinterés o indiferencia de este último, pero también por la ausencia de identidad con el rector y el cuerpo directivo. Como argumentamos atrás, las afinidades políticas entre autoridades gubernamentales y universitarias en las entidades federativas cuentan, tal vez más de lo que pensamos, en la capacidad de negociación de los rectores y sus equipos con el gobierno central. Evidentemente, se trata de una hipótesis que debería ponerse a prueba toda vez que cada universidad va respondiendo en lo particular a las demandas y exigencias que recibe de ambos niveles de gobierno.

El gobierno federal, además de aportar la mayor cantidad del subsidio a las universidades públicas, distribuye apoyos económicos adicionales a través de varios dispositivos, entre otros el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Los recursos que proporciona este instrumento son fundamentales para las tareas sustantivas de las universidades, toda vez que la casi totalidad del subsidio ordinario se va en gasto corriente, mantenimiento de instalaciones y pago de servicios. El PIFI apoya los planes de desarrollo institucional de cada universidad y busca elevar la calidad de los programas educativos, entre otros objetivos.

Si se observa la distribución del PIFI[26] entre las universidades estatales (véase cuadro 4) se llega a dos conclusiones: una es que nueve instituciones, entre ellas cinco de las que reciben el subsidio más alto, absorben individualmente una proporción de los

[26] Los datos se refieren a la versión 2.0 del programa.

Cuadro 4

DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PIFI) A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

%

Instituciones	*PIFI 2.0*	*PIFI 2.0/Subsidio ordinario*
U. de Guadalajara	4.6	1.8
U. de Nuevo León	4.3	2.1
U. Veracruzana	4.3	3.1
U. Puebla	4.4	4.0
U. Sinaloa	4.1	3.7
U. Tamaulipas	1.9	1.9
U. Baja California	4.3	6.1
U. Michoacana	2.5	3.8
U. Coahuila	3.4	5.2
U. San Luis Potosí	5	8.8
U. Sonora	4.4	8.4
U. Yucatán	4.5	9.0
U. Guanajuato	2.5	5.2
U. Guerrero	1.8	3.5
U. Colima	3.6	8.1
U. Zacatecas	1.7	4.3
U. Querétaro	3.7	11.4
U. Chihuahua	3.1	9.9
U. Edo. de México	3.4	4.6
U. de Hidalgo	3.7	10.8
U. Cd. Juárez	3.3	9.9
U. Nayarit	2.4	7.7
U. Edo. Morelos	3.6	11.5
U. Tabasco	2.5	7.4
U. Chiapas	2.1	7.7
U. Durango	3.3	12.5
U. Aguascalientes	2.6	10.3
U. de Oaxaca	0.8	3.4
I.T. Sonora	1.1	5.6
U. Campeche	1.2	6.5
U. Tlaxcala	1.5	9.0
U. Baja California Sur	1.8	15.0
U. del Carmen	0.5	4.6
U. Quintana Roo	1.3	13.7

Fuente: SEP/SESIC.

fondos del programa por arriba del 4 por ciento. En total, las nueve universidades reciben el 39.9 por ciento. La otra es que si se divide el monto recibido por el PIFI sobre el total del subsidio ordinario las mayores proporciones se alcanzan en aquellas universidades que reciben de los dos gobiernos cantidades menores de recursos. Por ejemplo, los apoyos adicionales a la Universidad de Guadalajara representan el 4.6 por ciento de la cantidad total asignada por el programa y apenas el 1.8 por ciento de su subsidio ordinario. La Universidad de Baja California Sur recibe el 1.8 por ciento del PIFI que representa el 15 por ciento de los ingresos por subsidio. Así, para las universidades que tienen menos recursos el PIFI les resulta fundamental para su sobrevivencia. Cuando, además, hay una contribución reducida del gobierno local, entonces, la dependencia del federal entre subsidio ordinario y el programa de fortalecimiento le dan al gobierno central un peso político sobre la institución que resulta determinante para su desarrollo.

Toda esta telaraña de pesos y contrapesos, de capacidades políticas diferentes de las universidades, enmarca las circunstancias variables de las relaciones entre la universidad y el gobierno, donde este último actúa en dos niveles que se complementan o contraponen según el caso. Tales acciones forman parte del contexto en el que se producen sus relaciones con las universidades, a cada una de las cuales se le da un trato particular en las negociaciones financieras respondiendo cada una de ellas a las demandas que le dirigen también de manera particular. En el fondo, son relaciones eminentemente políticas las que abren más o menos la puerta a los dineros públicos.

COMENTARIOS FINALES

De lo expuesto hay varios puntos que merecen comentarse porque abren hipótesis y preguntas para establecer líneas de investigación futura. Cabe resaltar que a raíz de los cambios internacionales, en varios países se modificaron las relaciones entre las

universidades y el gobierno. La transformación se hizo notar a través del financiamiento, no sólo por el monto dedicado a la educación superior sino también por su forma de distribución. La política financiera del gobierno orientada a las universidades se ha utilizado desde entonces para provocar cambios en las instituciones dirigidos a los fines y propósitos oficiales.

Se aprecia, por otra parte, que cuando se desea enfocar el análisis de las relaciones entre la universidad pública y el gobierno en casos concretos, las herramientas conceptuales que se tienen no alcanzan a dar cuenta de la multiplicidad de nexos políticos que se establecen entre ambos y con la diversidad de actores políticos que intervienen con visiones e intereses propios, sobre todo en las circunstancias que ocurren cuando se dan procesos de transición a la democracia, como es el caso de México.

Aquí, el contexto político en el que se desenvuelven las universidades públicas estatales tiene en el gobierno federal su principal fuente de sustento, al menos en la gran mayoría de los casos. No obstante, los gobiernos estatales han venido aportando una proporción de los recursos económicos que se sitúa al alza. Así, cada universidad, en lo concreto, tiene al menos dos grandes interlocutores políticos para conseguir los medios económicos que le permitan avanzar en sus planes de desarrollo institucional, y para orientar sus cambios en la dirección de los requisitos y lineamientos de las políticas educativas emanadas principalmente del gobierno federal, a las que presumimos se ajustan más cuando la presencia del gobierno local en su presupuesto es mínima.

Los gobiernos de las entidades federativas hacen aportes a sus universidades públicas que tienen un peso muy diferente en cuanto a lo que representan del subsidio ordinario. Las variaciones que ilustran los datos del 2003 van del 10.8 al 56.8 por ciento. Esta información sugiere la hipótesis de que los intercambios de las universidades públicas con el gobierno federal son variables dependiendo del soporte financiero y político que reciben de los gobiernos locales. Así, hay instituciones que tienen más condiciones de desarrollo académico y más amplias capacidades de negociación con ambos niveles de gobierno que otras que no consiguen solucionar sus problemas, entre otras razones por falta de recursos financieros. Que también mantienen un peso político relativamente escaso con el gobierno federal porque dependen económicamente de él y con el gobierno local porque no consiguen obtener de su parte una mayor cantidad de fondos en apoyo a sus actividades.

El problema, entonces, es como llevar a cabo un pacto para que las relaciones de estos tres actores adquieran un equilibrio que favorezca el mejoramiento académico de las universidades y les abra posibilidades de cumplir con sus programas, para lo cual es necesario elevar los montos del subsidio y tener una forma de distribución que haga disminuir las desigualdades educativas en el territorio y brinde nuevos ánimos a las universidades que han permanecido en una posición de debilidad económica y política.

Para que la universidad pública cumpla su cometido requiere manejarse con certeza frente a sus interlocutores políticos y en un clima de confianzas mutuas. En este sentido, es necesario conocer cuáles son las visiones que tienen los responsables del gobierno local acerca de la universidad pública en su entidad y hasta qué punto están dispuestos a auspiciar su desarrollo y en capacidad de apoyarla financiera y políticamente. Asimismo, cuál es la óptica con la que las autoridades universitarias enfocan sus relaciones con los dos niveles de gobierno y cómo deberían establecerse a futuro.

Otro problema a despejar es que las relaciones de cada universidad estatal con los gobiernos federal y local son variadas y dependen de una serie de factores, como son los antecedentes históricos y tradiciones institucionales, los contextos políticos locales, el grado de vinculación y la presencia de la institución en la sociedad, su peso político en el entorno local y nacional, la forma y legitimidad del gobierno universitario, y las relaciones que ambos niveles de gobierno guarden entre sí, para citar algunos. Habría que discutir de qué forma las relaciones entre la universidad pública y el gobierno se han vuelto complejas, porque en el contexto de los cambios políticos en el país las institu-

ciones de educación superior han tenido que multiplicar sus vínculos con los poderes públicos tanto federales como estatales para allegarse recursos y abrirse posibilidades de cambio.

Asimismo, conocer las tensiones que se desatan entre la capacidad de autodeterminación académica y de organización de las universidades a sus propios fines y el acceso a los recursos que provienen de los programas oficiales, entre las decisiones para satisfacer las demandas de la comunidad académica y las que buscan adaptar a las universidades para responder a las políticas gubernamentales, además de aquellas que se derivan de la diversidad de actores políticos con los que ahora tienen que negociar los funcionarios universitarios.

En el universo de más de 30 universidades públicas estatales, como en otras investigaciones antecedentes, es necesario escoger algunas unidades que se distingan, ahora, por la mayor o menor participación de los gobiernos federal y local en el subsidio y que puedan ilustrar, por comparación, las relaciones y prácticas que instrumentan con las instancias gubernamentales, así como con la multiplicidad de actores que han surgido en el escenario político local y nacional, parte de los cuales también definen sus posibilidades de obtener recursos y sus condiciones para desarrollarse académicamente. Las similitudes y diferencias que se encuentren pueden servir para especificar, en el caso de nuestro país, cuáles son los obstáculos concretos que dificultan crear una nueva institucionalidad para las casas de estudio, eliminar las tensiones recientes que han marcado sus relaciones con el gobierno y entre ellas mismas por tratar de adquirir una mayor parte de los recursos económicos escasos que les brindan las fuentes oficiales. Visualizar una trayectoria de largo plazo.

Cuadro 5

MÉXICO GASTO NETO TOTAL, GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN, EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA, 1990-2004

% PIB

Años	*Gasto neto total*	*Gasto federal en educación*	*Gasto federal en educación superior*	*Gasto federal en ciencia y tecnología*
1990	28.50	2.47	0.42	0.28
1991	24.00	2.72	0.46	0.33
1992	23.00	3.14	0.49	0.32
1993	22.80	3.76	0.55	0.37
1995	23.10	4.09	0.61	0.41
1995	23.40	3.79	0.58	0.35
1996	23.30	3.74	0.53	0.35
1997	23.80	3.59	0.49	0.42
1998	21.60	3.86	0.60	0.46
1999	22.30	3.82	0.59	0.41
2000	22.80	3.77	0.58	0.42
2001	22.80	4.03	0.62	0.41
2002	24.10	4.22	0.62	0.41
2003	23.60	3.83	0.61	0.41
2004	23.30	4.01	0.62	0.38

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2003.

Cuadro 6

GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN, 1990-2004

% PIB

Años	*Gasto federal en educación*	*Gasto federal en educación superior*
1990	2.47	0.42
1991	2.72	0.46
1992	3.14	0.49
1993	3.76	0.55
1995	4.09	0.61
1995	3.79	0.58
1996	3.74	0.53
1997	3.59	0.49
1998	3.86	0.60
1999	3.82	0.59
2000	3.77	0.58
2001	4.03	0.62
2002	4.22	0.62
2003	3.83	0.61
2004	4.01	0.62

Cuadro 7

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO EN EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR Y CyT
% PIB

		Gasto educativo			*Indicadores*		
Año	*PIB*	*GPE*	*GFES*	*GFCyT*	*GPE/PIB*	*GFES/PIB*	*GFCyT/PIB*
1994	1'420,159	73,293	10,881	2,035	5.16	0.77	0.14
1995	1'837,019	86,292	13,902	6,484	4.70	0.76	0.14
1996	2'525,575	121, 020	17,754	8,840	4.79	0.70	0.35
1997	3'174,275	151,257	20,869	13,380	4.77	0.66	0.42
1998	3'846,350	186,313	29,247	17,789	4.84	0.76	0.46
1999	4'583,762	255,826	33,935	18,788	5.58	0.74	0.41
2000	5'432,355	266,177	40,339	22,923	4.90	0.74	0.42
2001	5'752,700	271,100	41,665	25,441	4.71	0.72	0.44
2002	6'183,700	273,753	48,284	26,589	4.43	0.78	0.43

GPE Gasto Público en Educación.
GPES Gasto Federal en Educación Superior.
GFCyT Gasto Federal en Ciencia y Tecnología.
Fuente: Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno del Presidente Fox. Para 2002.
Ley General de Egresos de la Federación 2002.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, A. (1997), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México, 1982-1984*, Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica.

ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI*, México, ANUIES.

ARTEAGA, E. y R. Delgado (2002), "Balance y perspectivas del proceso de reforma en la Universidad Autónoma de Zacatecas", en A. Didriksson y A. Herrera (coords.), *La transformación de la universidad mexicana*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

BARNETT, R. (2002), *Claves para entender la universidad*, México, Ediciones Pomares.

BAUMAN, Z. (2003), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, España, Gedisa.

CAMP, A.R. (1996), *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI Editores.

CORAGGIO, J.L. (2001), "Construir universidad en la adversidad", Punta del Este, Uruguay, Organización de los Estados Americanos.

DAHRENDORF, R. (2003), *Después de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

DERRIDA, J. (2002), *Universidad sin condición*, Madrid, España, Editorial Trotta.

DILL, D. y Sport(1995), *Emerging Patterns of Social Demands and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon Press.

FIGUEROA, Y. (2004), "La educación superior pública en México y los organismos internacionales. Un análisis de sus recomendaciones en las políticas públicas educativas entre 1990 y el 2002", tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

KENT, R. (1998), *Institutional Reform in Mexican Higher Education. Conflict and Renewal in Three Public Universities*, Washington, U.S.A., Banco Interamericano de Desarrollo.

——— y R. Ramírez (2002), "La educación superior privada en México: crecimiento y diferenciación", en P. Altbach (coord.), *Educación superior privada*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

LEVY, D.C. (1987), *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1994), "Mexico: Towards a State Supervision? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education", en G. Neave y A. van Vught, *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*, Oxford, Inglaterra, Pergamon Press.

——— (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*, México, Colección "Problemas Educativos de México", CESU, UNAM, Flacso y Miguel Ángel Porrúa.

LICHA, I. (1996), *La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: Los desafíos de la globalización*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL).

LÓPEZ, R. (2001), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional*, tesis doctoral, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

LYOTARD, J.F. (1984), *The Postmodern condition*, Minneapolis, USA, University of Minnesota Press.

MALDONADO, A. (2002), *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, en Francisco López Segreda y Alma Maldonado (eds.), Cali, Colombia, Universidad de San Buenaventura, Colección SAPIENTIA, núm. 2.

MARGINSON, S. (1997), *Markets and Education*, Australia, Allen y Unwin.

MARTÍNEZ, S. (1986), *Estado y universidad en México (1920-1968)*, México, Joan Boldo i Clementi (eds.).

MENDOZA, J. (2002a), "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en H. Muñoz, *Universidad: política y cambio institucional*, México, Seminario de Educación Superior, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

——— (2002b), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, Colección "Problemas Educativos de México", CESU, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

——— (2001), *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, México, CESU y Plaza y Valdés Editores.

MILLIBAND, R. (1969), *The State in Capitalist Society*, Nueva York, Basic Books.

MILLS, C.W. (1963), *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.

MUÑOZ, H. (2002), "La política en la Universidad y el cambio institucional", en H. Muñoz, *Universidad: política y cambio institucional*, México, Seminario de Educación Superior, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

——— y R. Rodríguez (2004), "La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana", *Cuadernos del Seminario de Educación Superior*, México, UNAM, núm. 1, Miguel Ángel Porrúa.

NEAVE, G. y A. van Vught (1994), *Government and Higher Education Relathionships Across Three Continents*, The Winds of Change, Oxford, England, Pergamon Press.

——— (1995), "The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education. Policy, Reform, and Society", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Gran Bretaña, Pergamon.

PETERSON, M. (1995), "Images of University Structure, Governance and Leadership: Adaptive Strategies for the New Environment", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Gran Bretaña, IAU Press.

READINGS, B. (1997), *The University in Ruins*, Cambridge, USA. Harvard University Press.

RIVERA, A. (2004), *La SOSA nostra. Porrismo y gobierno coludidos en Hidalgo*, México, Miguel Ángel Porrúa.

RIVERA TERRAZAS, L. (1983), *Documentos universitarios*, México, Universidad Autónoma de Puebla.

ROTHBLATT, S. y B. Wittrock (1996), *La universidad europea y americana desde 1800*, México, Ediciones Pomares-Corredor.

SCHUGURENSKY, D. (1998), "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo", en Armando Alcántara, Ricardo Pozas y Carlos A. Torres (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, D.F., Siglo XXI Editores, pp. 118-149.

SLAUGHTER, S. y L. Leslie (1997), *Academic Capitalism*, Baltimore, U.S.A., The John Hopkins University Press.

SMITH, P. (1979), *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México.

SUÁREZ, H. (1996), *Educación-empleo en México: Elementos para un juicio político*, México, Colección "Problemas Educativos", IISUNAM-CRIM-Miguel Ángel Porrúa.

——— y H. Muñoz (2004), "Ruptura de la institucionalidad universitaria", en I. Ordorika, *La academia en jaque*, Seminario de Educación Superior y Miguel Ángel Porrúa (en prensa).

VILLASEÑOR, G. (1988), *Estado y universidad. 1976-1982*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

WENCES, R.R. (1984), *La universidad en la historia de México*, México, Editorial Línea.

Néstor Montes García*

Dinámica política para la caída de un rector, 1983-1986

In memoriam del Prof. José Modesto
El dador de la vida.

A mis hijos: Susana, Gildardo y Néstor
Con la confianza en la construcción de sus vidas.

...Lo que él llamaba recapitulación, que consistía en el escrutinio sistemático de la propia vida, fragmento a fragmento; un examen que no se realiza a la luz de la crítica o de la búsqueda de defectos, sino a la luz de un esfuerzo por comprender la propia vida y de cambiar su rumbo...
CARLOS CASTAÑEDA

INTRODUCCIÓN

La historia de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca se encuentra indisolublemente ligada al Instituto Autónomo de Ciencias y Artes del Estado. Éste entra en funciones el 8 de enero de 1827, según lo dispuesto por el Primer Congreso Constitucionalista del Estado quien expide, el 26 de agosto de 1826, la ley de instrucción pública que dispuso la creación del instituto. Ciento veintiocho años después, el decreto de 17 de enero de 1955, impulsado por el gobernador del estado, general de división Manuel Cabrera Carrasquedo, otorga el rango de universidad al instituto.

A lo largo de sus 50 años como universidad, los últimos 37 la han visto transitar por caminos de inestabilidad e ingobernabilidad en una búsqueda incansable por encontrar su identidad y por construir mejores escenarios de desarrollo institucional.

* Instituto de Investigaciones en Humanidades de la UABJO.

Esa situación es consecuencia de su participación en los movimientos estudiantiles de 1968, y el particular denominado Movimiento Democrático Universitario de 1975-1978. A pesar de sus incruentas luchas, de la sangre derramada y detenciones de universitarios, no ha surgido una cultura democrática que le permita, con plena autonomía, crear una profunda reforma académica, administrativa y legislativa que responda pertinentemente, a las características de un estado atrasado como Oaxaca. La secuela dejada por todo ello, la ha sumido en el deterioro académico, con un subsidio federal y local sumamente raquítico que no alcanza para cubrir las necesidades básicas, con un crecimiento desmesurado de su población estudiantil que no se corresponde con un crecimiento cuantitativo y cualitativo de sus docentes y, con una amplia gama de comportamientos incorrectos entre muchos de sus miembros permanentes.

En esas circunstancias, el presente trabajo pretende acercarse a una de las etapas que generaron expectativas favorables de transformación: el rectorado del doctor César Mayoral Figueroa. La intervención de la ANUIES y del gobierno local en su designación, promovida por el rector en turno y avalada por un grupo de interés interno, así como la dinámica política de los grupos a su interior, limitaron el margen de movimiento para impulsar y consensar, con los diferentes actores políticos, con los órganos de gobierno propios de cada escuela, y con toda la comunidad universitaria, un proyecto de reforma universitaria.

Este primer acercamiento presenta el desarrollo de los acontecimientos cronológicamente, para destacar el papel de los grupos de interés, de los gobiernos locales y del federal, en la conducción política de la universidad, y la subordinación de los proyectos académicos a intereses extrauniversitarios. La consecuencia, el sumergimiento de la universidad en el deterioro académico y en la constante inestabilidad política.

Mostrar esta parte de la realidad de nuestra universidad, es destacar que la consecuencia del movimiento gestado para destituir al rector, se concreta en la reforma a la Ley Orgánica de 1988, que otorga el voto libre, universal, directo y secreto en la

elección del rector. Sin embargo, ésta no construye una cultura democrática; por el contrario, dicha reforma legitima el movimiento de los grupos de interés para acceder al poder, y ha subordinado los proyectos académicos, como hasta ahora ha sucedido.

El marco referencial político

La historia, relativamente reciente, de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, está marcada por dos grandes acontecimientos: el Movimiento Estudiantil de 1968 y el Movimiento Democrático Universitario de 1975-1978. En el contexto de las demandas que les dan sentido, se gestan escenarios inéditos donde se cuestiona el ser de la universidad y se pretende su transformación, así como el control político administrativo. En ese sentido se forman las organizaciones, primero de corte estudiantil, que a lo largo de los sucesos que se desencadenan, cambian su composición y su ideología sobre la universidad y se transforman en grupos de interés. En su formación, y en su práctica cotidiana, crean sus particulares racionalidades políticas que convierten los fines en medios y los medios en fines. La universidad ya no es un fin en sí misma, ahora es un medio; los grupos de interés dejan de ser medios y se convierten en fines; los propósitos sustanciales y originales que le dan sentido a los dos movimientos, ahora son medios ideológicos en la lucha por el poder.

El Movimiento Estudiantil de 1968, es un movimiento de adentro hacia fuera y de carácter nacional. En Oaxaca genera, entre tantos de sus efectos importantes, una difusa e ideológica concepción de universidad-sociedad. Son los años del surgimiento y formación de distintas organizaciones estudiantiles que buscan vincular a la universidad con los grupos socialmente vulnerables. La diversidad ideológica que aflora en el movimiento, permite la emergencia de distintas perspectivas que van de las institucionales, hasta las de corte radical que desembocan en la clandestinidad política. Pero también, la falta de claridad y los

intereses particulares que las condicionan, les impiden encontrar los puntos de unidad para construir un modelo de universidad que al responder a ella misma, le dé respuesta pertinente a las necesidades sociales y económicas de un estado atrasado como el nuestro. Esa diversidad ideológica, y de intereses, obstaculiza las posibilidades para impulsar un modelo de desarrollo social crítico con una nueva composición formativa en la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, y condenan al fracaso esta posibilidad de ser de la universidad en su relación con la sociedad.

El Movimiento Democrático Universitario de 1975-1978, es un movimiento interno que pretende cambiar su composición y su Ley Orgánica. Por un lado, la institución universidad, en tanto composición, tiene que ver con sus funciones sustantivas, con los que la dirigen institucionalmente, con los que operan el proceso de enseñanza, con los que crean y difunden el conocimiento y la cultura: los profesores e investigadores, y con los sujetos del aprendizaje: los estudiantes. En todos ellos recae, en función de sus especificidades, la responsabilidad de los resultados. Si el tipo, la calidad y la pertinencia de la formación, y de los formados, en el conjunto de la sociedad es la correcta, o por el contrario, existe un desfase entre ambas.

Por otro, la institución, en tanto ente autónomo, tiene la capacidad de darse a sí misma sus propias leyes con el propósito de normar el comportamiento institucional entre su composición y sus actores. A su vez, las propias necesidades de su composición requieren de una permanente adecuación de las normas a ella. Y sin embargo, la realidad nos muestra una permanente contradicción entre la composición y sus actores con la legislación.

El Movimiento Democrático Universitario es la respuesta al autoritarismo y la imposición de los directores en las escuelas de la universidad. Sus alcances dan lugar a la demanda fundamental: elección democrática de las autoridades. A pesar de que la compleja lucha política por cambiar la Ley Orgánica trae aparejada el cambio de sus estructuras sustantivas, los resultados, en

ambos casos, son desoladores, y el movimiento queda circunscrito a la lucha por reformar la Ley Orgánica.

El Movimiento Democrático Universitario, en tanto movimiento político, implica que emerjan, se consoliden, se transformen, o desaparezcan organizaciones políticas. Inicialmente son las organizaciones estudiantiles las que dominan el escenario del movimiento. Después, en el reflujo, la conducción política recae en el dirigente jurídico, político e ideológico, que con su particular grupo, controla el ámbito sindical-político.

De todo ese abigarrado conjunto de organizaciones, solamente dos se mantienen con una innegable presencia política en el escenario posterior al Movimiento Democrático Universitario: el Bufete Popular Universitario y el Nicolás Guillén, después grupo Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Oaxaca (STAUO). Ambos condensan, a través de sus dirigentes principales y de la conducción jurídica-política de sus respectivos sindicatos, la dinámica política que los convierte, en función de las particulares coyunturas, en grupos opositores y luego en grupos aliados.

Desde el Movimiento de 1968, durante el transcurso del Movimiento Democrático y posterior a él, los actores dirigentes, en el contexto de la real *politik* y de sus organismos o grupos, se envuelven en las "intrigas palaciegas, rivalidades entre grupos, maquinaciones, luchas declaradas, complicados juegos para instalarse en el poder, pero siempre dentro de un marco ya instituido..." (Castoriadis, 1999).

Tal vez el propósito nunca fue transformar la universidad y la lucha lo fue por el poder que representa. Esos grupos, sobre todo el más antiguo, el Bufete Popular, simboliza la constante lucha por convertirse en el grupo hegemónico para controlar la conducción política de la institución. Y hacia ella se dirigen para incidir, condicionar o determinar su rumbo político. La universidad se convierte entonces, en un medio determinado por los intereses de grupo y no en un fin determinado por sus funciones sustantivas.

Los grupos de interés, en la búsqueda de la hegemonía política, y por supuesto del control presupuestal, desmoronan todo

un movimiento que pretende cambiar las estructuras sustantivas y legales de la universidad para crear un nuevo modelo. Paradójicamente, la reforma de la ley orgánica que logra el voto libre, directo, universal y secreto, no construye una universidad democrática.[1] El voto que debe ser libre, es un voto inducido, manipulado, copado y corrompido por los grupos de interés. Para éstos, el voto es el medio legal para controlar las direcciones de las escuelas, los consejos técnicos, el Consejo Universitario, y el rector en turno.

Como consecuencia de ese resultado, no esperado para el conjunto de la comunidad universitaria, los conceptos de autonomía y democracia, la base fundamental para llevar a cabo una profunda reforma universitaria que reestructure permanentemente sus funciones sustantivas, están vaciados de su contenido conceptual. Ahora, los grupos de interés le imprimen un sentido político que desemboca en el utilitarismo. Los han convertido en medios ideologizados que permiten la presión y la movilización política que enmascara la búsqueda del poder, independientemente de quien sea el rector.

Pero ellos no son los únicos que participan en los complicados juegos del poder. También intervienen los actores políticos del gobierno local y, en determinadas coyunturas políticas, el gobierno federal y que, en su conjunto, podemos llamar los factores externos. En el juego de utilizaciones de todos los actores políticos se va configurando la concepción, la racionalidad y la práctica política de los dirigentes de los grupos de interés, para obtener y mantenerse en el control político de la universidad.

Pero también cuentan los factores internos, es decir, los inherentes al individuo singular, al dirigente concreto que actúa políticamente en las diferentes facetas del quehacer político que oscila de la acción a la negociación. En los actores políticos, desde aquellos cuyos orígenes se remontan al Movimiento de 1968 hasta los que se forman durante y después del Movimiento Democrático, se desencadenan, por diversos motivos y circunstancias, determinadas pulsaciones emocionales a su ser.

[1] Decreto de marzo de 1988 de la Ley Orgánica vigente de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Pasiones que sólo esperan la ocasión para ser liberadas por los diferentes, variados y complejos caminos que se producen en el inconsciente del ser humano, en su psique. Pasiones instituyentes que sirven para construir instituciones, pero también para utilizarlas. Pero no se trata nada más de las pasiones individuales, las del dirigente. También cuentan las pasiones colectivas, las que se van creando en los grupos de interés. Es el paso de las pasiones individuales a las de grupo y de cómo dan origen política, social y psicológicamente, a comportamientos homogéneos enmarcados por la obsesión en obtener el poder, o formar parte de él a costa de lo que sea.

Las pasiones que crean caminos para transformar instituciones también desembocan en el fracaso. Esa energía juvenil que solicitaba espacios de libertad y de cambio, esas pasiones que en el conjunto de los movimientos impulsan acciones inéditas se desvanecen, esas pasiones que imaginaron escenarios de una nueva y diferente universidad quedaron en el imaginario colectivo como posibilidades de ser. En su lugar se quieren, infructuosamente, arraigar otras: las que derivan del comportamiento de los grupos de interés.

Ambos factores, los externos e internos, van a dar lugar a que los actores dirigentes y sus grupos políticos creen su propia racionalidad política que se corresponde con una peculiar práctica política para la obtención del poder. No para crear construyendo la universidad, sino para crear construyendo su propio grupo, su propio proyecto político, que siempre va más allá de la universidad.

Del ascenso a la renuncia

Los antecedentes

El ambiente político, previo a la convocatoria para elegir rector por el periodo 1983-1987, se vislumbra bastante inestable. La administración que culmina asume, desde su inicio, un carácter

eminentemente político. Éste deriva de las condiciones en que se encuentra el Movimiento Democrático Universitario en su fase terminal. El vacío de autoridad por el desconocimiento del primer rector electo democráticamente, doctor Felipe Martínez Soriano, en noviembre de 1987, conduce a nombrar representantes por escuela quienes forman la Comisión Coordinadora. Ésta representa la máxima autoridad y, en el contexto de la imposición por el gobierno interino del general Eliseo Jiménez Ruiz de una Ley Orgánica autoritaria, convoca al proceso electoral para elegir en un proceso democrático, aunque ponderando el voto por escuelas, al nuevo rector. En éste, dos grandes posiciones se disputan la rectoría. La alianza Bufete Popular Universitario y el grupo Nicolás Guillén, apoyan al candidato oficialista impulsado desde las esferas de los gobiernos federal y local, Licenciado Ildefonso Zorrilla Cuevas. La formada por el Movimiento de Estudiantes Revolucionarios, simpatizante del Partido Comunista Mexicano, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores contiende con el doctor Óscar Cruz Hernández –q.e.p.d.– El primero gana. Si consideramos el voto universal la diferencia es mínima, menos de 30 votos; pero como la votación es ponderada, la ventaja al seno del Colegio Académico se amplía a varias escuelas, dando una impresión de mayoría. En todo caso, es el voto corporativo de las preparatorias, controlado por las fuerzas niñorriveristas del Nicolás Guillén, quien le garantiza el triunfo.

En su administración, el licenciado Zorrilla Cuevas pretende lograr la estabilidad política y el control de la institución, en un juego de posiciones con los grupos de interés. Con ello intenta evitar que las pasiones y los intereses se desborden y desemboquen en otro conflicto político de, tal vez, irremediables consecuencias para la vida institucional de la universidad. Sin embargo, el avance de una creciente descomposición política desemboca en el desorden administrativo, financiero y académico. Ante la fuerza desproporcionada de Niño de Rivera que pretende hacerse del control total y sin el menor interés académico, esta administración solicita, y no puede ser de otra manera más que des-

pués del cabildeo con el Bufete Popular Universitario, el apoyo del gobierno local y federal para que la ANUIES se haga cargo, y al mediano plazo conduzca el cambio de rector sin interferencias ni presiones políticas internas.

En esas circunstancias, el escenario político de la universidad muestra fundamentalmente dos grupos, ambos dirigidos por líderes de carácter carismático, en el sentido weberiano del término:

> El "reconocimiento" puramente fáctico, más activo o más pasivo, de su misión personal por los dominados, en los cuales se apoya el poder del jefe carismático, tiene su origen en la fiel consagración a lo extraordinario e inaudito, ajeno a toda norma y tradición y, con ello, en virtud de proceder de la indigencia y del entusiasmo, a lo estimado como divino. Por eso la dominación auténticamente carismática, no reconoce principios y reglamentos abstractos, no admite ninguna jurisdicción "formal". Su derecho "objetivo" es el resultado concreto de la vivencia personal de la gracia celestial y de la heroica fuerza divina... (Weber, 1974).

Uno, el del licenciado Marco Antonio Niño de Rivera Su historia docente en la universidad se remonta a los últimos años de 1960 como catedrático en la Escuela Preparatoria núm. 1 y se convierte en su director durante el periodo de 1972-1975. Es candidato a la Rectoría por el periodo de 1974-1977. En su participación, el 15 de octubre de 2004, en el coloquio denominado: Sociología y Política en la UABJO: 1974-2004 llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades de la UABJO, menciona que establece alianza con el Bufete Popular Universitario; sin embargo, al momento de la elección, los votos le son otorgados al licenciado Guillermo García Manzano quien se convierte en rector. Se vuelve figura clave durante el Movimiento Democrático Universitario, y en sesión del Consejo Universitario de 1976 se convierte, con el apoyo de los consejeros democráticos, en rector interino. Abandera la lucha por su reconocimiento y la entrega del subsidio al encabezar la marcha a la ciudad de

México impulsada por el Movimiento de Estudiantes Revolucionarios, por la Organización Netzahualcóyotl y por su propio grupo el Nicolás Guillén. A la formación de la Comisión Coordinadora, se convierte en el coordinador administrativo de la universidad lo que le permite tomar el control de la Institución. Su fuerza hegemónica surge durante el Movimiento Democrático Universitario, se consolida en la administración del licenciado Zorrilla Cuevas y se localiza en cuatro distintos ámbitos universitarios: Primero, en la formación del grupo Nicolás Guillén, que al tiempo se convierte en el centro de formación y aglutinamiento de los dirigentes de los grupos porriles localizados en las preparatorias y que dan lugar a la formación de la Alianza de Grupos Universitarios Democráticos Independientes, mejor conocida como la AGUDI; de aquí salen los directores, coordinadores académicos y administrativos de las escuelas, y los funcionarios de primer y segundo nivel de la estructura administrativa de la universidad. Segundo, en la creación de tres sindicatos, principalmente el de trabajadores académicos, STAUO; el de empleados de confianza, SECUABJO; y el de trabajadores independientes, SITUABJO. Tercero, en el control de las escuelas preparatorias y enfermería. Cuarto, en la presencia mayoritaria en los órganos de gobierno fundamentales: el Consejo Universitario y el Colegio Académico. Esta contundente mayoría, ramificada en los distintos ámbitos universitarios, lo convierte en la fuerza indiscutiblemente hegemónica. Con ellas contiene, dispersa y golpea a las fuerzas democráticas y de izquierda que se encuentran debilitadas, en un juego de utilizaciones mutuas con el gobierno local.

El otro, el grupo que dirige el licenciado Rafael Gasga Iturribarría –q.e.p.d.–, se remonta a la fase posterior al Movimiento Estudiantil de 1968. El 26 de julio de 1971 se forma el Bufete Popular Universitario, la organización más antigua de la universidad, que proporcionan asesoría jurídica a sectores de trabajadores de la ciudad y de los valles centrales que circundan la ciudad de Oaxaca. Con su grupo contiende y gana en 1972 la presidencia de la Federación Estudiantil Oaxaqueña, mejor conocida como la FEO, y la controlan hasta 1974 en que ésta

desaparece. Cuentan con el apoyo del, en ese entonces, rector LAE Rubén Vasconcelos Beltrán y del gobernador interino licenciado Fernando Gómez Sandoval de extracción universitaria. Emergen en el contexto de la apertura democrática del presidente Luis Echeverría Álvarez, que permite la formación de sindicatos independientes y la lucha por la tierra. En el marco de esta cobertura forman, con otras organizaciones de izquierda como el Partido Comunista Mexicano y el Movimiento Revolucionario del Magisterio, la Coalición Obrero Campesino Estudiantil en 1972. Su fuerza política se sustenta en dos frentes: uno interno y otro externo a la universidad. En el frente interno forman, el 11 de diciembre de 1973,[2] el primer sindicato que se constituye en la universidad, el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UABJO (STEUABJO) de una innegable fuerza y presencia política tanto adentro como afuera de la universidad; cuantitativamente tienen un reducido número en el conjunto de profesores y estudiantes, pero cualitativamente son importantes porque siempre ocupan posiciones claves en la estructura administrativa y política universitaria. En el externo y en tanto cofundadores de la COCEO, se hacen del control jurídico y la transforman en su organización de masas-presión. Forman periodistas y los ubican en los dos principales diarios del estado. Crean amplias relaciones con los diferentes gobiernos locales quienes los apuntalan en momentos coyunturales. Para estos momentos, se oponen al grupo de Niño de Rivera porque es el principal obstáculo en sus pretensiones de poder.

En ese ambiente, el grupo representativo de la ANUIES toca tres aspectos sustanciales del grupo de Niño de Rivera. Uno, en septiembre de 1982 impide la candidatura a la rectoría de la licenciada Graciela Rojas esposa de Niño de Rivera, quien sin duda alguna hubiera ganado. Dos, detecta en las nóminas a innumerables personas que cobran sin trabajar; y al sanear las finanzas universitarias, limita una de las vías económicas que le permiten a Niño de Rivera mantener el control y la cohesión de los distin-

[2] Fechas proporcionadas por el Maestro Isidoro Yescas miembro orgánico del Bufete Popular Universitario.

tos grupos porriles que forman la AGUDI. Tres, le impone las reglas informales para la elección del rector; es evidente que esto fue posible por contar con el aval del licenciado Pedro Vásquez Colmenares, gobernador del estado.

Según la Ley Orgánica vigente, el Colegio Académico elige al rector de una terna propuesta por el Consejo Universitario. Durante la primera quincena de marzo, la ANUIES se encarga de entrevistar a determinados profesores universitarios con la finalidad de auscultar los perfiles profesionales y académicos de quien podrá ser el candidato idóneo. El proceso no es fácil, el 11 de marzo de 1983 el Consejo Universitario sesiona y, con la mayoría de votos de los consejeros proclives a Niño de Rivera, pide la salida de la ANUIES porque su presencia viola la autonomía universitaria. A pesar de ello, las actividades del grupo ANUIES avanzan, consensan y unifican criterios; primero entre los miembros del Consejo Universitario para sacar la terna y después, con los miembros del Colegio Académico para dirigir la nominación del nuevo rector. Todo ello, con el cabildeo del rector quien, con la "tácita" aceptación del Bufete Popular, asegura el voto de sus consejeros y de sus miembros al interior del Colegio Académico. Quedan pendientes los pertenecientes al grupo niñoriverista pero que no pueden rechazar la propuesta avalada por el gobernador, y el 16 de marzo de 1983, el Colegio Académico elige, por unanimidad de votos, al doctor César Mayoral Figueroa como rector por el periodo de marzo de 1983 a marzo de 1987.

La hipótesis

La hipótesis que sustenta el presente trabajo es que a pesar del perfil profesional y académico del doctor Mayoral Figueroa, su falta de práctica política y la carencia de apoyos tanto del Gobierno estatal, como de los internos a la universidad, no le permiten construir los consensos necesarios para unificar los criterios e impulsar conjuntamente una reforma académica y una reforma a la Ley Orgánica, mismas que encuentran su sustento

en la anterior lucha desencadenada en el Movimiento Democrático Universitario de 1975-1978. En esas condiciones enfrenta, en el primer periodo, al grupo de Niño de Rivera; y en el segundo, a las fuerzas ex niñoriveristas, al Bufete Popular y a los sectores autodenominados independientes lo que conduce, en el contexto de las pugnas entre los grupos de poder por la sucesión gubernamental, a la intervención de funcionarios del gobierno local y en la etapa de máxima algidez, del gobierno federal para mediar en el conflicto.

La nueva administración inicia sus actividades en un ambiente tenso. Los dos grupos de interés o sus dirigentes están a la espera de la forma cómo será conducida la universidad. La opinión generalizada, exenta de matices, es que el papel del grupo niñoriverista es el responsable de la creciente descomposición política –la violencia como medio de control–; la improvisación docente, sobre todo en las preparatorias; de la financiera –la corrupción y el incremento del número de aviadores en las nóminas–; y de la administrativa –el relajamiento de las funciones de todos los trabajadores. Sin reducir responsabilidades ni justificar esos comportamientos, estos surgen en los tiempos posteriores a 1968. Después del Movimiento Democrático, esos fenómenos se generalizan; al menos la improvisación docente, es consecuencia del propio movimiento por la salida de un número importante de maestros universitarios que no comulgan con los cambios propuestos por las fuerzas democratizadoras; las otras siempre han permeado a la universidad, pero Niño de Rivera las recrea como un comportamiento natural en el conjunto de sus grupos, la AGUDI, y las utiliza como medio de cooptación y corrupción de miembros del personal académico y laboral de la universidad.

En ese marco, el rector define el rumbo que le dará a su administración. El 18 de marzo de 1983, dos días después de ser electo, declara que la universidad debe ser crítica frente al Estado, que la violencia y la corrupción deben ser desterradas de la universidad, que las finanzas deben ser saneadas, y que el diálogo debe ser el patrón de conducta. Por ello, la llegada del doctor

Mayoral Figueroa genera excelentes expectativas entre amplios sectores de la comunidad universitaria, principalmente entre docentes y estudiantes no vinculados con los grupos de interés. También despierta generosas simpatías al seno de la sociedad civil quienes ven con buenos ojos su ascenso. Sin embargo, lo cierto es que se encuentra en el medio de dos fuerzas políticas bien diferenciadas que ejercen presiones políticas de distinto tipo y con propósitos diferentes. La de Niño de Rivera para acotar sus espacios de poder institucional. La de Rafael Gasga para incidir en las decisiones y ampliar su presencia institucional.

En el contexto de la sociedad política oaxaqueña, la administración del rector se encuentra aislada. Los compromisos y las relaciones que a lo largo de los años los grupos de interés han creado y consolidado con personeros de la política oficial, son más fuertes que las relaciones institucionales entre universidad y gobierno. En esas circunstancias, para la clase política oaxaqueña es más importante mantener a los grupos de interés que el desarrollo institucional de la universidad y que la permanencia del rector.

Este primer intento de caracterización de la dinámica política de los grupos de interés, distingue dos grandes periodos. El primero, denominado de la confrontación, va del inicio de la administración en marzo de 1983 a la salida del licenciado Marco Antonio Niño de Rivera de la universidad y del estado de Oaxaca en diciembre de 1984. El segundo, denominado de las Alianzas, va de la salida de Niño de Rivera al nombramiento del rector interino el 19 de mayo de 1986.

El primer periodo: el desarrollo del conflicto

Los tres meses iniciales de la administración del doctor Mayoral Figueroa transcurren entre tres diferentes tipos de eventos. El primero son los emplazamientos a huelga por los sindicatos más fuertes: el STEUABJO para el día 24 de marzo y el STAUO para el

26 del mismo mes. Ambos se resuelven de manera favorable y destaca el hecho de que es el representante de la ANUIES, Estanislao Ramos, quien negocia con Rafael Gasga Iturribarría, asesor del STEUABJO, y logra que acepte el incremento del 26 por ciento y no el 80 por ciento que solicitaban; pero para el 30 de abril el STEUABJO de nueva cuenta emplaza a huelga para el 11 de mayo de 1983. El segundo son las muestras de descontento entre un número reducido de estudiantes de medicina, derecho y arquitectura; algunos de ellos ex dirigentes del Movimiento Democrático Universitario, quienes protestan por la forma de elección, pretenden desconocer al rector y se pronuncian en contra del porrismo y la corrupción, pero por la escasa participación todo queda en la protesta verbal. El tercero son las declaraciones que legitiman la elección; a pocos días de ella, uno de los tres asesores del Sindicato de Trabajadores y Empleados (STEUABJO) licenciado Ismael Carmona Castillo[3] –q.e.p.d.– declara que la elección del rector fue democrática y apegada a la Ley Orgánica; y el 12 de mayo el asesor del Sindicato de Trabajadores Académicos de la UABJO (STAUABJO) Antonio Aquino Aragón[4] denuncia que Niño de Rivera obstaculiza las actividades del rector para mantener sus privilegios, y que debe salir de la universidad.

Primera llamada: el inicio del conflicto en la escuela de enfermería

El inicio del conflicto entre las autoridades universitarias y el grupo de Niño de Rivera surge el 1o. de junio de 1983, a propó-

[3] El licenciado Ismael Carmona Castillo abogado de profesión egresado de la UABJO, es miembro fundador del Bufete Popular Universitario y uno de los tres principales asesores jurídicos del STEUABJO.

[4] El licenciado Antonio Aquino Aragón abogado de profesión, es el asesor jurídico del sindicato de trabajadores académicos de la UABJO, pelea la titularidad del contrato colectivo con el Sindicato de Trabajadores Académicos de Oaxaca (STAUO) dirigido por Niño de Rivera y la pierde. Como veremos es uno de los detractores más fuertes de la corriente de Niño de Rivera. Para 1985 se convierte en Director de la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales de la UABJO y desde este puesto se convierte para 1986 en una de las cabezas visibles de la Coordinadora Provisional Universitaria, el órgano ejecutor de la destitución del doctor César Mayoral Figueroa, en alianza con el Bufete Popular y el STAUO.

sito del desconocimiento de la directora de la Escuela de Enfermería, Noemí Córdoba. La escuela forma parte del área de influencia de Niño de Rivera, la directora está ligada orgánicamente a él, y la mayor parte de sus maestros se encuentran afiliados al STAUO. Sin embargo, con la cobertura de la nueva administración, algunas maestras de enfermería vinculadas con el Bufete Popular, pero afiliadas al STAUO, aprovechan los errores administrativos de la directora para exigir su salida y pedir elecciones democráticas en un desplegado del 2 de junio de 1983. Ese mismo día, el Consejo General de Representantes realiza una asamblea general donde se acuerda la destitución de la directora bajo los siguientes cargos: malos manejos administrativos, incapacidad académica, ausentismo y corrupción. El día 7 de junio y por acuerdo de la asamblea general, toman la dirección de la escuela como medida de presión para hacer efectiva la destitución. Ante esta situación, la rectoría ordena cerrar la oficina de la dirección, aplicar una auditoría a la administración de Noemí Córdoba, y que no se interrumpan las clases. El 10 de junio la asamblea elige a la enfermera Guadalupe Cruz como nueva directora, y aparentemente todo queda en calma hasta que, un mes después, el conflicto se vuelve a desencadenar pero ahora con más fuerza.

Para esos momentos, y en otro escenario, dos hechos se suceden al interior del Sindicato de Trabajadores y Empleados (STEUABJO). El primero es que el 4 de junio de 1983 emplazan por tercera ocasión, a huelga para el 21 de junio por el pago del retroactivo y la prima vacacional. El segundo es la elección de su nuevo Comité Ejecutivo para el 17 de junio. En esta se enfrentan dos planillas: una la encabeza Geraldo Estrada[5] por el Bufete Popular Universitario, la otra con Rosendo Ramírez miembro del Partido Revolucionario de los Trabajadores. Gana el primero y el Bufete consolida sus posiciones. Tres días después, el 21 de junio, el nuevo Comité Ejecutivo del STEUABJO estalla la huelga en demanda del 60 por ciento de incremento salarial, el pago del

[5] Geraldo Estrada Vásquez es miembro orgánico del Bufete Popular, ex dirigente estudiantil de 1968 y ex presidente de la Federación de Estudiantes Oaxaqueños en 1973, terminó sus estudios de licenciado en derecho por la UABJO y forma parte del STEUABJO y desde ahí llega a la Secretaría General.

retroactivo y la prima vacacional que se debe desde marzo. Seis días después, y de manera insólita, levantan la huelga sin aumento, se paga sólo el 25 por ciento del retroactivo y la prima vacacional. Ello deja, en el ánimo de los actores políticos opuestos, el sabor de que se dio un arreglo entre las partes. Tan es así, que los dirigentes de los sindicatos STAUO y SECUABJO acusan al Bufete Popular de vender el movimiento de huelga en los momentos en que se llevan a cabo las campañas políticas para elegir a diputados locales y presidentes municipales, porque los miembros del Bufete representan a una fracción del Partido Socialista Unificado de México en Oaxaca.

La segunda parte del conflicto de Enfermería se inicia el 8 de julio. La base estudiantil de la escuela y los docentes disidentes del STAUO eligen como coordinadora académica a la enfermera Yolanda Martínez, y con ello la escuela se le va de las manos a Niño de Rivera. La respuesta es inmediata. Los integrantes del comité ejecutivo del STAUO, la directora destituida y sus maestros toman la escuela, demandan la salida de la directora electa por asamblea Guadalupe Cruz, y exigen las coordinaciones académica y administrativa. A partir de este momento se sucede una serie de protestas por parte de los maestros disidentes donde destacan dos desplegados: el primero del 12 de julio hace pública la renuncia al STAUO de 17 maestros de la escuela; en el segundo del 21 de julio, exigen el desconocimiento de Noemí Córdoba, el reconocimiento de Guadalupe Cruz y de Yolanda Martínez, y le dan el apoyo total al rector. La reacción del grupo niñoriverista es violenta y boicotea agresivamente diversos actos académicos y acusa al rector de servir a partidos de izquierda.

El 6 de agosto, a un mes de la toma, el grupo niñoriverista desaloja las instalaciones. Ante esta situación, los profesores opositores pretenden reiniciar clases pero son enfrentados por los grupos de choque de la AGUDI quienes los agreden, con el claro propósito de mantener el control en su área de influencia. Polarizada la situación, Niño de Rivera saca el conflicto de la escuela y exige, por primera ocasión, una reunión extraordinaria

del Consejo Universitario para que este aborde y dictamine sobre el caso.

Por la tensa situación que presagia un clima de mayor violencia el rector convoca, para el 9 de agosto, a reunión del órgano colegiado, a pesar de que la correlación de fuerzas no lo favorece, ni tampoco al Bufete Popular quien indujo el conflicto. El acuerdo del Consejo es nombrar una comisión investigadora integrada por el rector y por el director de Derecho Roberto Pedro Martínez Ortiz por un lado, y por el otro, por Arturo Santaella director de Ciencias Químicas y la licenciada Graciela Rojas de Niño de Rivera, directora de Educación Media Superior, ambos del grupo niñoriverista. A pesar de que el otro acuerdo es que la dirección debe permanecer cerrada, el grupo niñoriverista la mantiene en su poder. Para el 21 de septiembre la investigación concluye, la comisión rinde su informe y, gracias a ella, ratifican a la directora destituida Noemí Córdoba, y Niño de Rivera recupera el control de la Escuela de Enfermería.

A pesar de los intereses de grupo involucrados en el conflicto, el resultado corta de tajo las posibilidades para crear mecanismos democráticos en la elección de las autoridades en las escuelas y las deja, como siempre, a merced de los grupos de interés, y el Consejo Universitario se mantiene, como hasta ahora ha sido, en la pendiente peligrosa de ser un órgano de control político y no un órgano de gobierno universitario.

SEGUNDA LLAMADA: LA VIOLENCIA EN CRECIMIENTO

El segundo conflicto se origina en la etapa previa al ciclo escolar 1983-1984, por el control de las inscripciones en las escuelas preparatorias y en la de Enfermería y el clima de violencia a que da lugar, se mantiene latente hasta el 22 de febrero del siguiente año en que se conjunta con la elección del director de la preparatoria número 1; adquiere su mayor algidez el 30 de marzo de 1984, cuando la violencia rebasa el ámbito universitario, lo que

permite a Niño de Rivera exigir, el 1o. de abril de 1984, y por segunda ocasión, que el Consejo Universitario sesione.

Al inicio del ciclo escolar 1983-1984, las autoridades universitarias emiten la disposición de que el Departamento Escolar es la instancia autorizada legalmente para efectuar las inscripciones. Sin embargo, el grupo niñoriverista sabe el significado político y económico que tiene el control de ellas. Los directores y/o coordinadores de las preparatorias y la de Enfermería, todos del grupo niñoriverista, pasan por encima de la disposición y crean un nuevo conflicto con las autoridades. Los alumnos inscritos según los cauces legales, no pueden ingresar, pues sus lugares están ocupados por los que realizaron trámites en las direcciones de esas escuelas. Esta situación se mantiene latente hasta los inicios del próximo año de 1984 en que se conjunta con las elecciones del director de la Preparatoria número 1 y la violencia se recrudece.

Desde el mes de enero de 1984 y durante todo el ciclo escolar, se suceden una serie de hechos que crean un escenario cada vez más violento y más complejo por los distintos actores que intervienen y por la forma de su intervención en los tres sucesos más importantes del conflicto: uno, la llamada "samaritana sangrienta"; dos, la huelga que el STAUO estalla el 28 de febrero, y luego la que estalla conjuntamente con el SECUABJO, el 13 de abril de 1984.

El primero de ellos, la situación irregular de los alumnos inscritos en la Dirección de Servicios Escolares en agosto de 1983, provoca la confrontación con las autoridades de las escuelas preparatorias. Pero es en la preparatoria número 1 donde adquiere relevancia porque el conflicto explota en los momentos previos al cambio de director. La situación irregular de los alumnos propicia que se forme una Asociación de Padres de Familia en defensa de su adscripción. El 12 de febrero publican un desplegado donde responsabilizan al coordinador académico de la preparatoria número 1, Alberto Santiago,[6] de ser el responsable

[6]Alberto Santiago, miembro orgánico del Nicolás Guillén, es cabeza de uno de los grupos que conforman la AGUDI.

del retraso de la documentación de los alumnos inscritos en la Dirección de Servicios Escolares, de las amenazas a los miembros del Consejo General de Representantes por asumir la defensa de los alumnos irregulares y además, exigen la salida de Niño de Rivera.

Dicha preparatoria forma parte del área de influencia de Niño de Rivera, pero dos circunstancias le crean un escenario desfavorable en las próximas elecciones de director, a realizarse el 22 de febrero de 1984. Por un lado, están confrontados con el Consejo General de Representantes, por el asunto de las inscripciones. Por otro, el director en funciones, el doctor Rodolfo Mayoral Figueroa[7] es hermano del rector. En esas condiciones, las fuerzas niñoriveristas impulsan al LAE Francisco Munguía; y el Consejo General de Representantes, el Consejo Técnico y el director, avalan la candidatura del licenciado Jesús Hernández Ortiz.

Al momento de la elección, el 22 de febrero de 1984, aparecen en escena cuatro grupos de choque quienes violentan el proceso, se roban las urnas y proporcionan el escenario para que se elija al LAE Francisco Munguía como director; acto certificado por el notario público Omar Sánchez Heras. Naturalmente la rectoría rechaza el resultado, y el grupo niñoriverista inicia una serie de acciones violentas para que se reconozca a su candidato y que en los hechos se presenta como director.

Para estos momentos, la universidad se encuentra emplazada a huelga por el STAUO, y por la constante violencia con que se presiona para lograr el reconocimiento del LAE Francisco Munguía, los opositores a Niño de Rivera desencadenan reacciones virulentas en contra del posible estallamiento, mismas que no ayudan a distender los conflictos sino que los agudizan. Son los casos de los desplegados publicados, el primero el 20 de febrero por las autoridades de la Facultad de Comercio y Administración y cuyo director mantiene, desde tiempo atrás, relaciones con el Bufete Popular. Estos denuncian el carácter de la posible huelga

[7] El doctor Rodolfo Mayoral Figueroa fue impulsado a la dirección por el grupo de Niño de Rivera en la administración del licenciado Ildefonso Zorrilla Cuevas. Es natural que por la llegada de su hermano a la rectoría, su posición cambie diametralmente y en el cambio de director se revele con un giro de 180°.

como política y no laboral; hacen una historia del rechazo al porrismo y a la corrupción de Niño de Rivera lo que les permite transformarse, según ellos, en una Facultad eminentemente académica. El segundo, firmado por el licenciado Antonio Aquino Aragón, aparece el 22 de febrero, y afirma lo mismo: la posible huelga es política y no laboral.

El emplazamiento se complica porque los representantes del STAUO llegan con un retraso de dos horas a la audiencia programada por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el 24 de febrero. Ello da lugar a que los asesores de rectoría promuevan su improcedencia y la ganen; además, les manifiestan que si insisten en el estallamiento, pueden perder el incremento del 29 por ciento autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto para las Universidades.

Ante esa situación, Niño de Rivera acusa al rector de intransigente por no esperar cuando ellos cedieron al otorgar una prórroga al estallamiento fijado originalmente para el 21 de febrero. Tres días después, el presidente de la Junta declara la nulidad del emplazamiento. A pesar de ello, Niño de Rivera estalla la huelga el 28 de febrero, utiliza el dictamen en su contra y demanda por abuso de autoridad al presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje; además, solicita la intervención del gobernador licenciado Pedro Vásquez Colmenares y le da a la huelga un sentido político.

Como resultado de las presiones ejercidas, el presidente de la Junta, a pesar de declarar días antes la nulidad del emplazamiento, rechaza el 2 de marzo la demanda de inexistencia de la huelga promovida por el rector y todo concluye al aceptar el STAUO el 29 por ciento de aumento salarial. En este sentido es sintomática la declaración del subsecretario A de gobierno Carlos Aldeco Reyes, identificado con el grupo Oaxaca, de que es "positivo para los estudiantes el buen entendimiento entre STAUO y rectoría".[8]

Terminada la huelga, la violencia para lograr el reconocimiento de Francisco Munguía continúa y permite la intervención de otro actor afectado indirectamente por el conflicto. Es el

[8] *El Imparcial*, 4 de marzo de 1984.

caso del STEUABJO, el sindicato dirigido por Rafael Gasga quien, en el contexto del séptimo emplazamiento a huelga exige, el 10 de marzo, "la salida de porros de Niño de Rivera de las escuelas Preparatorias y Facultades".

Esa demanda tiene que ver con dos hechos que se suceden en esos días. El 9 de marzo porros de la preparatoria número 5 golpean a estudiantes que no comulgan con los comportamientos del director Marcial Rolando Castellanos. El mismo día, el Consejo General de Representantes de la preparatoria número 1 denuncia a porros por la agresión a la comunidad estudiantil durante el "Viernes de Cuaresma", y manifiesta que 20 de los 30 grupos que conforman a la escuela rechazan la imposición que, a través de la violencia, se pretende hacer de Francisco Munguía. Días después, el 16 de marzo, el propio director impuesto se presenta, con un grupo numeroso, a las oficinas de rectoría exigiendo su reconocimiento formal, y el 30 de marzo los sindicatos niñorriveristas: STAUO, SECUABJO y SITUABO realizan un paro de labores en apoyo a su reconocimiento.

Tal parece que el clima de violencia pretende crear un clima de inestabilidad e ingobernabilidad que rebase las fronteras de la institución, con propósitos evidentemente políticos. Esto puede tener su significado en el contexto de las diferencias notorias entre el gobernador del estado con el grupo Oaxaca, consecuencia de los primeros escarceos entre los grupos de poder con vistas a la sucesión gubernamental, a dos años de distancia. En este escenario, y en el juego de utilizaciones mutuas con el gobierno del estado, Niño de Rivera utiliza la táctica que le genera dividendos económicos y políticos: la aparente rivalidad, no exenta de acometidas, entre los grupos porriles que conforman la AGUDI. Gracias a ella emerge su figura como intermediario de los conflictos. A él recurren las autoridades de gobierno para pacificar los simulados y reales enfrentamientos. Él los canaliza y controla a través de la entrega de dádivas y prebendas que provienen, no sólo de las arcas del gobierno local, sino de las universitarias; pero también, de las posiciones que otorga dentro de la estructura administrativa, principalmente en las escuelas por él controladas.

En ese sentido, para finales de marzo el clima violento en las preparatorias se agudiza y se llega al extremo de llevar la agresión a campos educativos no universitarios. Tal parece que el propósito es doble, por un lado, afectar la imagen del gobernador del estado en el contexto antes dicho; y por otro, lograr la destitución del rector y aposentarse nuevamente como el factor determinante del poder en la universidad, y fuera de ella. Es así, que el 30 de marzo, cerca de 70 porros identificados con la AGUDI se presentan, sin problema de por medio, en las instalaciones del Centro de Bachillerato Tecnológico y de Servicios número 26 ubicado en San Felipe del Agua y a pocos metros de la Escuela de Medicina de la universidad, y con lujo de violencia agreden al director, subdirector, maestros y alumnos ocasionando innumerables pérdidas materiales. Por la saña con que se actuó, este hecho es conocido como la "Samaritana sangrienta".

La respuesta inmediata es una campaña de protestas de diversos sectores de la sociedad oaxaqueña, particularmente de los padres de familia, de alumnos, y de las delegaciones sindicales de la sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación a que pertenecen los docentes y trabajadores heridos. El conflicto, como se observa, rebasa las fronteras de la universidad y tal parece que también se quiere abrir un frente de lucha entre el poderoso sindicato de la sección XXII con el gobierno del estado y con la universidad, máxime cuando éstos exigen la celebración de su congreso seccional al Comité Ejecutivo Nacional, de quien disienten. El propósito no prospera. Por su parte, las autoridades universitarias entregan listas de porros, todos ellos de la AGUDI.

A pesar de que no hubo repercusiones del orden legal, surge un clamor del conjunto de la sociedad civil, particularmente de los padres de familia: Despistolicen las preparatorias. De inmediato Niño de Rivera le exige al rector, por segunda ocasión, a que convoque a sesión extraordinaria del Consejo Universitario.[9] Sin lugar a dudas, una petición legal y racional, si no fuera porque el peticionario es, al mismo tiempo, el promotor de la vio-

[9] *Ibidem*, 4 de abril de 1984.

lencia. Por ello, ni las autoridades universitarias, ni el gobernador del estado ceden a las presiones de Niño de Rivera, pues es evidente no sólo la contradicción del peticionario, además de que se conoce el propósito inmediato: el desconocimiento del rector, así como las posibles consecuencias políticas externas a la universidad que afectarían al gobernador.

Tercera llamada: la huelga conjunta STAUO-SECUABJO

En el contexto de las protestas por la violencia, dentro y fuera de los campus universitarios, así como de la nula intervención de las autoridades locales para castigar a los responsables materiales e intelectuales de la "Samaritana sangrienta", el STAUO y el SECUABJO emplazan a huelga y la estallan conjuntamente, el 13 de abril de 1984.

El STAUO emplaza por el pago de salarios atrasados a maestros, pero al incluir el pago a docentes que laboraron en la preparatoria número 7, violenta el convenio que firmó en 1981 con la administración del licenciado Zorrilla Cuevas para abrir una nueva preparatoria, la número 7. Dicho convenio estipula que la universidad proporciona las instalaciones y el sindicato los profesores, pero sin goce de sueldo. Por su parte el SECUABJO, también en función de un convenio con la administración anterior, emplaza por la dotación de lotes y de nuevas plazas. Para los dos casos las autoridades universitarias argumentan legalmente y manifiestan, por un lado, que el STAUO viola el convenio al exigir el pago a esos maestros. Por otro, da respuesta a las peticiones del SECUABJO e informa que los lotes se localizan en Hacienda Blanca, Etla, y que las plazas requieren del establecimiento de una nueva normatividad donde se fijen las funciones, y se asigne la carga de trabajo correspondiente para evitar la duplicidad y la presencia de personas que no trabajen.

Dos días después del estallamiento, y por las anomalías presentadas en el documento de emplazamiento, la UABJO se ampara y

obtiene una suspensión provisional. El 15 de abril se declara inexistente la huelga porque en el emplazamiento sólo está la firma del secretario general y falta la del secretario de Conflictos; pero éste hace suyo el emplazamiento, se subsana la omisión y el STAUO mantiene la huelga. Por otra parte, la rectoría informa, el 16 de abril, que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje también declara inexistente la huelga del SECUABJO por falta de los requisitos de forma y fondo, y se les fija a los trabajadores un término de 24 horas para que se presenten a laborar. Sin embargo, el sindicato se ampara ante el Poder Judicial y se le otorgan garantías hasta el 30 del mes de abril cuando se realice la audiencia constitucional. En esas condiciones, el licenciado Fausto Morales Enríquez, secretario general del STAUO, declara que la huelga de ambos sindicatos continuará mientras no se solucionen las demandas financieras exigidas.[10]

La huelga conjunta, y las circunstancias legales y políticas que la rodean, presenta un escenario irreconciliable que desencadena un nuevo conflicto con sus consecuentes efectos. Por un lado, la rectoría asume una posición legalista que le impide negociar el punto fundamental de la huelga, el reconocimiento de los maestros de la preparatoria número 7. Por otro, y al igual que en la huelga anterior del STAUO de febrero pasado, el papel del presidente de la Junta al otorgar la suspensión provisional y declarar la inexistencia de la huelga, le proporciona elementos a Niño de Rivera para darle una orientación política.

Ante esa circunstancia, Niño de Rivera con una mayoría de consejeros convoca, él mismo, por tercera ocasión y de manera ilegal, a sesión de Consejo Universitario. Citan al rector a la misma, y ante su ausencia se nombra una mesa de debates. Esta nombra una comisión formada por los licenciados Daniel Castillo, Evelio Bautista Torres y Noé Antonio Paz Bravo para que citen al rector a una nueva reunión del Consejo Universitario, bajo la pena de que su inasistencia da lugar al nombramiento de un presidente provisional, que recae en el consejero maestro de la preparatoria número 2, Ingeniero Silviano Cabrera, y que su

[10] *Ibidem*, 17 de abril de 1984.

caso será turnado al Colegio Académico quien sancionará la situación.[11] El mismo día, los tres sindicatos niñorriveristas en reunión con el secretario del Despacho, licenciado Justiniano Carballido, demandan respeto a la autonomía sindical, piden la destitución del presidente de la Junta y acusan al rector de pretender aniquilar a dichos sindicatos y fortalecer al STEUABJO.

El carácter conjunto de la huelga, las demandas que la justifican, el contexto en que se desencadena y los diversos actores, internos y externos a la universidad que se involucran, dan la impresión de que el móvil va más allá de las demandas laborales y de que se está creando un clima de constante inestabilidad y de una creciente ingobernabilidad tanto al interior de la universidad como fuera de ella, con el propósito de fortalecer políticamente al diputado federal y ex secretario del Despacho, contador público Jesús Martínez Álvarez, el candidato natural a la gubernatura por el grupo Oaxaca, en los momentos en que se inicia la pugna, entre los grupos de poder por la sucesión gubernamental.

Ante la gravedad de la situación en que el grupo niñorriverista pone al Consejo Universitario, los directores de Educación Superior con sus respectivos miembros ante el Consejo Universitario, así como los directores de las preparatorias 1 y 2 manifiestan con un desplegado su posición: "...el grupo niñorriverista, al instrumentar «sesiones fantasmas» de «consejo universitario» están fuera de todo marco legal y constituyen una afrenta y falta de respeto a la comunidad universitaria... desconocemos cualquier decisión que se tome en el seno de este grupo y responsabilizamos directamente a Niño de Rivera de las gravísimas consecuencias... para la universidad, del hecho de asumir, tomar o ejecutar acuerdos a espaldas de la comunidad universitaria... Jurídicamente es imposible que un Consejo Universitario esté integrado solamente por miembros de los sindicatos que han emplazado a huelga a la universidad y sean los que decidan los destinos de nuestra Institución".[12]

[11] *Ibidem*, 18 de abril de 1984.
[12] *Ibidem*, 19 de abril de 1984.

Finalmente, el 2 de mayo, y después de más de 20 días, se declara la inexistencia de la huelga por no ser de interés colectivo, y porque ninguno de sus puntos busca el beneficio de sus agremiados. A pesar de la declaratoria, la rectoría sin el menor ánimo de buscar consensos, probablemente porque no hay la menor posibilidad, demanda penalmente al STAUO por daños al patrimonio universitario.

Es probable que el fracaso de la huelga conduzca al rector, días después, a retomar el caso de la preparatoria número uno para debilitar aún más las posiciones de Niño de Rivera. De tal suerte que el 10 de mayo, el Consejo General de Representantes y el Consejo Técnico de la Escuela nombran como director al licenciado Jesús Hernández Ortiz, y el rector le da posesión de su cargo. Como consecuencia, se desata una nueva escalada de violencia que lleva al Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UABJO a denunciar el clima de amenazas e intimidaciones en contra de sus trabajadores por no subordinarse al director impuesto, y manifiestan que sólo reconocen al licenciado Hernández Ortiz como el director legítimo.

Sin embargo, casi al término del ciclo escolar 1983-1984, un nuevo elemento empieza a configurarse y a entrar en la escena política de la universidad: el inicio de un cambio en las declaraciones de los dirigentes y de los asesores del STEUABJO. Por la negativa de la rectoría de no conceder la plaza a los trabajadores eventuales, el secretario general del STEUABJO declara que "...a pesar de ser institucionales y de pronunciarse en contra del porrismo y la corrupción, el Rector afecta a sus agremiados" y "se dirigen a él de manera preventiva".[13]

Los motivos de un año escolar conflictivo: ciclo 1984-1985

Al inicio del ciclo escolar 1984-1985, se presentan tres eventos: dos de ellos van a formar parte de los detonantes del conflicto

[13] *Ibidem*, 11 de junio de 1984.

en el próximo año, y el otro es de carácter coyuntural y se resuelve casi de inmediato. Cronológicamente, el primero es el anuncio de la rectoría, el 9 de septiembre de 1984, que cancela las inscripciones de la preparatoria número 7, por ser una escuela "fantasma" que no tiene local. Esta situación va a adquirir relevancia política para los sucesos que se desencadenan en los primeros meses del próximo año, al convertirse en una de las demandas fundamentales del grupo STAUO, para ese momento, ex niñorriverista.

El segundo es el desconocimiento del director de la Escuela de Odontología, el 14 de septiembre de 1984. También espacio del STAUO, la planta docente afiliada al sindicato presenta una división por la vinculación del director y de un grupo de maestros con las autoridades universitarias. Como siempre, son las bases estudiantiles quienes, en asambleas de 14 y 18 de septiembre, desconocen al director, doctor Austreberto Molina, por incapacidad administrativa y corrupción, toman las instalaciones de la escuela el 19 de septiembre y demandan, a través de un documento de peticiones, solución al rector.

Al día siguiente, los directores de Educación Superior, del Instituto de Investigaciones Sociológicas y de las preparatorias número uno y dos condenan, por medio de un desplegado, la toma violenta de las instalaciones. Es evidente para estos momentos, que las posiciones en la estructura académica de la universidad presentan dos bloques. Por un lado el grupo de directores de preparatorias y las enfermerías con Niño de Rivera, en una relación orgánica; por el otro, los directores firmantes de este desplegado, y de aquel donde cuestionan la legalidad de la sesión del Consejo Universitario de fecha 19 de abril de 1984, mantienen con el rector una relación bajo la forma institucional que no orgánica, pues enmascara en algunos la pertenencia política al Bufete Popular, y en otros sus intereses particulares, como después se verá.

El 22 de septiembre la rectoría responde, a través de un acuerdo, a las peticiones de los alumnos que tienen en su poder las instalaciones de Odontología. En él precisa, primero, que la

rectoría no tiene atribuciones para desconocer al director, pero que las oficinas quedan en manos de la doctora Laura Santos Figueroa. Segundo, la auditoría a la administración del director y maestros impugnados, deja abierto el derecho a escuchar a los demandados. Tercero, se nombra a un director administrativo. Cuarto, el director de Servicios Generales revisará y en su caso programará la satisfacción de las necesidades de la escuela. El acuerdo es aceptado por los alumnos, pero la dirección seguirá en su poder como garantía del respeto al acuerdo de rectoría.

Finalmente, el tercer evento es la convocatoria de la rectoría dirigida a la comunidad universitaria, del 7 de noviembre de 1984, para que presenten proyectos de Reforma Académica; y el 5 de diciembre declara que no se ha presentado ningún proyecto sobre la Ley Orgánica, a pesar de la publicación de la convocatoria.[14] Esto da pie para que, en el siguiente año, los grupos de interés la utilicen políticamente y afirmen que el proyecto de Ley Orgánica ya se encuentra en la Legislatura, que se elaboró a espaldas de la comunidad universitaria y que es violatorio de la autonomía universitaria.

El segundo periodo: empezamos

Para 1985, el escenario político en la universidad cambia como consecuencia de la salida del estado de Oaxaca, del licenciado Marco Antonio Niño de Rivera y de su esposa la licenciada Graciela Rojas de Niño de Rivera. Según la versión oficial, son becados a la ciudad de México. Sin embargo, su salida sólo se explica en función de un acuerdo político entre, al menos, el gobernador del estado y el secretario de Gobernación, licenciado Manuel Barttlet Díaz, para evitar que el proceso de selección del candidato a gobernador se contamine aún más. A menos de dos años de distancia de las elecciones para gobernador del estado, los últimos meses de 1985 representan el tiempo de la selección, y en consecuencia, son los tiempos de la mayor convulsión po-

[14] *Ibidem*, 5 de diciembre de 1984.

lítica con que los distintos grupos de poder pretenden posicionarse y lograr impulsar a su candidato, en un juego de relaciones y de alianzas de poder locales con las federales.

En ese sentido, y como es del conocimiento de las instancias políticas locales y federales, Niño de Rivera responde a los intereses y recibe la protección política del grupo Oaxaca, a través del diputado federal y ex secretario del Despacho contador público Jesús Martínez Álvarez, el candidato natural a la gubernatura por su poderoso grupo. La universidad, como se puede observar a lo largo del año de 1984, se encuentra en una constante convulsión política como consecuencia de los sucesos que el grupo niñorriverista desencadenó. Es de suponer que para 1985 la situación se va a agravar, y la universidad puede convertirse en uno más de los factores detonantes de la desestabilización en el estado, para presionar en el proceso de selección del candidato a gobernador, y crear mejores condiciones para que el contador público Jesús Martínez Álvarez suceda al licenciado Pedro Vásquez Colmenares.

En ese contexto, este segundo periodo se divide en dos fases. La primera, denominada de la formación de las alianzas va de la salida de Niño de Rivera, en enero de 1985, a la intervención, el 9 de febrero de 1986, de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Educación Pública como mediadores en el conflicto de los sindicatos STAUO y STEUABJO con el rector. La segunda, denominada de la maduración de las alianzas va de la intervención de las secretarías mencionadas, al nombramiento del rector interino el 19 de mayo de 1986.

La construcción de las alianzas

En este periodo, la pugna entre las autoridades y el STAUO se mantiene, pero una nueva circunstancia es puesta en operación, tiende a ser dominante y cambia el escenario político: la entrada, en la escena del conflicto, del Bufete Popular y de los electos directores de Derecho y Medicina, entre otros actores y sectores.

Ésta se origina en el contexto de la primera fase, y se fortalece en la segunda.

En la primera fase y en el marco de los emplazamientos a huelga por el STAUO y el STEUABJO, los dos grupos de interés desarrollan, cada uno por su cuenta, distintos eventos que a veces se manifiestan en los mismos tiempos para enfrentar la política de rectoría. Uno, la creciente campaña de críticas y descalificaciones del Bufete Popular contra el rector. Dos, la lucha que la fracción dominante del STAUO inicia para lograr el reconocimiento del Comité Ejecutivo presidido, primero por el licenciado Fausto Enríquez Morales, y luego por el licenciado Avelino Vásquez Luis. Tres, el rechazo del STAUO al promedio mínimo de 8 exigido por la rectoría para ingresar a las preparatorias. Cuatro, la exigencia del STAUO por la reapertura de la preparatoria número 7.

Como todos los años, enero es el mes de los emplazamientos ya programados desde el año anterior, por los dos sindicatos más poderosos; pero en este año adquieren una connotación especial por el nuevo escenario político. Por un lado, el STEUABO lleva a cabo, el 11 de enero de 1985, una de sus conocidas formas de presión, previas a las fechas en que emplazan a la universidad: las movilizaciones. Estas le dan la cobertura para presionar por las peticiones de carácter sindical de aumento salarial; pero ahora, en el contexto político de la sucesión, de la salida de Niño de Rivera y de la convocatoria de rectoría para reformar la Ley Orgánica, inicia su campaña de crítica descalificatoria y exige, por primera ocasión, respeto a la autonomía sindical y académica; además, y esto es lo relevante, manifiesta, con un carácter meramente declarativo, que se establezcan centros de discusión del proyecto de Ley Orgánica. El mismo día, el STAUO emplaza a huelga para el 22 de febrero por incremento salarial del 100 por ciento.

El 19 de febrero el STEUABJO hace oficial el emplazamiento a huelga para el 30 de enero por retabulación y revisión del Contrato Colectivo de Trabajo; al mismo tiempo, y en función del manejo tendencioso de que la Reforma de la Ley Orgánica se encuentra en la Legislatura y de que está próxima su promulga-

ción, se manifiesta en contra de su posible implantación realizada, según los grupos de interés, a espaldas de la comunidad universitaria. Un día antes del estallamiento, el 29 de enero, anuncia dos cosas: primera, que el emplazamiento se prorroga para el 11 de febrero; segunda, que independientemente de que estalle o no la huelga, el 12 de febrero emplazan nuevamente a la universidad, ahora por revisión salarial y a estallar en marzo.

En el mes de marzo, la campaña en contra de la política de rectoría va en aumento. El 5 del mes, el secretario general del STEUABJO Geraldo Estrada convoca, verbalmente, a un foro para discutir la Reforma Académica y la Reforma de Ley Orgánica con el propósito de escuchar a las corrientes de opinión y garantizar, con ello, un mínimo de autonomía para la UABJO, y para evitar la constante intervención del poder público en los asuntos internos de la vida universitaria.

En el contexto de la visita del Presidente de la República Miguel de la Madrid, el STEUABJO no acepta el proyecto de retabulación salarial de la rectoría y[15] estalla la huelga el 18 de marzo, a pesar del ofrecimiento del 30 por ciento. Todo indica que el estallamiento tiene un fondo político muy particular para la dirigencia del sindicato. Con él se muestran, en el proceso de la sucesión, a los posibles candidatos como un factor de poder, independientemente de sus relaciones con el gobernador. La declaración del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje es muy indicativa, pues asevera que el STEUABJO no tenía base legal para el estallamiento y alargó el asunto de la retabulación[16] para entorpecer las negociaciones. Finalmente, el 20 de marzo el STEUABJO levanta la huelga, acepta un incremento del 30 por ciento, y la universidad se compromete a elaborar un nuevo tabulador que contemple la retabulación en un plazo de 45 días; este asunto se va a convertir en un elemento que en el futuro va a ser explotado políticamente por el sindicato.

En el mes de abril, el secretario general y el principal asesor del STEUABJO abren dos nuevos frentes de lucha. El primero reclama 25 plazas que, según la rectoría y el SECUABJO, son de confianza, además de que no se ha dado respuesta a los acuerdos tomados el 20 de marzo. El segundo inicia el juego de descalificaciones más abiertas contra la política de rectoría y declara "que la UABJO está en riesgo político", que "la actitud unipersonal y autoritaria del rector viola la autonomía por la intervención del Gobierno" y exige que "se restablezca la legalidad pues su política centralista impide la renovación del Consejo Universitario y el funcionamiento de los órganos colegiados de las escuelas y que la autonomía es letra muerta".[17]

[15] *Ibidem*, 18 de marzo de 1985.
[16] *Ibidem*, 19 de marzo de 1985.

En el entreacto de los emplazamientos y declaraciones, el 13 de enero de 1985 se inicia el proceso electoral para elegir, democráticamente y por primera ocasión, al nuevo director de la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales. El 17 de enero el licenciado Antonio Aquino Aragón, ex asesor del desaparecido Sindicato de Trabajadores Académicos de la UABJO y detractor constante de Niño de Rivera, se convierte en el primer director electo democráticamente. Y para el 14 de mayo, es electo el doctor José Luis Anaya Pérez, también por la vía democrática, director de la Escuela de Medicina y Cirugía.

El segundo evento, la lucha por el reconocimiento del Comité Ejecutivo del STAUO presidido por el licenciado Fausto Enríquez Morales, tiene como marco la salida de Niño de Rivera. Este Comité asume la dirección política de las fuerzas ex niñorriveristas del Nicolás Guillén, de la Alianza de Grupos Democráticos Independientes, de las direcciones de las preparatorias bajo su influencia y de las escuelas de enfermería, así como de los otros dos sindicatos: SECUABJO y SITUABJO. En ese difícil entorno de recomposición de sus fuerzas, y precisamente por la misma, se desisten de la huelga y el 22 de febrero aceptan el 30 por ciento de incremento salarial y manifiestan que es una "muestra de madurez" y "que están en la mejor disposición para coadyuvar en el proyecto de excelencia académica".[18] Dos días después, el SECUABJO expresa el apoyo al proyecto académico de rectoría.

[17] *Ibidem*, 23 de abril de 1985.
[18] *Ibidem*, 22 de febrero de 1985.

Ambas posturas se leen como una muestra de debilidad o bien para iniciar los pasos para propiciar acercamientos con las autoridades universitarias y relajar la pugna con ellas. Sin embargo, las acciones por venir de parte de las autoridades van a generar un conflicto que como se verá, va a rebasar las fronteras de la universidad.

Aquel va a ser el marco en el que emerge el más importante de los tres eventos que agudizan el conflicto entre la fracción hegemónica de las fuerzas ex niñorriveristas, ahora Grupo STAUO, con las autoridades universitarias: el pretendido desconocimiento del Comité Ejecutivo del STAUO por un grupo de profesores disidentes, al parecer, apoyados desde rectoría.

En asamblea sindical del 28 de febrero de 1985, un grupo de profesores promueve el desconocimiento del Comité Ejecutivo y fracasa. Dos meses después, el 25 de abril aparece un desplegado firmado por disidentes del STAUO que exigen la elección de un nuevo Comité Ejecutivo y la aplicación de una auditoría al Comité impugnado.

Como resultado de la pugna al interior del STAUO, las autoridades hacen saber, a través de un desplegado de fecha 9 de junio de 1985, que por la pugna intergremial, no reconoce al Comité Ejecutivo que preside Fausto Enríquez Morales y que las cuotas sindicales, así como el fondo revolvente, se depositan en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje hasta en tanto ésta no dictamine a quién corresponde la titularidad del sindicato; y con ello se inicia la lucha por el reconocimiento de la titularidad del Comité Ejecutivo.

EL AVANCE DE LAS ALIANZAS Y EL CONFLICTO: CICLO 1985-1986

Previo al inicio del ciclo escolar 1985-1986 se desencadenan varios hechos, propiciados o aprovechados por los grupos de interés, que presagian un escenario aún más convulsivo. Por un

lado, el Bufete Popular pretende posicionarse en la escuela de Bellas Artes. A raíz de la toma de esta escuela, el 8 de agosto, por un grupo de estudiantes y maestros que exigen la destitución del director y elecciones democráticas, el secretario general del STEUABJO Geraldo Estrada Vásquez, asume la defensa de la toma de la escuela y declara que para evitar imposiciones, la universidad debe volver a la normalidad e integrar el Consejo Universitario.

Por otro, el STAUO protesta, el 14 de agosto de 1985, por el promedio mínimo exigido por las autoridades para inscribirse en las preparatorias, y acusa al rector de elitista; días después, el 21 de agosto, los padres de familia de alumnos rechazados realizan un plantón y exigen sean aceptados sus hijos en las preparatorias. Con estas protestas, el STAUO crea una base social para abanderar el rechazo al promedio y prepara el terreno para presionar por sus particulares demandas. Así, el 25 de agosto de 1985, el sindicato toma las instalaciones de la rectoría con sus tres peticiones fundamentales: una, el reconocimiento del Comité Ejecutivo del STAUO presidido por Fausto Enríquez Morales; dos, exigen el reconocimiento de la preparatoria número 7, la petición esgrimida en la huelga conjunta del 14 de abril de 1984, con el SECUABJO; y tres, el pago de salarios caídos a los catedráticos durante el tiempo en que ha funcionado dicha preparatoria.

En el escenario de las demandas del STAUO el Bufete Popular, en voz de su principal dirigente Rafael Gasga Iturribarría declara, el 13 de septiembre, a propósito del rechazo del STAUO al promedio mínimo para ingresar a las preparatorias y de su lucha por la reapertura de la preparatoria número 7, que el STEUABJO, no el bufete ni él mismo, se pronuncian por el derecho a la educación y por la solución al problema de la preparatoria número 7. Dos días después, el mismo dirigente acusa al rector de elitista y autoritario pues "se rodea de un pequeño grupo de burócratas ignorantes de la universidad. Sus ideas chocan con el proyecto de universidad crítica y democrática. Congeló el Consejo Universitario y el Colegio Económico y toma posturas dictatoriales. Evita elecciones y nombra directores encargados como es

el caso de Bellas Artes".[19] Con ellas enrarece aún más el escenario político, y al poner en tela de juicio la política de rectoría le permite tender los primeros hilos del tejido de las alianzas con el STAUO.

Para esos momentos, la violencia se presenta en la preparatoria número 2.[20] El 11 de septiembre, en dichas instalaciones el director, el coordinador, maestros y alumnos son agredidos por el director y maestros de la preparatoria número 6. Como respuesta, la preparatoria número 2 paraliza sus actividades y la comunidad exige castigo a los responsables plenamente identificados; la rectoría responde que los maestros involucrados en la agresión están sujetos a investigación administrativa, y que de ser responsables serán sancionados. Este hecho va a adquirir su importancia a finales del año y principios del siguiente.

El 23 de septiembre, el STAUO, fortalecida su posición por las declaraciones del bufete, realiza una serie de asambleas con los alumnos rechazados para legitimar, al día siguiente, la toma de la rectoría y de la preparatoria número 5; –en ésta, para rechazar la imposición de coordinadores que la rectoría impuso–, y amenazan con paralizar toda la universidad[21] si sus demandas no son resueltas favorablemente.

El 27 de septiembre el STAUO hace públicas sus demandas: primera, el reconocimiento del Comité Ejecutivo del STAUO, ahora presidido por el licenciado Avelino Vásquez Luis de la misma fracción que el anterior secretario, Fausto Enríquez Morales; segunda, la reapertura de la preparatoria número 7; tercera, la renuncia de los coordinadores académico y administrativo de la preparatoria número 5; cuarto, el cese de las acusaciones

[19] *Ibidem*, 15 de septiembre de 1985.

[20] La escuela preparatoria número 2 de larga tradición de lucha democrática, originalmente se formó como la preparatoria nocturna de la UABJO y con el surgimiento de las preparatorias foráneas se transformó en la número 2. Durante el Movimiento Democrático Universitario el grupo hegemónico fue el Movimiento de Estudiantes Revolucionarios simpatizantes del Partido Comunista Mexicano. Para estos momentos, la mayor parte de los docentes pertenecen al STAUO, pero es una escuela no controlada totalmente. El director no comulga con los intereses del grupo dominante del STAUO y se alinea institucionalmente con las autoridades universitarias y cuenta con el apoyo de la base estudiantil.

[21] *El Imparcial*, 25 de septiembre de 1985.

contra el sindicato. A estas peticiones la rectoría responde que no reconoce al Comité Ejecutivo porque hay un conflicto intersindical; que la preparatoria número 7 no se justifica, y que la salida de los coordinadores no es atribución del STAUO, pues pertenecen al SECUABJO, quien para estos momentos se alinea del lado institucional.

Para finales de septiembre, Rafael Gasga atiza más el conflicto, acerca sus posiciones a las del STAUO, y declara que "la ilegalidad y la antidemocracia en la UABJO ocasionan la toma del edificio de rectoría". Que el rector "no ha reunido al Consejo Universitario ni al Colegio Económico", que "el STEUABJO se solidariza con estudiantes de preparatoria número 7 que reclaman el derecho a la educación y que sus representantes sindicales ante el Consejo Universitario promoverán la elección de un nuevo consejo e incluso de una nueva Ley Orgánica".[22] Con ello pone en el juego político la demanda que a la postre se convierte, junto con el reconocimiento del Comité Ejecutivo del STAUO, en una de las demandas de las negociaciones al más alto nivel.

Para el 1o. de octubre, la rectoría no cede y se ajusta a lo que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje dictamine en relación con el titular del contrato colectivo de trabajo del STAUO. Por su parte, este sindicato, con los estudiantes rechazados de las preparatorias número 7 y 5 llevan a cabo, el 2 de octubre, una manifestación para demandar la intervención del gobierno del estado. El 5 del mismo mes, los estudiantes preparatorianos presionan aún más a las autoridades de gobierno con la toma de autobuses, logran su intervención y se inician las pláticas. A pesar de ello, y para demostrar el control sobre las preparatorias de la ciudad, realizan una nueva manifestación con estudiantes de las escuelas número 1, 2, 5, 6 y 7 donde exigen la salida del rector y solicitan el reconocimiento de la preparatoria número 7. Finalmente el 9 de octubre, después de 14 días de la toma de la rectoría, la intervención de funcionarios de la Secretaría del Despacho logra que el STAUO retire las 26 demandas laborales de los maestros de la preparatoria número 7, pero exhorta a la integración

[22] *Ibidem*, 30 de septiembre de 1985.

del Consejo Universitario. Por su parte, la rectoría acepta, el 12 de octubre de 1985, respetar el convenio sobre la preparatoria número 7, y cede las coordinaciones académica y administrativa de las preparatorias número 2 y 5.

Paralelamente a las negociaciones y a sus resultados entre el STAUO con la rectoría, el Bufete Popular, con personeros de otros grupos de interés, desencadenan en la Escuela de Medicina un nuevo conflicto. Rechazan a los coordinadores nombrados por rectoría e impulsan una asamblea donde eligen a sus coordinadores administrativo, académico y de servicio social. A pesar de que no se reúne el quórum requerido se nombra a los coordinadores, cada uno miembro de grupos de interés: el de servicio social es orgánico al Bufete Popular Universitario, el académico es del Partido Mexicano de los Trabajadores, y el administrativo responde a un grupo de interés particular de medicina. Con ese mecanismo asambleísta, no democrático, se abre un nuevo frente conflictivo, no sólo contra rectoría sino contra el Sindicato de Empleados de Confianza que para estos momentos se encuentra aliado con ésta. Naturalmente, tanto el SECUABJO como la rectoría rechazan a dichos coordinadores, mantienen en su puesto a los impugnados, y el conflicto queda latente.

En el mes de noviembre y los días activos de diciembre, el Bufete Popular y el STAUO continúan desencadenando una serie de acciones que polarizan, poco a poco, las posiciones: Primero, el STAUO en voz de su secretario general denuncia, el 16 de noviembre, que la rectoría no respeta el acuerdo firmado en relación con la preparatoria número 7 y que por tercera ocasión piden la intervención del gobierno del estado.

Segundo, los coordinadores de medicina electos por asamblea, al no ser reconocidos por la rectoría, manifiestan su rechazo a la política de imposición; y a propósito del pago de la segunda quincena de noviembre, retienen al coordinador administrativo, le quitan la nómina y los cheques, y proceden a pagar a los maestros.[23]

[23] *Ibidem*, 30 de noviembre de 1985.

Tercero, en la Escuela de Ciencias Químicas se inicia, el 25 de noviembre, un nuevo conflicto. En ésta existen dos niveles educativos: el más antiguo pertenece al nivel técnico y el otro es de licenciatura; ambos directores pretenden el control de la escuela. Así, los maestros y alumnos del nivel técnico toman el edificio de rectoría y piden la salida del director Oliverio González Alafita quien cuenta con el apoyo del Bufete Popular.

Es en esos días, el 29 de noviembre para ser precisos, cuando el panorama político del estado en el contexto de la sucesión, da un giro sorprendente por la renuncia del gobernador Pedro Vásquez Colmenares, en sesión ordinaria del Congreso Local, sorpresivamente la presidencia de la LII Legislatura dio lectura a la solicitud de licencia presentada por el gobernador del estado, Pedro Vásquez Colmenares, para separarse del cargo por el resto de su periodo constitucional. Concedida la licencia... el propio gobernador propuso una terna integrada por el diputado federal Jesús Martínez Álvarez; el secretario general del despacho Justiniano Carballido y el presidente del Tribunal Superior de Justicia Gilberto Liébana Palma, para seleccionar al gobernador interino.

Sometida a votación... el escrutinio dio el triunfo al contador Jesús Martínez Álvarez, a quien inmediatamente le fue tomada la protesta como gobernador interino.

El mismo día el ex gobernador viajó a la ciudad de México para tomar posesión como director de Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación (Yescas, s/f). El nuevo gobernador hereda un escenario complejo y convulsivo, no sólo porque se polarizan las posiciones en la universidad, sino por otros movimientos como el del magisterio que exige la realización de su congreso seccional.

En el mes de diciembre el gobierno interino enfrenta, de entrada, dos situaciones conflictivas: la universidad y el Movimiento Democrático del Magisterio. Por la compleja gama de intereses de los grupos y de los actores involucrados en cada uno de ellos, e independientemente de las relaciones que tengan con funcionarios y políticos locales y federales, la situación permite

interpretar que ambos movimientos responden a una dinámica interna particular. Para ambos, el cambio de gobernador no limita su avance político. En el caso que nos interesa, los dos grupos de interés en los que gira la polarización del conflicto mantienen su presión. Para el bufete el cambio lo beneficia por las relaciones que mantiene con el ex gobernador y para el grupo STAUO, y a pesar de su relación con el ahora gobernador, la propia dinámica permite que mantengan su movimiento político.

En este nuevo contexto, la conflictividad continúa, y el 4 de diciembre los grupos de interés involucrados en medicina dan un paso más en el control de la escuela y convocan a asamblea, también sin quórum, la cual le da posesión de sus cargos a los coordinadores, y además, eligen a los miembros de su Consejo Técnico.

En ese mismo día, en la escuela de Ciencias Químicas el nivel de licenciatura se declara en huelga de hambre y exige la salida del grupo de nivel técnico liderado por la técnica laboratorista Pilar Labastida, quien no responde a ninguno de los dos grupos de interés pero es cabeza de su propio grupo y con habilidad para colocarse con la fuerza dominante.

En cuarto lugar, y para aumentar aún más el de por sí escenario conflictivo, la rectoría anuncia el 6 de diciembre de 1985, que a consecuencia del resultado de la investigación realizada acerca de la agresión al director, coordinador y maestros de la preparatoria número 2 en sus propias instalaciones, se rescinde el contrato de trabajo del director de la preparatoria número 6 y de un profesor de la misma al comprobarse que, efectivamente, fueron los responsables de los actos cometidos, el 12 de septiembre de 1985. Esta postura, independientemente de su carácter legal, pretende debilitar al STAUO, pero se revierte en contra de las autoridades universitarias primero, porque el director de la preparatoria número 6 es miembro orgánico del grupo dirigente del STAUO; segundo, porque el núcleo del sindicato se localiza en esa preparatoria; y tercero, porque se les golpea en su propio espacio. La respuesta es inmediata y el Comité Ejecutivo y sus miembros se presentan ante el secretario del Despacho, licenciado Justiniano Carballido, y exigen respeto para su escuela y su director.

El quinto evento es la toma de la preparatoria número 4 de Tehuantepec, el 6 de diciembre. Sus estudiantes protestan por la imposición del director, exigen la salida del rector y las alumnas de la Escuela de Enfermería, también de Tehuantepec, los apoyan.

1986: La entrada a la escena del gobierno federal

En el contexto del cambio operado en el gobierno local, y de los tiempos políticos que marcan el proceso de selección del candidato a gobernador por el partido oficial, el nuevo año presenta en la universidad, tres situaciones que llevan el conflicto y la ingobernabilidad a un estado de polarización tal, que obligan a la intervención de la Secretaría de Gobernación y la de Educación Pública a mediar entre los sindicatos, mejor dicho, entre los grupos de interés, con la rectoría.

En primer término, el inicio de año representa los tiempos del emplazamiento a huelga de los dos sindicatos más fuertes de la universidad. En ese marco, el Bufete Popular arrecia su crítica en contra de la política de rectoría, y exige lo que a la postre es una de las demandas fundamentales: la integración del Consejo Universitario. El STAUO hace suya esa demanda y, al mismo tiempo, orienta la toma de la Escuela de Enfermería Tehuantepec donde desconocen al rector y al director lo que marca el inicio de un movimiento más amplio que involucra la toma de las escuelas preparatorias.

Por lo que respecta al primer aspecto, ambos sindicatos coinciden, el 4 de enero de 1986, en emplazar por un incremento salarial del 60 por ciento y el STEUABJO solicita, además, la retabulación. En este marco, los dirigentes de este sindicato aumentan el tono de la crítica a la política de rectoría. El 6 de enero, Rafael Gasga Iturribarría manifiesta que "el rector se mueve en la ilegalidad desde hace dos años" y que "distintos grupos estu-

diantiles y sindicales insisten en la integración del Consejo Universitario", pero además, "el STEUABJO en uso de su derecho va a presentar un proyecto de Ley Orgánica donde se definan las atribuciones del rector y del Consejo Universitario". Para el 10 de enero el STEUABJO, en una de sus conocidas manifestaciones, emplaza a huelga para el 2 de abril y, al mismo tiempo, su dirigente se manifiesta contra el "autoritarismo, por la integración del Consejo Universitario y por las reformas a la Ley Orgánica". Para el 23 del mismo mes, Geraldo Estrada Vásquez, secretario general del STEUABJO, exige la "integración del Consejo Universitario y convoca, verbalmente, a un foro de discusión sobre las reformas a la Ley Orgánica".

Por su parte, el STAUO inicia sus acciones el 15 de enero. La toma de Enfermería Tehuantepec por las estudiantes permite desconocer al rector y al director, y el 21 de enero toman las preparatorias locales número uno, dos, cinco y seis, en demanda de la renuncia del rector, por la integración del Consejo Universitario y por una auditoría a las autoridades universitarias.

Sin embargo, la toma de las preparatorias tiene, entre los consejos generales de representantes, un efecto inverso. Son los representantes estudiantiles de la preparatoria número 6, el centro del poder del STAUO, donde se inicia la oposición y exigen la entrega de sus edificios. Al siguiente día, los consejos generales de representantes de las preparatorias número 1 y 2 se suman a esta oposición. Esto se explica porque el director de la preparatoria número 1 es afín a la política de rectoría y tuvo el apoyo de los representantes alumnos; por su parte, el director de la preparatoria número 2 fue golpeado por uno de los miembros orgánicos del grupo STAUO en septiembre del año pasado. El 26 de enero, los consejos generales de representantes hacen un llamado para que las clases se reinicien en los lugares que las autoridades universitarias designen. La rectoría responde y el 26 de enero publica los lugares donde se van a impartir. A pesar de ello, la asistencia es bastante irregular, pues a la falta de espacios adecuados se le suma la presencia reducida de los profesores que colaboran.

Por su parte los directores, que para estos momentos todavía mantienen una postura institucional, exigen la entrega de las preparatorias. Sin embargo, las acciones van en aumento y el STAUO, junto con estudiantes proclives a su grupo, toma las instalaciones de rectoría y exigen la renuncia del rector.

Ante el agravamiento del conflicto, las autoridades solicitan una audiencia con el gobernador interino contador público Jesús Martínez Álvarez. En ella, el gobernador no se compromete y manifiesta, con aparente tibieza, que es respetuoso de la autonomía universitaria. Esto da pie para que el director de Derecho, licenciado Antonio Aquino Aragón, intervenga protagónicamente y aumente aún más la presión sobre las autoridades universitarias, y en un juego de palabras plantea que la legalidad del rector como autoridad no está en cuestión, pero que el conflicto se encuentra empantanado por no convocar a la integración del Consejo Universitario. Con ello abre las puertas de la división en el conjunto de los directores, todavía institucionales.[24] Para el 8 de febrero, el secretario del Despacho informa que el conflicto es consecuencia de la ausencia de diálogo entre el sindicato, las autoridades y los estudiantes.

Por las condiciones en que se encuentra la universidad, por los tiempos de la sucesión y por las movilizaciones del movimiento magisterial, el termómetro político se encuentra en un punto altísimo de conflicto. Por la debilidad política del gobernador en el contexto del movimiento de los grupos de poder que se disputan la candidatura de su sucesor, es posible que el grupo Oaxaca asuma que el alargamiento del conflicto y su posible rebasamiento de las fronteras universitarias lo puede posicionar de mejor manera en la disputa por la candidatura. Por ello adopta una posición tibia, y ve pasivo como el conflicto va polarizando cada vez más a la universidad y va fortaleciendo las posiciones de su aliado político, el grupo STAUO y que, en general, la correlación de fuerzas favorece a las fuerzas aliancistas. En consecuencia, el debilitamiento de las autoridades universitarias es cada vez mayor, aunque cuente con una masa amorfa y sin di-

[24] *El Imparcial*, 5 de febrero de 1986.

rección política entre amplios sectores estudiantiles, como lo muestra la oposición de los consejos generales de representantes a la toma de sus instalaciones. En estas circunstancias, el gobierno federal asume su posición autoritaria y saca el conflicto de la esfera local y lo retoma para evitar el aumento de los escenarios de conflicto en el estado de Oaxaca, con el claro propósito de no contaminar, aún más, no sólo el proceso de la sucesión sino la aceptación del candidato a la gubernatura, por el grupo Oaxaca. Este sabe, que en la Secretaría de Gobernación se definió la gubernatura interina; ...el secretario de Gobernación Manuel Barttlet, le impuso al diputado federal Jesús Martínez Álvarez, la solución que ese 29 de noviembre se hizo pública... a cambio de cederle el paso a Heladio Ramírez López para el siguiente sexenio gubernamental, Martínez Álvarez tendría la oportunidad de gobernar Oaxaca por el año que quedaba del periodo constitucional de Pedro Vásquez Colmenares. Y sin otra alternativa Jesús Martínez Álvarez tuvo que aceptar la propuesta, aun en contra de la opinión de su propio grupo que se sintió ofendido con tal arreglo (Yescas, s/f).

La consolidación de las alianzas

La participación de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Educación Pública en el conflicto de los grupos de interés, encubierto bajo la forma sindical, contra la rectoría, merece ser matizada a partir de los actores participantes en la negociación, así como de un actor excluido: el gobernador interino. Por un lado, la Secretaría de Gobernación interviene con el subsecretario de Gobernación, coronel Jorge Carrillo Olea y él recién nombrado director de Seguridad Nacional, licenciado Pedro Vásquez Colmenares, ex gobernador de Oaxaca; es este último el que tiene el conocimiento político de la situación en Oaxaca dada su recién renuncia a la gubernatura, pero también porque él es cabeza del grupo político que mantiene diferencias con el actual gobernador interino y ex secretario general de Gobierno en su

administración, y uno de los personajes más representativos del grupo Oaxaca. Por parte de la Secretaría de Educación Pública participa el doctor Rafael Velasco Fernández quien tuvo una destacada participación en la nominación del actual rector. Ambas partes actúan como mediadores entre las autoridades universitarias, representadas por el Rector Doctor César Mayoral Figueroa y los representantes de los dos grupos de interés encabezados por el licenciado Rafael Gasga Iturribarría del Bufete Popular y asesor jurídico del STEUABJO; y por el ciudadano Federico Moscoso y el LAE Nahum Carreño Vásquez –q.e.p.d.– por el grupo STAUO.

Así, los asesores sindicales representan a sus particulares grupos de interés, pero con una diferencia. El principal dirigente del STEUABJO, Rafael Gasga Iturribarría debe su fuerza al hecho de ser el formador y asesor jurídico del STEUABJO, pero no es, ni fue trabajador del mismo, está fuera de ellos. Por el contrario, los dirigentes del STAUO son, al mismo tiempo, docentes y formadores del sindicato, son parte del gremio. Esta situación permite afirmar que los intereses del primero tienden a rebasar, siempre, el ámbito universitario; y que los intereses de los segundos tienen que ver con la universidad, independientemente de sus relaciones externas y de sus intereses personales.

A pesar de que para estos momentos es claro que es el STAUO quien desencadena los acontecimientos y propicia el conflicto, y que en este sexenio administrativo fortalece sus ligas con el grupo Oaxaca, el gobierno federal convoca a las negociaciones a Rafael Gasga Iturribarría. Son varias las razones que dan cuenta del llamado. Fundamentalmente se debe a una doble situación. Por un lado, él y su sindicato ponen en el juego político la demanda determinante: la integración del Consejo Universitario; por otro, por sus ligas estrechas con el ex gobernador Pedro Vásquez Colmenares. Todos saben que el equilibrio en las negociaciones y en el posterior escenario político de la universidad las dos fuerzas deben estar presentes. Ambas fuerzas saben que se requieren mutuamente. El grupo STAUO necesita del Bufete Popular para que legitime el reconocimiento de la actual dirigencia

como titular del sindicato; el segundo requiere del grupo STAUO para darle validez a la integración del Consejo Universitario y por supuesto a ellos mismos. En este juego de negociaciones, la exclusión del gobernador interino tiene el propósito de mantenerlo débil, por las condiciones ya creadas por el gobierno federal en la ya próxima sucesión.

Los acuerdos a los que las partes beligerantes llegan, muestra la fuerza política de los grupos de interés en el conflicto. Por un lado, el rector reconoce la personalidad jurídica del Comité Ejecutivo que preside el licenciado Luis Avelino Vásquez y con ello le da reconocimiento político a la fracción dominante del ex grupo Nicolás Guillén en el entorno de las fuerzas ex niñorriveristas, y en el conjunto de la universidad. Por otro se compromete a integrar el Consejo Universitario de manera paritaria en un plazo no mayor de 30 días, la demanda enarbolada por Rafael Gasga Iturribarría y el STEUABJO, desde abril del año pasado. Con ello, el bufete ve culminar su campaña de descalificaciones y de críticas a la particular forma de gobierno del rector y con su presencia en las negociaciones se posiciona como uno de los factores reales de poder en el escenario político de la universidad.

La nueva correlación de fuerzas

A partir de la firma de los acuerdos, el 9 de febrero de 1986, la situación política muestra una distinta configuración y parece que el conflicto llega a su fin. Sin embargo, emergen cuatro nuevos factores que provocan el desenlace final: la renuncia del rector. Primero, la toma de autobuses urbanos por un grupo aparentemente radical, el 21 de febrero de 1986, da lugar a que los grupos de interés, con sus respectivos sindicatos, y los nuevos actores, los directores protagónicos, defiendan una supuesta violación a la autonomía universitaria; segundo, el estallamiento de huelga por el STEUABJO el 2 de abril de 1986; tercero, el reacomodamiento de los directores de escuelas, facultades e Instituto de Investigación, conduce a formar la Coordinadora Provisional

Universitaria, el 18 de abril de 1986, quien es la encargada de darle el toque institucional a la renuncia del rector; cuarto, la oposición de la Coordinadora Provisional Universitaria a la convocatoria para integrar el Consejo Universitario expedida por rectoría el 22 de abril de 1986. Todo ello se conjunta y se conjura para provocar el desenlace final: la renuncia del rector, el 17 de mayo de 1986.

De la toma de autobuses a la defensa de la autonomía

Entre la firma de los acuerdos y la toma de autobuses, la universidad se mantiene en una calma tensa en la que destacan los siguientes hechos. La rectoría convoca a los estudiantes preparatorianos a una reunión, el 11 de febrero, para informarles de los acuerdos tomados en la ciudad de México. Asombrosamente, la convocatoria rebasa las expectativas y logran reunir a más de 2,000 estudiantes quienes realizan una marcha denominada de júbilo en apoyo al rector, luego de más de 20 días de suspensión de clases; pero ante la falta de capacidad para dirigir un movimiento estudiantil o para evitarla, se desperdicia políticamente esta extraordinaria base de sustentación. Además, tratando de darle un carácter democrático a la situación que aún prevalece en la preparatoria número 6 convoca a un referéndum para decidir la permanencia o no, del director sancionado por los hechos de septiembre del año pasado en la preparatoria número 2.

Por otra parte, estudiantes de la escuela de Bellas Artes vinculados al bufete y al grupo STAUO exigen, el 17 de febrero, la destitución del coordinador impuesto por las autoridades universitarias. Dos días después, Geraldo Estrada Vásquez, secretario general del STEUABJO, convoca por enésima ocasión a los representantes de las corrientes para realizar un foro sobre el proyecto de Ley Orgánica y de Reformas Académica y Administrativa.

En ese contexto y por el alza del pasaje urbano, el Frente Popular Universitario, un grupo aparentemente radical, secuestra autobuses del servicio urbano y los deposita en el interior de la escuela de Medicina y en el frente del Edificio Central de la Universidad.[25]

Su posterior recuperación da lugar a que los grupos de interés, los sindicatos, los directores protagónicos, y los sectores estudiantiles afines a todos ellos, aunque no representativos del conjunto universitario, protesten por la violación a la autonomía universitaria, bajo el supuesto argumento de que la policía irrumpió en la escuela de Medicina.

El grupo de interés de Medicina, vinculado con el Bufete Popular, inicia la división. El 28 de febrero de 1986 toman el edificio de rectoría y demandan de las autoridades: primero, un pronunciamiento público por la violación de la autonomía universitaria y exigen la salida del jefe de la policía; segundo, la integración del Consejo Universitario y tocan, por primera vez, una de las condiciones para su integración, la exclusión de los centros de nueva creación que configuran el proyecto Nueva Universidad del rector: la División de Humanidades, el Sistema de Universidad Abierta y el Centro de Investigaciones Biológicas; estos escapan al control de los grupos de interés, sobre todo del Bufete Popular Universitario, además de que su presencia propicia el equilibrio de fuerzas al interior del Consejo Universitario, o al menos da un mayor margen de juego a la rectoría, y los grupos de interés no quieren correr riesgos; tercero, el reconocimiento de sus coordinadores nombrados en asamblea.

Ese mismo día, Rafael Gasga Iturribarría denuncia la violación a la autonomía universitaria y justifica la toma de autobuses porque el alza del pasaje afecta a los sectores más débiles de la sociedad. A esta denuncia se suman los directores protagónicos de Derecho y Medicina. Para el 6 de marzo, el STEUABJO realiza una de sus movilizaciones. Esta forma parte de las acciones para presionar a las autoridades en momentos previos a la fecha del emplazamiento a huelga. Pero ahora, el ambiente es distinto. La manifestación revela el grado de fortalecimiento y la amplitud de las alianzas que se están tejiendo. Al lado de los dirigentes del STEUABJO, Rafael Gasga Iturribarría y Geraldo Estrada Vásquez, participan los dirigentes del STAUO, los directores de Derecho, Medicina, Ciencias Químicas, Enfermería y preparatorias 5, 6 y 7 con los estudiantes ligados a ellos. Las demandas propias del sindicato se ven acompañadas de la protesta por la violación a la autonomía universitaria, por el alza del pasaje y por el cese del jefe de la policía.

Entre la manifestación del 6 de marzo del STEUABJO al estallamiento de la huelga el 2 de abril, se suceden dos tipos de eventos que van recreando el escenario de la polarización de posiciones. Por un lado, las diferencias en el método de integración del Consejo Universitario dan lugar a que los directores opositores, y los sindicatos, firmen un convenio, el 7 de marzo, donde definen la forma de integración del Consejo Universitario bajo tres premisas: una, debe ser paritario; dos, se integra según la estructura existente de 1983, lo que implica la exclusión de los centros de nueva creación; y tres, no participan los sindicatos. Por otra parte, los directores institucionales, cada vez más disminuidos y entre los que se encuentran los directores de los nuevos centros, manifiestan que el consejo debe ser un órgano académico y no de discusión sindical, que sus miembros deben tener perfil académico y no político, y exigen la participación de los centros de nueva creación.[26]

[25] El Edificio Central es llamado así por localizarse en el primer cuadro de la ciudad y con una estructura arquitectónica colonial. Tiene una importancia simbólica porque históricamente en ella se localiza el anteriormente Instituto de Ciencias y Artes del Estado, el antecedente inmediato de la universidad. Es el asiento de la rectoría hasta 1983 y también de la Escuela de Derecho, hoy Facultad, hasta estos momentos. Además representa, simbólicamente, el poder de la universidad y es el centro que alberga a las dirigencias y a las bases de los movimientos estudiantiles de 1968 y de 1975-1978. Su posición estratégica es de vital importancia política.

[26] *El Imparcial*, 18 y 19 de marzo de 1986.

La huelga del STEUABJO y la formación de la Coordinadora Provisional Universitaria

Como esperan todos los actores, la huelga estalla el 2 de abril, laboralmente por dos demandas centrales, la retabulación salarial y mejoras en las prestaciones económicas. En este contexto se suceden las declaraciones de las partes involucradas en el movimiento. Naturalmente el sindicato y la rectoría se responsabilizan mutuamente del estallamiento y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje declara, el 3 de abril, que la rectoría retrasó el catálogo de puestos pero que la propuesta que le presentó al sindicato es razonable. Pero también, es en el contexto de la huelga donde emerge un nuevo actor en el conflicto de las autoridades universitarias con los grupos de interés: la Coordinadora Provisional Universitaria, el factor determinante en la renuncia del rector.

En el entrejuego de declaraciones, de apoyos al STEUABJO y de la exigencia por la integración del Consejo Universitario por los dos grupos de interés, se llega al momento de las definiciones políticas, del desenmascaramiento y el retorno a los grupos de interés pertenecientes. Algunos directores de escuelas, facultades e institutos de Investigación, que por táctica política se mantienen como institucionales e independientes de los grupos de interés, inician el retorno, y empiezan a reagruparse en torno a sus pertenencias políticas. Y en esta coyuntura política rompen con las autoridades universitarias. Con ello redefinen los campos de influencia y propician la ruptura en la estructura institucional de la universidad. Así, el 10 de junio surge la Asociación de Directores de Escuelas y Facultades, como paso previo para configurar un organismo más amplio.

Ocho días después, el 17 de abril de 1986, la Asociación de Directores, los grupos de interés, los sindicatos, los grupos estudiantiles ligados a los grupos de interés, a los directores y los que se autodenominan como independientes, se reúnen en el auditorio del edificio sindical de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, pero pertenecientes a la corriente denominada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. El auditorio, con capacidad para un máximo de 500 personas, revela la inexistencia de un movimiento universitario; los ahí reunidos acuerdan formar la Coordinadora Provisional Universitaria, y designan como su dirigencia a los directores de las escuelas de Derecho y Medicina, licenciado Antonio Aquino Aragón y doctor José Luis Anaya Pérez, respectivamente.

Así, en el maremágnum del conflicto, los directores protagónicos de Derecho y Medicina, ven crecer sus particulares intereses políticos, pero en los hechos se revela a la Coordinadora Provisional Universitaria como la representante formal de los grupos de interés. Asume el papel de crear las condiciones para la destitución del rector al comunicar, a través de un desplegado, su posición ante la situación política de la universidad. Dicho desplegado marca la total ruptura con las autoridades universitarias. En tanto momento culminante de los acontecimientos, el publicado se presenta como un análisis político del conflicto para legitimar el movimiento desencadenado; como justificante de la toma de posición de los directores involucrados; y como órgano institucional que conduce, no sólo a la integración del Consejo Universitario, sino a revivir y legitimar al Colegio Académico para que sea este quien destituya al rector.

En un análisis serio, el documento pone en evidencia la relación de los directores con los grupos de interés como es el caso del director de la Facultad de Comercio y Administración, de Ciencias Químicas y del Instituto de Investigaciones Sociológicas con el Bufete Popular Universitario. Los dos últimos responsables del comunicado, y el primero será quien tome la protesta de los nuevos consejeros, en fecha posterior. También muestra la pobreza del documento, al considerar parte de la realidad, y no la más sustantiva, como puede analizarse en los planteamientos suscritos en el primer párrafo. Este justifica las acciones del juego político que busca el poder instituido de la universidad, como si el movimiento desencadenado no fuera otra cosa que la res-

puesta natural a una política autoritaria y antidemocrática *per se*, de las autoridades universitarias.[27]

Al final el documento contiene las demandas centrales: la integración del Consejo Universitario según las reglas de la coordinadora, la convocatoria para una asamblea, que denominan universitaria, el 23 de abril en el Gimnasio Universitario, y el apoyo y solución a la huelga del STEUABJO.

Días después, el 21 de abril, un nuevo acontecimiento debilita al rector, fortalece las posiciones de los grupos de interés, de la coordinadora y particularmente del Bufete Popular: la Junta Local de Conciliación y Arbitraje declara legal la huelga.

A pesar de ello, la rectoría no cede, se pliega a su particular interpretación acerca de la constitución de la convocatoria y no abre los espacios de negociación para discutir la integración del Consejo Universitario como lo publica al día siguiente de terminada la huelga. Con ella abre el frente último de lucha. Son dos las condiciones que impiden crear espacios de negociación para discutir los mecanismos de integración del Consejo Universitario. Por un lado, en la composición del órgano electoral incluye, además del representante de rectoría y del Colegio Académico a un miembro de la ANUIES. Por otro, en la integración del Consejo Universitario incorpora a los centros de nueva creación.

La convocatoria de inmediato es rechazada por la vocera de los grupos de interés, la Coordinadora Provisional Universitaria quien, en boca de uno de sus representantes, manifiesta que la incorporación de un representante de la ANUIES es una violación a la autonomía universitaria y la califica de "aberración jurídica".[28]

Hacia esa interpretación enfocan sus baterías los grupos aliancistas. Si bien es cierto que en la anterior administración, la ANUIES se hace cargo de la dirección administrativa-financiera, que dirige el proceso electoral, y que algunos de los que legitimaron su participación son ahora los que la impugnan. Esto muestra o es un indicador del manejo discrecional con que se utiliza el término autonomía que depende de la particular situa-

[27] *Ibidem*, 19 de abril de 1986.
[28] *Ibidem*, 22 de abril de 1986.

ción en que se encuentren las diversas fuerzas políticas. Esta difusa concepción funciona en situaciones coyunturales, y permite que los grupos de interés propicien, permitan o rechacen su participación. Pero también rechazan la participación en la integración, de los centros de nueva creación, bajo el argumento de que no han sido sancionados por el Consejo Universitario y argumentan que las escuelas participantes deben ser aquellas existentes en la estructura académica de 1983.

EL DESENLACE

Finalmente, y en un ambiente de una profunda polarización, se llega al 23 de abril, la fecha para llevar a cabo lo que la Coordinadora Provisional llama la Asamblea Universitaria. Como se espera por todos los sectores oposicionistas, el objetivo principal es la destitución del rector. Para darle legalidad al acuerdo instituyen, después de tres años, al Colegio Académico y le turnan tanto el caso de la destitución como la elaboración de la convocatoria para integrar el Consejo Universitario.

Como viene sucediendo desde la formación de la Coordinadora Provisional, los hechos ocurren con suma rapidez. Los directores que se mantienen del lado del rector, básicamente los que dirigen los centros de nueva creación, impugnan la asamblea universitaria por no ser representativa del conjunto universitario y se oponen a la destitución.[29] A los dos días, el rector manifiesta que va a impugnar la decisión del Colegio Académico por presentar serias irregularidades en su conformación, destacando que de un total de 13 miembros, sólo participaron nueve; todos ellos vinculados con algunos de los grupos de interés y además el presidente del mismo queda excluido.[30]

A pesar de la defensa esgrimida por el rector, la rueda de la destitución avanza y el 28 de abril de 1986, el Colegio Académico hace saber a la comunidad universitaria que el rector ha sido remo-

[29] *Ibidem*, 25 de abril de 1986.
[30] *Ibidem*, 27 de abril de 1986.

vido de su cargo por "causas graves".[31] Al día siguiente, el mismo órgano publica la convocatoria con las siguientes reglas: una, el voto es libre, directo, secreto, y universal; dos, no participan los centros de nueva creación y la integración es paritaria. Mientras tanto, la coordinadora realiza asambleas en las distintas escuelas y facultades bajo las reglas del Colegio Académico publicadas un día anterior.

Para el 3 de mayo, el subsidio federal es retenido por el gobierno interino, y los miembros de la Coordinadora Provisional y del Colegio Académico entregan el dictamen de la destitución a las autoridades de la Secretaría de Educación Pública. Para estos días, el rector recibe el apoyo tardío de los padres de familia. El 12 de mayo el Colegio Académico y las organizaciones sindicales con base en el artículo 15 de la Ley Orgánica publican la destitución del rector por su actitud "antidemocrática, autoritaria y anárquica".[32]

Como colofón, al día siguiente y en respuesta a que las autoridades no quieren dejar el edificio de la rectoría, aparece en escena el Frente Popular Universitario, el de la toma de los autobuses, y recuperan violentamente las instalaciones. El desalojo provoca dos heridos de bala: el secretario particular del rector y el secretario administrativo, además de un rozón en la cabeza del secretario general. Después de la "recuperación" de la rectoría, se la entregan a la Coordinadora Provisional. Esta se deslinda de la violencia, "pero acuden a su llamado para coordinar acciones".[33]

Ante esos hechos, el doctor César Mayoral Figueroa anuncia que por las circunstancias últimas que violentan a la institución, ya no le interesa seguir en el cargo. Que presenta su renuncia tan pronto resuelva asuntos financieros con los bancos locales para dejar a la institución libre de responsabilidades.

El 17 del mes, en el auditorio de rectoría se instala el nuevo Consejo Universitario. La protesta a los nuevos miembros la toma el director de la Facultad de Comercio y Administración y en su primera sesión se forma la terna y la presentan al Colegio Académico para que este designe al rector interino cuya principal tarea es reformar la Ley Orgánica "para que en adelante se elijan a los rectores de manera democrática".[34]

[31] *Ibidem*, 28 de abril de 1986.
[32] *Ibidem*, 12 de mayo de 1986.
[33] *Ibidem*, 13 de mayo de 1986.

Después de un proceso deliberativo no exento de diferencias, entre los representantes de los grupos de interés, el Colegio Académico nombra al licenciado Abraham Martínez Alavés. Con él se abre una nueva etapa en la conducción política e institucional de la universidad, se da un reacomodo de los grupos de interés, se abren los espacios a las fuerzas excluidas; y emerge una nueva fracción dominante en el STAUO que la convierte en la fracción hegemónica en el conjunto de la estructura institucional de la universidad y en los procesos de elección de rector en las siguientes cuatro administraciones –procesos no exentos de luchas y de alianzas– Y surge, 18 años después, un nuevo grupo de interés, también bajo la forma sindical y dirigida por el ahora, ex rector interino.

BIBLIOGRAFÍA

CASTANEDA, Carlos, *La rueda del tiempo*, Plaza & Janés Editores, México, S.A., 1999.

CASTORIADIS, Cornelio, *Figuras de lo pensable*, Madrid, Frónesis Cátedra, Universitat de Valéncia, 1999.

YESCAS MARTINEZ, Isidoro, *Política y poder en Oaxaca*, Colección Tintero Nocturno, Comunicación Social del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1986.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, t. II, FCE, 2a. reimp., México, 1974.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca.

Periódico *El Imparcial* de septiembre de 1982 a mayo de 1986.

ENTREVISTAS

Maestro Isidoro Yescas Martínez.
Licenciado Isaac Raúl López Cruz.

[34] *Ibidem*, 17 de mayo de 1986.

Rosana Santiago García*

*El gobierno de la Universidad Autónoma de Chiapas, una mirada desde lo local***

Introducción

Las universidades son un fenómeno histórico. A lo largo de su existencia han reflejado varias encrucijadas de la sociedad, han contribuido a su desarrollo y se mantienen como elementos importantes del orden social, económico y político que da sentido a su existencia y explica su permanencia en el tiempo. Aunque hay numerosos estudios y reflexiones sobre los sistemas universitarios nacionales y sobre las ideas y proyectos que describen la transformación histórica de esta institución, el estudio de instituciones específicas con el entorno local ha sido menos frecuentado.

Es importante destacar que es fundamental voltear la vista a las peculiaridades que presentan cada una de las universidades en particular, sólo el análisis profundo de su contexto y el destacar los matices específicos de cada una permite, no sólo entender las necesidades y exigencias sociales de su realidad más inmediata, sino de su entorno, lo cual proporciona elementos sustantivos para tener un mejor conocimiento de la educación superior en México.

En este artículo se presenta un estudio sobre el gobierno de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), la institución de

*Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), coordinadora del posgrado de la Facultad de Humanidades, UNACH, sede San Cristóbal de las Casas.

**Este trabajo forma parte de la tesis doctoral "La educación universitaria en Chiapas: el caso de la Universidad Autónoma de Chiapas", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, octubre del año 2003.

educación superior más importante en el estado. El desarrollo de la Universidad Autónoma de Chiapas, como el de muchas otras instituciones de educación superior, es resultado de la interacción de diversos actores que han incidido, en mayor o menor medida, en su conformación, dentro del contexto económico, político y social de la entidad; no obstante, ésta se ha caracterizado por haberse mantenido sujeta a las acciones de quienes la han gobernado, que han provocado una serie de conflictos por el poder que da la conducción de la universidad, lo cual ha obstaculizado su desarrollo y consolidación.

En un primer apartado se plantea la importancia del análisis del gobierno universitario, pilar fundamental para el funcionamiento de las universidades, destacando el modelo de gobierno de la UNACH, el cual ha sido puesto en marcha por los grupos de estatus (grupos de poder) que se han conformado al interior de la misma y alrededor de los beneficios que otorga la conducción de la universidad.

Posteriormente se presenta una reseña de la vida de la UNACH desde su creación y hasta el año 2002, considerando los siete periodos rectorales en este tiempo. El trabajo es realizado por un lado, sobre una base empírica a través de entrevistas directas a sus rectores, a docentes y estudiantes de la universidad y por otro, basado en la revisión documental y estadística, con la idea de enfatizar en cada periodo los elementos más significativos de la vida de la UNACH producto de su gobierno.

Gobierno universitario

El análisis de la educación superior y específicamente del gobierno universitario ha sido abordado desde diversas disciplinas: administración pública, ciencia política y sociología, particularmente la sociología de la educación. Desde estas disciplinas diversos autores han hecho innumerables planteamientos, por mencionar algunos: Peterson (1985), Chaffee (1987), Daniel Levy (1980, 1988), Burton Clark (1970, 1971 y 1984), Cynthia Hardy (1990),

Cohen y March (1974), Baldridge (1971), Eduardo Ibarra Colado (2001), Hugo Casanova Cardiel (1998,1999), Humberto Muñoz (1989), Imanol Ordorika Sacristán (1999 y 2000), Carlos Ornelas (1995), entre otros.

En este sentido, hay trabajos que hacen referencia o están directamente planteados con énfasis en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones en la educación superior y hay otros, que hacen referencia a la existencia de distintos modelos de gobierno de las universidades con base en los cuales éstas pueden explicarse.

Casanova Cardiel[1] plantea que en los trabajos sobre el gobierno de las universidades con énfasis en la toma de decisiones de la educación superior, diversos conceptos han sido utilizados tales como: administración universitaria, administración de asuntos académicos y gestión universitaria, dirección universitaria, política universitaria y gobierno universitario, entre otros.

Cada uno de ellos deriva de una perspectiva disciplinaria distinta (ya sea ciencia política, sociología o administración), sin embargo, considera que la utilización de los conceptos de administración, dirección y gestión, ponen más énfasis en aspectos instrumentales técnicos; por su parte, el concepto de política universitaria enfatiza las negociaciones y acuerdos que pudieran establecerse al interior de los distintos grupos de la universidad; mientras que el concepto de gobierno universitario es un concepto más amplio utilizado históricamente y sobre todo, es un concepto que ha permeado trabajos realizados tanto en España como en Latinoamérica.

Por su amplitud, el concepto de gobierno universitario representa la propuesta conceptual más acabada, ya que incluye los diversos procesos de dirección, organización, toma de decisiones y ejercicio de autoridad, que se dan en el ámbito universitario.

La importancia que reviste el estudio del gobierno universitario de la UNACH condujo a la necesidad de hacer una revisión de los

[1] Hugo Casanova Cardiel. "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea, política y gobierno*, t. III, México, CESU/UNAM/M.A. Porrúa, 1999.

planteamientos teóricos existentes acerca del gobierno universitario y como producto de ello se destacan los cinco distintos modelos de gobierno universitario que a lo largo de la historia se han planteado a saber: modelo burocrático, modelo político, modelo colegial, modelo cultural o "del bote de basura" y modelo multidimensional para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior. De estos cinco modelos Baldridge[2] ha definido tres: el modelo burocrático, el modelo colegiado y el modelo político.

Para el caso específico de este trabajo, que tiene como finalidad plantear que la Universidad Autónoma de Chiapas es una institución sujeta a sus propios procesos conflictivos derivados de las acciones de gobierno que han realizado quienes la han dirigido, se retoma el modelo analítico político planteado por J. Baldridge (1971-1983), cuyo antecedente teórico se encuentra en los planteamientos de la teoría del conflicto de Lewis Coser (1956), Ralf Dahrendorf (1959) y Robert Dhal (1961).

En el modelo de gobierno político, a la universidad se le ve como un sistema político en miniatura[3] y se le gobierna al igual que a una ciudad, estado o país. No se sujeta a procesos formales de organización, el gobierno se establece con base en un permanente proceso de negociación política entre los diversos grupos de poder de la universidad. En este sentido, la institución universitaria queda sujeta a ello e impide la participación colegiada para la toma de decisiones, al hacerlo afecta directamente al ámbito académico.

Después de realizar un conjunto de investigaciones J. Baldridge encuentra que en las universidades gobernadas bajo este modelo se observan las siguientes características.

- Prevalece la inactividad; el hecho de que haya un proceso de toma de decisiones no significa que toda la comunidad esté envuelta en el proceso; por el contrario, pocos son los actores que lo comparten.

[2] J.V. Baldridge, Davis V. Curtis, George P. Ecker y Gary L. Riley, *Power an Conflict in the University*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1971.

[3] Jaime Castrejón Díez, *El concepto de Universidad*, México, Trillas, 1990, p. 139.

- Hay una participación fluida; esto es, que hay élites de diferentes grupos tratando de involucrarse en los procesos de la institución, esta es su forma de hacer política.
- Las universidades se encuentran fragmentadas en grupos de interés con sus propios valores y objetivos.
- El conflicto es el estado normal de la universidad, se trata de un sistema dinámico y fragmentado, por lo que siempre hay problemas. Algunos autores consideran que el conflicto es lo que le imprime a las instituciones su capacidad de cambio.
- La autoridad es limitada; la autoridad formal, se encuentra disminuida por la misma burocracia a su servicio y son éstos quienes ejercen el poder real en las áreas académicas, quienes toman posición en favor de ciertos grupos políticos que participan dentro de la institución.
- Los grupos de presión fuera de la institución juegan un papel importante.

En este modelo, los distintos grupos rivalizan por el poder para controlar los procesos y resultados institucionales, las universidades se perciben como entidades plurales, conformadas por grupos con diversos intereses y valores, el conflicto es el elemento característico fundamental en la vida de estas organizaciones.

El modelo planteado de esta manera ha sido sujeto de críticas. Imanol Ordorika[4] considera que la debilidad del modelo radica en la dificultad que este presenta para explicar, ¿cómo una organización de educación superior puede a largo plazo funcionar rodeada permanentemente de conflicto? A lo que responde con una argumentación propia de Baldridge que ofrece, en una segunda versión de su planteamiento, una explicación en la cual asume que el conflicto en las instituciones de educación superior no está siempre presente y que ciertamente su modelo había subestimado los procesos burocráticos y culturales que se dan al

[4] Imanol Ordorika Sacristán, "Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización y reforma de la UNAM", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez (comps.), *Universidad contemporánea política y gobierno*, México, CESU/UNAM/M.A. Porrúa, 1999, pp. 166-167.

interior y que permiten que el conflicto no sea permanente, dando lugar al desarrollo de procesos y funciones propios de las instituciones de educación superior.

Para efectos de este trabajo se asume que el modelo de gobierno adoptado por la UNACH para su funcionamiento es el modelo político, entendido como modelo analítico, es decir, como el conjunto de conceptos y categorías que me permiten explicar los procesos y acciones de toma de decisiones y gobierno que se dan en la UNACH y no en el sentido estricto del concepto de "modelo" planteado desde la postura funcionalista como "la reproducción ideal y concreta de un objeto o de un fenómeno, con fines de estudio o experimentación".[5]

Se asume de entrada que éste tiene debilidades en su planteamiento original y que en efecto, las instituciones de educación superior no viven en conflicto permanente porque convergen en ella elementos burocráticos y culturales que permiten, de alguna manera, que la institución funcione.

En adelante al referirme a la manera en la que la UNACH se gobierna y se toman decisiones para su organización y funcionamiento, se hará con base en que ésta ha adoptado el modelo de gobierno político.

Para el análisis se parte de la hipótesis de que el tipo de gobierno de la UNACH ha sido determinante en su vida, como consecuencia las acciones de los distintos actores tanto del interior como del exterior, han privilegiado históricamente la negociación política como el elemento primordial para la atención de los problemas universitarios (y en su mayoría extrauniversitarios), que se gestan al interior, lo cual ha repercutido negativamente en el desarrollo de la vida académica de la UNACH.

La consolidación del modelo de gobierno político ha sido resultado de la existencia al interior de grupos de estatus antagónicos, Randall Collins[6] plantea, que las unidades básicas de la

[5] Wirbert E. Moore, *Cambio social*, 2a. ed., Uthea, 1982, p. 37.

[6] Randall Collins, "Funtional and Conflict Theories of Educational Stratification", en *El debate social en torno a la educación*, antología preparada por la ENEP-Acatlán de la UNAM, México, 1991, pp. 77-96.

sociedad consisten en grupos asociativos que comparten culturas comunes. A estos grupos los denomina grupos de estatus, los cuales se conforman con base en compartir rasgos de una cultura común. Son estos rasgos (estilos de lenguaje, formas de vestir, costumbres, etcétera), los que los identifican como miembros del grupo y les dan sentido de pertenencia.

Estos grupos de estatus (grupos de poder) en distintos momentos han sido apoyados o no (según sea el interés del que se trate), por el aparato de gobierno del estado, que no ha respetado la autonomía universitaria y siempre ha buscado mantener el control de la UNACH y la ha utilizado políticamente para alcanzar sus propios objetivos.

De ninguna manera se piensa en que las universidades son apolíticas, ni se cree o espera que deban serlo, no obstante, es necesaria la existencia de un equilibrio entre las diversas dimensiones que convergen en la universidad: académica, social, cultural, burocrática y política, para que ésta responda a la misión y visión para la que fue creada, atendiendo a las actividades sustantivas de la misma: docencia, investigación y extensión.

La Universidad Autónoma de Chiapas, producto de su gobierno

La educación superior en Chiapas data del año de 1679 con la fundación del Colegio Seminario de Nuestra Señora de la Concepción, el cual se ubica en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, impartiendo las carreras de teología, derecho canónico, derecho civil y farmacia; es este el antecedente más remoto de lo que ahora es la Universidad Autónoma de Chiapas. Este colegio adquiere categoría de universidad en 1826, según decreto número 59 de fecha 8 de febrero del mismo año, en el que se le nombra Universidad Nacional del Estado Libre y Soberano de Chiapas,[7] en la que se llegaron a impartir 13 carreras.

[7] *Crónica de la UNACH*, Gobierno del Estado, Tuxtla Gutiérrez, 1978.

El desarrollo de la educación superior en el estado hasta mediados del siglo XX fue incipiente y en todo el periodo esta fue la única institución de educación superior existente, expuesta en todo momento a los vaivenes políticos que en ciertos momentos la apoyaron y en otros la perjudicaron, de tal forma que a mediados de siglo, la universidad chiapaneca funcionaba únicamente impartiendo la licenciatura en derecho, la cual sobrevive hasta la creación de la UNACH.

Es hasta 1945 que la educación superior en Chiapas comienza a diversificarse con la creación del Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas (ICACH), institución de carácter público, que de principio no es una institución de educación superior propiamente dicha (ya que nace aglutinando a un conjunto de preparatorias y escuelas normales, cuando la educación normal no es aún considerada educación superior), pero que socialmente es reconocida como tal, ésta se convierte en Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas en 1994.

La necesidad de una institución de educación superior en el estado era urgente, al no contar con ella, la migración de estudiantes de este nivel a otros estados de la República era muy alta, estudiantes que en general después de haberse formado fuera del estado no regresaban, trayendo como consecuencia la carencia de profesionistas especializados en distintas áreas de conocimiento que permitieran la atención de los problemas prioritarios del estado; en 1974 y como resultado de una política pública de apoyo a la educación superior aunada al impulso del doctor Manuel Velasco Suárez, gobernador del estado, y un importante grupo de académicos, se crea la Universidad Autónoma de Chiapas.

Quizá la premura con la que se crea la UNACH[8] hace que ésta nazca sin un modelo de universidad definido, lo que la obliga a ir construyendo su propio modelo en transcurso de su historia y

[8] "Chiapas no tenía universidad, habían tres escuelas de educación superior pero no una universidad, en los setenta con Echeverría de Presidente de la República se presenta la oportunidad de tener una y afortunadamente teníamos un gobernador consciente de ello que procuró su creación, a pesar de que no se había planeado se luchó por ello, ya que era el deseo de todos los chiapanecos." Entrevista directa al exrector de la UNACH, licenciado Jorge Luis Arias Zebadúa, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, noviembre del año 2001.

al hacerlo va incorporando y adecuando rasgos y características de los modelos de universidad existentes; desde su nacimiento se plantean a nivel muy general, líneas de acción prioritarias para su funcionamiento, que pueden resumirse en: *satisfacer las necesidades de la sociedad chiapaneca, a través de la formación de estudiantes profesionalizados para atender los problemas prioritarios de las diversas regiones del estado*, para ello la UNACH arranca para su funcionamiento con la propuesta de 19 carreras, incluyendo dentro de su estructura y como base, las tres escuelas de educación superior que existían al momento en el estado: la centenaria Escuela de Derecho, la Escuela de Ingeniería Civil y la Escuela Superior de Comercio y Administración, además de una pequeña Escuela de Lenguas, todas del régimen público.

Desde su creación y hasta 1994 la UNACH amplió su cobertura en campus, todos ellos ubicados en distintas regiones del estado, con la finalidad de desarrollar un área de conocimiento pertinente con el tipo de región y problemática presentada, esta lógica pareció prevalecer con la creación de los primeros seis campus, aunque la falta de planeación y atención fue evidente; por otro lado, la dinámica de desarrollo de la universidad, envuelta entre conflictos, originó que los últimos tres campus de la universidad, fueran creados, respondiendo a presiones y demandas sociales, sin análisis de pertinencia alguno, trayendo como consecuencia el crecimiento desordenado e ilimitado de la matrícula en el área de ciencias sociales y administrativas (60 por ciento del total de la matrícula),[9] en contra de todos los lineamientos de las políticas públicas, inscritas en el marco de la modernización de la educación superior.

Tal acción obedeció a una lógica de solución del problema de tipo político-inmediatista que lejos de asegurar, como es su responsabilidad, la formación de estudiantes de calidad para promover el desarrollo económico, político, social y cultural de sus regiones, estado y país, genera con sus egresados altas tasas de subempleo y desempleo.

[9] Anuario Estadístico de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), México, 2000.

A partir de 1994 en la UNACH no se crean más campus, no obstante, continúa creciendo en cuanto a infraestructura física y cobertura, mantiene, aunque con altibajos, el crecimiento de la matrícula y amplía su oferta en cuanto a programas de licenciatura y posgrado, históricamente ha sido la institución de educación superior que ha ofrecido y ofrece la gama más amplia y diversificada de programas tanto de licenciatura como de posgrado en el estado, la capacidad de atención y absorción de estudiantes es muy alta, a pesar de haber venido disminuyendo paulatinamente con el paso del tiempo y en virtud de la diversificación de la educación superior pública en el estado y el crecimiento de la educación superior privada.

En el caso de la licenciatura, nivel que cuenta con la mayor cantidad de alumnos, durante 10 años de 1981 a 1991 absorbió en promedio del 75 al 80 por ciento del total de estudiantes en este nivel, a partir de 1992 y hasta el año 2000 el nivel de absorción promedio ha disminuido a 42.5 por ciento,[10] aun con este nivel sigue siendo la institución de educación superior con mayor nivel de absorción y atención de alumnos en este nivel en el estado.

En la UNACH se imparten licenciaturas en cinco áreas de conocimiento: ciencias agropecuarias, ciencias de la salud, ciencias sociales y administrativas, educación y humanidades e ingeniería y tecnología; no tiene una sola carrera en el área de ciencias naturales y exactas, observándose mayor participación femenina al año 2000 en las áreas de educación y humanidades y ciencias sociales y administrativas (lo cual corresponde al nivel de participación femenina a nivel nacional) y en ascenso permanente en todas las áreas de conocimiento.[11]

Los retos que enfrenta la UNACH respecto de su matrícula, son similares a los que enfrenta la matrícula en el plano nacional y son: el desequilibrio por área de conocimiento, que coloca al área de ciencias sociales y administrativas con un muy alto

[10] Anuario Estadístico de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, 1981-2000, e información proporcionada por la Dirección de Servicios Escolares de la UNACH, 2000.

[11] Datos proporcionados por la Dirección de Servicios Escolares de la UNACH, Tuxtla Gutiérrez, julio del año 2000.

nivel de absorción,[12] contrapuesto al área de ciencias naturales y exactas, que ni siquiera existe; la formación ofertada no se corresponde con el mercado de trabajo y no hay pertinencia regional; aun con la distribución de la universidad en campus ubicados en diferentes ciudades, es marcada la concentración de sus servicios en la capital.[13]

El caso del posgrado no es muy distinto, no obstante, se observan menos problemas, debido a que los programas en su mayoría han surgido de la necesidad de profesionalizar y actualizar a los docentes de la propia universidad y están más orientados al mercado de trabajo; sin embargo, la matrícula se encuentra concentrada también en el Área de Ciencias Sociales y Administrativas y Educación y Humanidades.

Elementos importantes han caracterizado la vida de la UNACH, por un lado la falta de planeación y organización en todos los sentidos desde su origen, que generó el nacimiento de una institución de educación superior que por principio está al servicio de la sociedad chiapaneca, expresado claramente en su misión, que no ha logrado cubrir sus objetivos y metas fundamentales. Esta ausencia de planeación, ha originado falta de atención a las políticas públicas de educación superior a nivel nacional e internacional y ha impedido a la institución desarrollarse al tenor de las mismas y en función de éstas.

La falta de un proyecto académico global que considerara estos elementos, condujo al crecimiento desordenado de la institución, con ausencia de políticas internas que regulasen el proceso y atendieran los problemas académicos prioritarios, tales como: docencia, planes y programas de estudio, evaluación y acreditación, control del crecimiento de la matrícula por área de

[12] Cabe destacar que la matrícula en esta área de conocimiento históricamente ha sido muy alta; sin embargo, quien engrosa la matrícula es el área administrativa, al año 2000 en cinco campus de los nueve que tiene la UNACH se imparten carreras en esta área de conocimiento, por el contrario hay una sola Facultad de Ciencias Sociales. Según datos del Anuario Estadístico de la ANUIES, 2000, la matrícula de la Facultad de Ciencias Sociales es de 756 alumnos que corresponde al 11 por ciento de la matrícula total en esta área de conocimiento que es de 6,777 alumnos.

[13] Tres de los nueve campus se ubican en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, capital del estado, además de la rectoría, sus secretarías y direcciones generales.

conocimiento, apertura de programas de licenciatura y posgrado, investigación, vinculación y servicios, todo esto ha sido consecuencia del modelo de gobierno universitario adoptado y consolidado, el modelo político.

Desde su nacimiento y hasta el presente la UNACH ha sido gobernada bajo el modelo político, se ha observado al interior básicamente la existencia de dos grupos de estatus antagónicos; un grupo que proviene de la corriente del gobernador Manuel Velasco Suárez y que es el grupo que impulsa la creación de la UNACH y el grupo antagónico que comienza a aglutinarse al final del primer periodo rectoral de Federico Salazar Narváez,[14] que va a iniciar fuertemente José Carlos López Reyes[15] y que finalmente va a encabezar Jorge Cruz Toledo Trujillo, posteriormente como rector.

Se trata de dos corrientes ideológicas distintas, no estamos hablando de dos corrientes ideológicas académicas, sino de dos corrientes ideológicas políticas, cuyo objetivo es ostentar el poder (conducción de la UNACH) por las posibilidades de desarrollo político hacia el exterior que da el hacerlo y que han visto a la UNACH, como el coto de poder necesario para el logro de objetivos personales más amplios, además de su consolidación como grupo.

Este tipo de modelo de gobierno universitario ha determinado claramente la manera en que la universidad se ha conducido; tal como lo plantea Baldridge, en la UNACH se observa que en términos generales prevalece la inactividad, es decir, indudablemente hay actividades que se desarrollan pero en ellas no se involucra a toda la comunidad universitaria (pequeños y aislados grupos de docentes y alumnos interesados en el desarrollo académico), por lo tanto el trabajo no trasciende, en el mejor de los casos se circunscribe a una facultad o bien a un programa académico determinado, sin embargo, la latencia del conflicto origina que en el momento menos esperado se revierta.

[14] Primer rector de la UNACH.

[15] Docente de la Escuela de Medicina con aspiraciones de ser rector, objetivo que logra sólo de manera ilegal cuando toma la rectoría por asalto, apoyado por un grupo violento de docentes y alumnos que están en contra de la redesignación de Federico Salazar Narváez.

Hay una participación fluida de las élites de los diversos grupos (dos), pero la participación no es en el sentido de desarrollar su proyecto académico, sino más bien en la organización de la ofensiva en contra del grupo en el poder; la UNACH se encuentra fragmentada en grupos de interés con sus propios valores y objetivos. Dos grupos en pugna y pudiéramos hablar de la existencia de un tercer grupo, que en periodos de paz se construye sobre bases académicas.

El conflicto ha sido el estado normal de la UNACH y no el que impulsa el cambio en beneficio de la institución y como consecuencia de quienes en ella intervienen. Desde la teoría del conflicto,[16] este es necesario para evitar la dominación y es el vehículo generador de cambio social y es precisamente esto lo que lo respalda; en el caso de la UNACH no ha sido así, el objetivo de los grupos en pugna ha sido permanecer en el poder al asumir la conducción de la UNACH y disfrutar de los beneficios que como resultado de ello se obtienen, que básicamente consisten en la obtención de cargos políticos públicos en el gobierno del estado.

Evidentemente hay periodos de paz o tregua, en ocasiones más duraderos que en otras y este periodo de tregua sirve a los grupos de dos maneras distintas, por un lado, a quienes detentan el poder les permite de alguna manera organizar las actividades de la universidad en función de su misión y objetivos y por otro, al grupo que no detenta el poder, para reorganizarse y contraatacar en el momento que considere pertinente. A todo ello es necesario agregar que la UNACH también ha estado sujeta y expuesta a grupos de presión externos, básicamente a presiones del gobierno del estado, que han orientado las acciones del gobierno universitario, en función invariablemente del beneficio del primero.

La UNACH durante tres periodos rectorales, de 1989 a 1999, experimentó largos periodos de paz o tregua, no permanente porque el conflicto siempre está latente, pero sí bajo control y es en este periodo que inicia la institucionalización de la universi-

[16] John Rex, *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Amorrurtu.

dad; sin embargo, la institucionalización es un proceso que aún no logra consolidarse debido a que del año 2000 a la fecha, la dinámica conflictiva ha vuelto a resurgir, la diferencia ahora es que al momento el conflicto no se ha generalizado, pero brotes de inconformidades y violencia los hay. Invariablemente el grupo que ha logrado imponerse sobre el otro y ha accedido al poder, ha recurrido a un conjunto de mecanismos políticos que le han permitido mantenerse; estos mecanismos se han reducido al establecimiento de concertaciones y negociaciones, en principio en el sentido que los puestos de dirección central se han repartido en función de la fuerza del grupo opositor, en este caso los dos grupos han ganado o se han beneficiado; y después con la negociación de prebendas con los miembros de los diferentes grupos que presionan en función de las circunstancias. La única perdedora ha sido la academia y por supuesto la universidad, ya que en arreglos y negociaciones se invierte la mayor parte de tiempo, desatendiendo los asuntos prioritarios y sustantivos de la universidad, los asuntos académicos, que en momentos de álgido conflicto también han sido negociados.

La UNACH ha sido vista por los distintos grupos de poder tanto al interior como fuera de ella, como un ente político importante sobre el que hay que tener control. Los distintos gobiernos del estado han incidido de manera directa y permanente en el gobierno universitario, desde determinar a la persona que va encontrarse a la cabeza (rector), el equipo de trabajo del que deberá rodearse, hasta el tratamiento que deberá darse a los problemas que se presenten.

La UNACH ha sido utilizada para distintos fines, entre los más importantes están: desestabilizar al gobierno del estado, como distractora (a través de la generación de problemas al interior) de los problemas que han enfrentado distintos gobiernos en el estado y como un espacio de poder político que da la posibilidad a quienes lo ostentan, de establecer relaciones políticas importantes hacia arriba, que les permite no sólo ascender a la clase política del estado, sino gozar de los privilegios de ésta.

La ausencia de un proyecto académico de arranque del funcionamiento de las actividades de la UNACH, fue sin duda un error lamentable, pero más grave aún es la relación de funcionamiento que se estableció al interior de la universidad para lograr su permanencia, relación que en todo momento ha privilegiado la dimensión política y ha marginado la dimensión académica.

Desde el primer rectorado, el de Federico Salazar Narváez, se comienza a generar esta dinámica, una dinámica irrefrenable a lo largo de la vida de la UNACH, debido a la existencia de grupos de estatus y a la consolidación del modelo de gobierno político que no ha permitido sanear el proceso.

Es claro que la universidad no es una institución apolítica, de hecho la politización de las universidades es fundamental; sin embargo, en el caso de la UNACH, no hay politización en el sentido de buscar los mecanismos para fortalecer un proyecto que se sustente en la propuesta de cambios o reformas para impulsar y desarrollar la vida académica de la institución; tal como lo plantea Imanol Ordorika, los cambios y reformas "emanan principalmente de la lógica de la vida académica, de sus actores fundamentales (cuerpo docente y estudiantes) y de la interacción con diversos requerimientos, necesidades y apremios planteados tanto por la realidad mexicana como por una diversidad de actores en el seno de la sociedad (esto es, el Estado, los negocios, los sindicatos, etcétera). Este cambio altera profundamente las relaciones tradicionales entre los miembros de la universidad y aquellos de la institución con la sociedad".[17] En la UNACH por encima de esto, la mayor parte de sus actores están ocupados en llevar a cabo arreglos políticos que garanticen, la permanencia del poder si se está en posesión de éste o bien la obtención del mismo si no se tiene.

La mayor parte de rectores que ha tenido la UNACH, han enfrentado importantes conflictos, con mayor o menor grado de violencia, derivados de problemas que no son propiamente problemas académicos o universitarios, sino problemas de índole

[17] Imanol Ordorika Sacristán, "Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización en la UNAM)", en *Universidad contemporánea política y gobierno*, t. II, México, CESU/UNAM/M.A. Porrua, 1999, p. 157.

político extraacadémico o extrauniversitario, en los que el objetivo es la obtención de poder.

Quince años de enfrentamientos violentos y trece más de reacomodo de fuerzas han caracterizado la vida de la UNACH. Es precisamente en los periodos de Federico Salazar Narváez, Jorge Cruz Toledo Trujillo, Heberto Morales Constantino y Antonio García Sánchez, que se enfrentaron los conflictos más serios, los más violentos en la historia de la universidad.

Federico Salazar Narváez, Heberto Morales Constantino y Antonio García Sánchez, en términos generales, provienen del grupo del doctor Manuel Velasco Suárez, grupo impulsor de la creación de la UNACH (aunque es necesario destacar que hay diferencias importantes entre ellos).

En este periodo, el grupo que finalmente encabeza Jorge Cruz Toledo Trujillo, es el que va a generar mayores problemas al desarrollo de la vida académica de la universidad y es precisamente el rectorado de éste el más cuestionado académica y administrativamente. En este caso es importante destacar que el movimiento que se gesta en contra de Federico Salazar Narváez para destituirlo del cargo, tiene como trasfondo un movimiento político en contra del gobernador.

No se puede hablar de grupos separados totalmente, ya que como parte de los acuerdos establecidos por parte del grupo en el poder universitario y que es con quien se pacta, históricamente se ha convenido la participación al menos de un miembro del equipo contrario en el equipo de trabajo, esto con la finalidad de dar muestras de capacidad de negociación.

Durante más de 15 años, el objetivo fundamental de quienes dirigieron a la UNACH fue la necesidad de pacificarla, la atención estuvo permanentemente centrada en ello y por supuesto todas las acciones giraron en torno de eso, lo que originó que fueran elementos burocráticos y culturales los que permitieran que la universidad se mantuviera funcionando, aun con poco o nulo crecimiento académico.

En todo este tiempo la UNACH no contó con un solo proyecto académico; a partir de 1982, con el rectorado de Heberto

Morales Constantino, surge la idea de que es necesario crear uno y llevarlo a cabo, sin embargo, los conflictos del periodo hacen que esta idea pase a un segundo plano, se carece de reglamentación en este sentido y al no haber obligatoriedad para su cumplimiento, no es posible hacerlo.

Es en el periodo de Heberto Morales Constantino que se observa mayor interés por el desarrollo académico de la UNACH, su experiencia académica incidió de manera importante en ello y hubieron logros académicos importantes; se ocupó de hacer diversas gestiones que permitieron a la universidad contar con recursos extraordinarios, más allá de aquellos que por concepto de presupuesto le fue asignado a la UNACH, se realizaron varios análisis de factibilidad para la apertura de nuevas carreras, se impulsó de manera importante la investigación, se apoyó fuertemente la docencia, se logró obtener la categoría de docente universitario y se promovió y creó el sistema bibliotecario, no obstante, al momento de su redesignación, fue uno de los rectores más golpeados por el grupo antagónico.

Es hasta el término del siguiente periodo rectoral que se dice se pacifica la UNACH y es a Antonio García Sánchez a quien se le atribuye este logro, según su propia argumentación es este elemento el que permite por un lado, la realización y puesta en práctica de un proyecto académico y por otro, la revisión y puesta en práctica también de la nueva Ley Orgánica (1989), que es la que hasta el momento rige; este es el único rector que puede permanecer en la rectoría por más de un periodo, todos los anteriores lo habían intentado, los habían redesignado y ninguno lo había logrado, es más éste había sido un argumento constante para solicitar su destitución; García Sánchez por su parte, se mantiene al igual que todos los demás rectores muy cercano al gobierno del estado, solicita a éste le brinde seguridad y durante su gestión no establece compromisos directos y personales con los grupos de estatus, lo que le permite librar la sucesión, permanecer y cambiar la Ley Orgánica.[18] Con la aprobación de la

[18] Entrevista directa al ex rector de la UNACH, doctor Antonio García Sánchez, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, noviembre del año 2001.

nueva Ley Orgánica por parte del Congreso, queda establecida una serie de cambios, fundamentalmente aquellos que otorgan importantes facultades al rector para actuar fuertemente en contra de la desestabilización y los actos violentos que hasta el momento se habían venido suscitando al interior de la universidad, aunado a ello está también la modificación del periodo en que el rector permanecerá en el cargo y que será de cuatro años en vez de tres y sin posibilidad de reelección.

En 1990 y en el rectorado de García Sánchez, la UNACH presenta su primer proyecto académico: Hacia la Excelencia Académica 1989-1992, fundado en tópicos muy generales se pretende atender la problemática universitaria particular y también se observa un intento por ajustarse a los lineamientos de las políticas públicas nacionales. Fue difícil ponerlo en marcha, tanto directivos, como estudiantes y docentes, estaban acostumbrados a su inexistencia y llegó a pensarse hasta que era inútil, sin embargo, esto representa para el desarrollo académico de la universidad un gran avance.

A finales de la década de los ochenta, a nivel nacional el país está en plena modernización educativa y la UNACH está apenas presentando su primer proyecto académico, realizarlo y presentarlo es un gran logro, sobre todo si se considera que hasta el momento no se había hecho, no obstante, esto habla de un desfasamiento muy claro entre el desarrollo de la educación superior nacional y el local. A partir de entonces comienza un proceso (aunque bastante lento y con varios problemas) de institucionalización de la vida académica de la universidad, entendida como "el ajuste de los distintos actores universitarios a un conjunto de normas y reglamentaciones que ordenan su actuar",[19] cuando se habla de problemas, se hace referencia a que la UNACH continúa funcionando bajo el modelo de gobierno político y las prácticas derivadas de ello también continúan, pero en este caso se observa una revaloración de la dimensión académica, lo cual permite que esta dimensión converja casi al mismo nivel con las otras dimensiones (cultural, política, administrativa y social) y

[19] Joseph H. Fichter, *Sociología*, Barcelona, España, Ed. Herder, 1990.

es precisamente esto, lo que permite el avance en la institucionalización. Independientemente de que los proyectos académicos presentados de 1990 para acá, se hayan visto más como un requisito de ley que como un compromiso académico por lo alejados que han estado de la práctica, es importante mencionar que a partir de ellos se observa una seria intención por desarrollar lo académico.

En el siguiente periodo, el del rectorado de Jorge Luis Arias Zebadúa, se continúa el proceso de institucionalización de la vida universitaria, comienza la atención a problemas académicos concretos como son: planta docente, planes y programas de estudio, admisión y matrícula e investigación y posgrado, con mucho mayor apego a las políticas públicas nacionales de educación superior, que en el pasado. Evidentemente los problemas no fueron atendidos en su totalidad, la propia dinámica de funcionamiento de la universidad y por supuesto los obstáculos que presentaron los diversos grupos, hizo que el avance no fuera el deseado, sin embargo, sentó las bases de la institucionalización de las acciones; el logro más importante de Arias Zebadúa fue el haber aglutinado dentro de su equipo de trabajo a un conjunto de colaboradores que compartieron su proyecto y que por tanto trabajaban para el logro de los objetivos planteados, incluido un muy fuerte y compacto Colegio de Directores, que impulsó decididamente iniciativas de trabajo propuestas por él; una de las críticas más serias que se hicieron en su periodo fue la poca capacidad de gestión para la obtención de recursos externos y la mala administración financiera de los recursos, que deja a la universidad al final del periodo con una cuantiosa deuda.

La etapa de institucionalización continúa con Pedro René Bodegas Valera, al igual que ésta es la etapa de menos conflictos; el mayor logro de Pedro René Bodegas Valera fue el empeño puesto en el cumplimiento de la legislación universitaria, que le permitió la consecución de diversos objetivos entre otros: atención a las políticas públicas de educación superior, así como el aprovechamiento de recursos externos; no obstante, en cuestión de administración del financiamiento, Bodegas Valera fue muy

criticado también, al igual que por la falta de comunicación directa que estableció con la mayor parte de docentes y alumnos (a pesar de haber visitado los campus), no había posibilidad alguna de tratar asunto alguno con él en privado, todo había que hacerlo a través de los directores, elemento que le restó credibilidad a su gestión y le evitó conocer la versión de los docentes y de los estudiantes respecto de los problemas que les aquejaban.

En la etapa siguiente, con el rectorado de Jorge Mario Lescieur Talavera, se rompe el proceso de avance relativo que había tenido la universidad y se observa no sólo estancamiento en el desarrollo de la universidad, sino hasta retroceso. El contexto es distinto, las condiciones parecen propicias para seguir avanzando y sin embargo, esto no se da, el elemento clave que da muestras del proceso de retroceso va a ser la violación constante y permanente a la legislación universitaria (ley orgánica, estatutos, reglamentos, contrato colectivo de trabajo, etcétera). La negociación política va a ser el centro de su quehacer, a través de ella no sólo se va a definir la "solución" a los problemas surgidos, sino que el tipo de tratamiento y soluciones propuestas por el rector y su equipo de trabajo conduce a la generación de más conflictos: van a ser las facultades de Ciencias Sociales y la de Veterinaria las que mayores problemas enfrentan, en ninguno de los casos el origen de los problemas es de índole académico, el tratamiento que se le da a los mismos es inadecuado y como consecuencia los problemas se acrecientan hasta llegar a observarse brotes de violencia, prácticas que parecían haberse superado resurgen para el beneficio de ciertos grupos y por supuesto del grupo en el poder, las consecuencias de tales negociaciones repercuten fuertemente y de manera negativa en la academia.

Lescieur se mantuvo directamente involucrado dentro del gobierno del estado en la primera mitad de su periodo, a un año de haber asumido el cargo dejó la rectoría de la UNACH para ocupar el cargo de secretario de Gobierno durante 11 meses, después de esta ausencia violando flagrantemente la Ley Orgánica de la Universidad regresa a su puesto a concluir su periodo como si nada hubiera ocurrido. La práctica violatoria de la legislación universitaria, colocó a Lescieur en una situación bastante desfavorable ante la comunidad universitaria, ya que provocó que sus subalternos (directores de escuelas y/o facultades, al igual que algunos docentes) también la violaran, sin que hubiera argumento alguno que pudiera evitarlo.

A Lescieur le toca enfrentar una sucesión gubernamental especial y la más complicada en la historia de Chiapas; el cambio de gobierno que después de haber estado históricamente en manos del PRI, ahora está en manos del PAN, lo que coloca a Lescieur en una situación muy difícil, ya que evidentemente al provenir éste del PRI y haber abiertamente apoyado al candidato de este mismo partido, no es de la simpatía del gobernador, lo que hizo pensar en todo momento que Lescieur no regresaría a la rectoría; se pensó que el gobernador no lo permitiría, contra todos los pronósticos, Lescieur regresa y logra mantenerse hasta el final de su periodo, aun habiendo violado la propia legislación universitaria.

El mérito de Lescieur fue la capacidad de negociación para la obtención de recursos extraordinarios y externos para la universidad (que en un primer momento fue fácil gracias a su relación directa con el gobierno del estado, pero que después de las elecciones del 2000 se complicó al ser ocupada la gubernatura por un panista), esta capacidad de negociación y gestión le permitió ingresar una considerable cantidad de recursos económicos a la UNACH y con ello mantener el gasto que generó por varios conceptos, entre otros, compensaciones extraordinarias a docentes y personal administrativo y la creación de varias plazas de tiempo completo (las cuales asignó en su periodo como prebendas a integrantes de su grupo); estas últimas no fueron reconocidas por la SEP para su pago, lo que hizo que cuando dejara a la universidad ésta quedara con un déficit financiero similar al del periodo anterior.

Hasta el año 2002 la UNACH ha tenido siete rectores, cuya formación académica ha sido diversa: contadores, ingenieros, médicos y abogados en su mayoría, ninguno de ellos con especialidad en administración educativa, únicamente dos de ellos

con posgrado. Según las entrevistas realizadas a directivos, docentes y alumnos, el 85 por ciento de ellos se inclinan por considerar que fueron los periodos de Heberto Morales Constantino y el de Pedro René Bodegas Valera, los de mayor desarrollo académico (los dos con posgrado; el primero doctor y el segundo maestro en ciencias, filósofo e ingeniero respectivamente) y que los rectorados de menor desarrollo académico han sido los de Jorge Cruz Toledo Trujillo y Jorge Mario Lescieur Talavera, los dos abogados.

Todos los rectores que ha tenido la UNACH, excepto Heberto Morales Constantino, han ocupado cargos políticos en los gobiernos tanto estatal como municipal, antes y después de haber ocupado el cargo de rector y a pesar de tener o haber tenido todos plaza de docente de tiempo completo en la universidad, ésta nunca fue ni ha sido su actividad prioritaria.

El presente estudio se realiza hasta el año 2002, periodo en el que terminan las funciones de Jorge Mario Lescieur Talavera, es precisamente en diciembre que se da la sucesión, sin embargo; este proceso y el inicio de la nueva gestión ya no forman parte de éste.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La UNACH ha sido utilizada no sólo por los rectores que ha tenido, sino por el grupo en el poder universitario en su conjunto, como trampolín político para la obtención de cargos de gobierno en diferentes niveles, y es ésta la razón fundamental por la que no se ha puesto la debida atención al tratamiento de los problemas sustantivos de la universidad, ya que éste no es y no ha sido el objetivo central.

A lo largo de la vida de la UNACH se observa cómo en ésta la relación gobierno universitario-gobierno del estado ha sido una constante; independientemente del grupo de estatus al cual pertenezca el rector en turno, éste ha mantenido una relación estrecha con el o los gobernadores correspondientes, relación que

inicia desde antes de ser nombrado rector y que es además la condición más importante para ser designado como tal.

En la UNACH los puestos de gobierno han sido ocupados no por los mejores individuos, sino por los más "convenientes" y su asignación no se ha hecho bajo una lógica de racionalidad académica, por lo tanto quienes han ostentado el cargo, desde su propia perspectiva, lo han hecho de la mejor manera que les ha sido posible y en realidad así ha sido, el problema radica en la concepción equivocada que tienen de la universidad, lo que los ha llevado al enfrentamiento permanente entre grupos que al final pretenden alcanzar un mismo objetivo extraacadémico o extrauniversitario, marginando la misión y objetivos centrales de la universidad.

De acuerdo con el planteamiento de Randall Collins (1991), la ocupación de puestos al interior de una organización, requiere del cumplimiento de dos premisas: 1. tipos particulares de desempeño calificado y 2. que los puestos deben ocuparse por personas que cuentan con la capacidad natural, o han adquirido el entrenamiento necesario para el desempeño de un papel ocupacional dado. En el caso de los rectores de la UNACH el criterio que ha prevalecido para su designación y nombramiento ha sido, por un lado, su trayectoria al interior de la UNACH bajo el supuesto de que por ello éstos tienen conocimiento claro de los problemas de la misma y por otro el elemento fundamental, gozar de la simpatía del gobernador.

Si se analiza el discurso académico y político de los diversos rectores de la UNACH, se observa que los planteamientos son en su mayoría bastante coherentes, sin embargo, hay un gran alejamiento entre el discurso y la práctica. Es cierto como lo plantea Manero Brito,[20] "los procesos de institucionalización nunca son resultado directo de un proyecto, o de su simple materialización. La distancia entre un proyecto y su materialización se produce por un juego dramático de fuerzas políticas, cuyo resultado es la institucionalización de un proceso en movimiento", este juego

[20] Roberto Manero Brito, *Institucionalización, reforma y gobierno en la institución universitaria*, México, CESU/UNAM/Porrúa, 1999, p. 107.

dramático de fuerzas políticas para el caso de la UNACH ha generado la institucionalización de un proceso en movimiento, pero que se encuentra bastante alejado de cubrir la misión para la cual la UNACH fue creada.

Los grupos de estatus conformados al interior, que básicamente han sido dos, se han aglutinado a partir de sus líderes en este caso los rectores y puede con todas las restricciones del caso, plantearse una línea de agrupamiento entre ellos.

¿Qué ha significado para los rectores de la UNACH el gobierno de la misma?

Ha significado la posibilidad de obtener un coto de poder que les ha dado la posibilidad de desarrollarse políticamente hacia la obtención de cargos públicos en el gobierno en sus diferentes niveles. Ha sido su cercanía a la UNACH y el trabajo realizado dentro de ella lo que les ha dado la posibilidad de acceder a cargos públicos, no obstante, dentro de sus múltiples tareas la actividad académico-universitaria no ha sido la más importante.

La Universidad Autónoma de Chiapas, aun con todos los problemas que enfrenta, es una institución de educación superior predominante en el estado y por su importancia es necesario hacer propuestas concretas para su rescate. La falta de reflexión e interés serio sobre el desarrollo académico de la universidad y la superposición de intereses políticos de grupo, están llevando a la universidad a enfrentar serios problemas en el contexto regional y nacional, al generar en sus egresados bajos niveles de competitividad. A nivel local puede aún considerarse que la UNACH continúa siendo la institución de educación superior más importante del estado, sin embargo, los vicios de conflicto que se enfrentan, han originado un conjunto de problemas, entre otros: retraso académico, bajos niveles de desarrollo educativo, alto índice de reprobación y deserción y baja eficiencia terminal,[21] lo que además ha ocasionado que la imagen de la universidad ante la sociedad chiapaneca se haya deteriorado de manera muy importante.

[21] Resultados estadísticos, Dirección de Servicios Escolares de la UNACH, enero de 2002.

Al haber sido gobernada por los individuos más convenientes y aparentemente más funcionales al sistema, la Universidad Autónoma de Chiapas no ha tenido otra opción más que la de irse adaptando paulatinamente a las exigencias evolutivas de su entorno y de esta manera ha sobrevivido. Los conflictos que vivió sugirieron en varios momentos la necesidad de cerrarla, sin embargo no se hizo, logró mantenerse y ha tenido que pagar el costo, la falta de una transformación radical de su funcionamiento y ejecución de sus acciones, con base en una reestructuración no sólo del gobierno universitario, sino de las relaciones establecidas entre los distintos actores involucrados en los distintos procesos, relaciones sanas de tolerancia y respeto, que permitan no sólo vencer los vicios derivados del establecimiento del modelo de gobierno político y las prácticas respectivas, sino la reconfiguración de un nuevo modelo de gobierno universitario, que parta de la no resistencia al cambio, privilegie las tareas académicas, recuperando el trabajo colegiado y deje de lado la negociación política como la única forma de conducirse.

En esta nueva relación se requiere la participación activa de directivos, personal administrativo, alumnos y sobre todo de los docentes, quienes conocen a la universidad y sus problemas específicos, ya que tienen conocimiento real de cada uno de los distintos espacios que la conforman y pueden a través del trabajo colegiado y comprometido, me atrevo a decir, proponer las mejores alternativas de solución y hacer las mejores propuestas de desarrollo. Se debe tener claro que es trabajo de conjunto y que cada cual deberá realizar con entrega y responsabilidad la parte que le corresponde.

El cambio y reforma en la UNACH es urgente, quienes la dirigen deberán asumir este compromiso y pensar a la UNACH como lo que es, una institución de educación superior autónoma y no un municipio o un estado, esto va a lograrse con la plena participación y convencimiento de los actores involucrados en ella.

Los resultados obtenidos del estudio, permiten enfatizar la importancia analítica de entender:

a) A la universidad pública como un ámbito en el que actúan, con distinto nivel de participación en influencia, diversos agentes cada uno representando diversos intereses; intereses de la Federación (políticas públicas), intereses locales (autoridades del estado) y los intereses institucionales en disputa. La interacción entre estos agentes define un espacio de actuación en torno al cual las comunidades académicas tienden a definir sus cursos de acción y participación académica.

b) Que la negociación de intereses (conflicto, acuerdos, planteamientos de posturas y soluciones), forma parte de la dinámica institucional; de manera que los proyectos de desarrollo académico son influidos por la dimensión política de la vida institucional.

c) Que las posibilidades de desarrollo académico e institucional en las universidades públicas, están fuertemente determinadas por las capacidades de diálogo, acuerdo y construcción de legitimidad de las autoridades y viceversa; que la capacidad y el margen de maniobra de los cuerpos académicos, depende de su fuerza de organización y negociación ante los proyectos institucionales en turno.

BIBLIOGRAFÍA

BALDRIDGE, J. Victor, Davis V. Curtis, George P. Ecker y Gary L. Riley, *Power and Conflict in the University,* Nueva York, John Wiley and Sons, 1971.

CASANOVA CARDIEL, Hugo, "Universidad: idea y racionalidad contemporánea", en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco (coords.), *Universitarios: Institucionalidad académica y evaluación,* México, CESU/UNAM, 1988.

———, "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez, *Universidad contemporánea, política y gobierno,* t. II, México, 1999.

CASTREJÓN DÍEZ, Jaime, *El concepto de universidad*, México, Trillas, 1990.

CLARK, Burton R., *The Distinctive College: Antioch, Reed an Swarthmore*, Chicago, Aldine, 1970.

———, "Belief and Loyalty in College Organization", *Revista de Educación Superior*, vol. 42, 1971.

———, *Perspectives on Higher Education*, Berkeley, University of California Press, 1984.

COHEN, Michael D. y James G. March, *Leadership and Ambiguity: The American College President*, Nueva York, McGraw-Hill, 1974.

COLLINS, Randall, *Cuatro tradiciones sociológicas. La tradición del conflicto*, traducción de Ángel Carlos González, México, D.F., UAM-I, 1996.

———, "Functional and Conflict Theories or Educational Stratification", en *Antología preparada por la ENEP-Acatlán-UNAM*, México, 1991, pp. 118-136.

COSER, Lewis, *The Functions of Social Conflict*, Glencoe, Free Press, 1956.

CHAFFEE, Ellen E., "Organizational Concepts Underlying Governance and Administration", en Marvin W. Peterson y Lisa A. Mets (eds.), *Key Resources on Higher Education Governance, Management an Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1987.

DAHL, Robert, *Who Governs?,* Glencoe, Yale University Press, 1961.

DAHRENDORF, Ralf, *Iclass and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Stanford University Press, 1959.

FICHTER, Joseph H., *Sociología*, Barcelona, España, Herder, 1990.

HARDY, Cynthia, "Putting Power into University Governance", en John C. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, vol. VI, Nueva York, Agathon Press, 1990.

IBARRA COLADO, Eduardo, *La Universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización,* México, UNAM, UAM-I, ANUIES, 2001.

LEVY, Daniel, *University and Government in México*, Nueva York, Praeger, 1980.

———, *The State an Higher Education in Latin America: Private and Public Patterns*, Connecticut, Yale University Press, 1988.

LÓPEZ CUEVAS, Agustín, *Crónica de la Universidad Autónoma de Chiapas*, Dirección General de Extensión Universitaria, UNACH, 1998.

MANERO BRITO, Roberto, "Institucionalización, reforma y gobierno, la institución universitaria", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez, *Universidad contemporánea, política y gobierno,* t. II, México, 1999.

MOORE, E. Wirbert, *Cambio social*, México, Uthea, 1979.

MUÑOZ GARCÍA, Humberto, *Política y universidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1989.

ORDORIKA SACRISTÁN, Imanol, "Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización y reforma de la UNAM), en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez, *Universidad contemporánea, política y gobierno,* t. II, México, 1999.

———, "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", *Revista Perfiles Educativos*, México, 2000.

ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 1995.

PETERSON, Marvin W., "Continuity, challenge and change: An Organizacional Perspective on Planning Past an Future", *Planning for Higher Education*, vol. 14, núm. 3, 1985-1986.

REX, John, *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*, Buenos Aires, Argentina, Amorrurtu.

SANTIAGO GARCÍA, Rosana, "La educación superior pública y privada: el caso de Chiapas", en *La educación superior en Chiapas: retos y perspectivas para el siglo XXI*, Chiapas, México, UNACH, 2001.

OTROS DOCUMENTOS DE CONSULTA

Anuarios Estadísticos de la ANUIES, *Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, 1980-1985.

Anuarios estadísticos de la ANUIES, *Población escolar de licenciatura en universidades, institutos tecnológicos y escuelas normales*, 1986-2000.

Catálogo de carreras 2000, UNACH, Dirección General de Extensión Universitaria, Dirección de Edición y Talleres Gráficos, 2001.

Crónica de la UNACH, Gobierno del Estado, Tuxtla Gutiérrez, 1978.

Información sistematizada sobre matrícula de licenciatura y posgrado en la UNACH, Dirección de Servicios Escolares de la UNACH, 2000.

Rumbo XXI, Gaceta de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, edición especial, año 5, núm. 33, abril del año 2000.

Eduardo Ibarra Colado*

Democracia, regulación y gobernabilidad: desafíos de la universidad en tiempos neoliberales

MÉXICO, CLAROSCUROS DE UNA TRANSICIÓN

Los acontecimientos que siguieron al triunfo de la oposición en 2000 muestran las dificultades del cambio y la urgencia y relevancia de la discusión de las capacidades de gobierno con las que cuenta el país. La evidencia creciente de las arbitrariedades del poder, relacionadas con el escándalo, la amenaza y la corrupción, indica que la transición mexicana a la democracia no es tarea sencilla. El 2 de julio de 2000 los mexicanos respaldaron la opción encabezada por Vicente Fox para acabar con un régimen de partido de Estado que gobernó al país durante poco más de siete décadas. Las expectativas de cambio eran en ese momento muy amplias y fueron utilizadas como estrategia electoral del candidato vencedor. Sin embargo, a tan sólo cuatro años de distancia, el autodenominado "gobierno del cambio" se ha visto rebasado por los hechos. Muchas de las promesas de campaña han queda-

*Eduardo Ibarra Colado es jefe del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa y doctor en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha publicado diversos libros, ediciones y artículos en el campo de los estudios organizacionales tanto en México como en el ámbito internacional. Entre sus obras más relevantes en el campo de los estudios sobre la universidad se encuentran *La universidad ante el espejo de la excelencia* (1993, 1998), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización* (2001, 2003) y *Geografía política de las universidades públicas mexicanas* (2003, 2004). Obtuvo el primer lugar en el concurso de la mejor tesis de doctorado en el 2000, en el marco del certamen organizado por la Dirección General de Estudios de Posgrado de la UNAM y fue reconocido por la UAM con el Premio a la Investigación 2003 en el área de ciencias sociales y humanidades. Es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores desde 1985 contando actualmente con el nombramiento de Investigador Nacional nivel II. Correo-e: eibarra@correo.cua.uam.mx; http://estudios-institucionales-uamc.org

do en buenas intenciones, en tanto que las prácticas autoritarias y despóticas, tan criticadas en tiempos electorales, siguen gozando de buena salud. Bajo este panorama, a nadie debe sorprender que las expectativas iniciales de millones de mexicanos se hayan transformado rápidamente en desencanto y frustración.

Hoy resulta claro que el desmontaje del viejo régimen será mucho más complicado y requerirá de mayores esfuerzos de la ciudadanía de los que se consideraron inicialmente, tanto como de una voluntad política más decidida del gobierno en turno. Más allá de los eventos coyunturales y del pragmatismo que ha caracterizado a los políticos sin importar demasiado su signo o afiliación, lo que está a prueba en estos momentos es la capacidad de la sociedad mexicana para consolidar su incipiente democracia mediante el fortalecimiento de las instituciones que la protejan, amplíen y preserven en un umbral temporal amplio.

El paso de un régimen autoritario, basado en el poder discrecional del gran Tlatoani, a un régimen democrático, sustentado en la edificación de instituciones de regulación que produzcan gobernabilidad, parece encontrarse todavía lejos de ser una realidad. Los hechos hablan por sí mismos, indicando que México no ha alcanzado aún la normalidad democrática que tanto pregonan gobernantes y políticos. Sus dichos son constantemente desmentidos pues prevalecen muchas de las prácticas del pasado que, se asumió, serían superadas con la simple alternancia en el poder.

El recuento de prácticas y hechos de corrupción e impunidad deja poco espacio a la duda. Mencionemos, por ejemplo, los no completamente esclarecidos crímenes del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu o la reiteradamente pospuesta solución al conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Recordemos la impunidad en la que se mantienen los responsables de los escándalos de gobiernos anteriores, como los relacionados con la privatización de la banca y la venta de infinidad de empresas públicas, el Fobaproa o el rescate carretero. Se encuentran también los asuntos hasta ahora no aclarados ni sancionados del Pemexgate y los Amigos de Fox, o las actuaciones insuficientemente esclarecidas de Vamos México y el Comité Nacional Provida. Podemos mencionar la reiterada violación de la Constitución al entregar, en los hechos, importantes negocios al capital transnacional, mediante los contratos de riesgo para la administración y extracción de crudo, o a través de la figura de productor independiente para la generación de energía eléctrica. El combate selectivo del crimen organizado, que ha penetrado en las esferas más altas de la política y los órganos de seguridad del Estado, es un hecho inocultable. La protección, hasta el momento, de los responsables de los crímenes de la guerra fría, y más recientemente de las matanzas de Aguas Blancas y Acteal, sigue agraviando a los mexicanos. En fin, para terminar en algún momento y no aburrir más al lector con lo que se sabe y se conoce de sobra, resulta evidente el uso inescrupuloso de las instituciones del Estado para favorecer a gobiernos del partido en el poder atacando a los de la oposición.[1]

A pesar de todo, en las dos últimas décadas se han producido cambios y verificado avances importantes. Por ejemplo, se ha reforzado paulatinamente el federalismo y se avanza en la separación de los poderes de la Unión, con la finalidad de resguardar los equilibrios que impidan que uno de ellos se imponga y actúe por encima o sobre las demás. Además, se concretó la autonomía de los organismos electorales y del Instituto Federal Electoral, logrando organizar procesos razonablemente limpios y legítimos en la mayoría de los estados de la República (Aziz, 2003: 402). Podemos mencionar también el fortalecimiento de las instituciones de protección a los derechos humanos y la creación del

[1] El ejemplo paradigmático a este respecto se encuentra convenientemente ilustrado con la protección otorgada al gobernador de Morelos, Sergio Estrada Cajigal (PAN), señalado por presuntos nexos con el narcotráfico, hecho que contrasta con la actuación pronta y expedita de la Procuraduría General de la República en contra del jefe de gobierno de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador (PRD), por presunta violación de un amparo al pretender habilitar una calle que diera acceso a un hospital. No nos referimos a la responsabilidad que pudieran tener estos gobernantes en los hechos que se les imputan, tanto como al trato diferencial que las autoridades de procuración de justicia les han otorgado. En este caso el uso *ad hoc* de la ley se superpone a su respeto escrupuloso, su interpretación rigurosa y transparente y su aplicación indiscriminada, todo lo cual pone en entredicho al estado de derecho y la democracia en el país.

Instituto Nacional de las Mujeres que favorece la equidad de género, o el establecimiento de mecanismos más sistemáticos de rendición de cuentas y fiscalización ciudadana a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Aunque significativos, estos avances resultan absolutamente insuficientes, en la medida en la que los aspectos estructurales de la conducción del país se mantienen intactos. Mientras no se concrete la reforma integral del Estado y la consecuente revisión del texto constitucional, será difícil pensar en la consolidación de las instituciones en las que se fundamenta la democracia (Cancino, 2004; Woldenberg, 2001).

Atrapados entre modos despóticos de regulación

Las tensiones entre las viejas formas de conducción gubernamental y las nuevas prácticas que acompañan al neoliberalismo, han obstaculizado esta transición que reclama urgentemente el país: la sociedad mexicana se encuentra atrapada entre dos modos despóticos de regulación gubernamental que han impedido hasta el momento un diseño institucional capaz de producir una gobernabilidad verdaderamente democrática. El primero, muy asociado a la forma del Estado del bienestar,[2] se fundó en la legitimidad de la intervención estatal como fuerza impulsora central para solucionar las imperfecciones del mercado, resguardando así niveles mínimos de bienestar de la población. En este caso se consideraba materia propia de la acción del Estado la provisión de alimentación, salud, educación y vivienda, pero también la inversión pública directa para proporcionar la infra-

[2] No es este el lugar para discutir en qué medida el Estado mexicano se acerca a la forma representada por el Estado del bienestar, pues su naturaleza corporativa y autoritaria le proporciona características singulares que contrastan con ella. Simplemente deseamos destacar su orientación asistencialista, que se tradujo en la edificación de instituciones de regulación sustentadas en un gran aparato burocrático, muy distintas de las que operan bajo formas estatales basadas en la competencia y el mercado. Para una discusión al respecto, véanse Hirsch, 2001 y Jessop, 2002.

estructura que reclamaba el desarrollo, generar empleos y regular la actividad económica privada. Fue ésta la etapa de la transición del país hacia la modernidad, impulsando la industrialización y el desarrollo nacional.[3] En suma, se trata de una etapa en la que *la política conduce a la economía*, concretada en un Estado fuerte que establecía los límites de la libertad de mercado mediante la operación de mecanismos de regulación burocrática de los que dependía el gobierno de la nación.

El segundo modo de regulación obedece a una ecuación muy distinta, antítesis de la anterior, en la que todas las esperanzas son depositadas en el mercado como mecanismo natural de regulación de las acciones de los individuos. Bajo el supuesto de la *mano invisible*, la mentalidad de gobierno se transformó, a partir de los años ochenta, para asumir que el Estado debía abstenerse de intervenir en la economía, pues tales acciones alterarían el funcionamiento natural y autorregulado de los mercados. Desde esta visión, muy vinculada con las posturas de los organismos financieros internacionales, la conducción de la nación no puede descansar en la voluntad política de la sociedad depositada en el Estado, sino en la protección irrestricta de la libertad de voluntades individuales en su competencia por recursos escasos.

La paradoja se encuentra en señalar que la mejor regulación posible se produce en ausencia de mecanismos de regulación, es decir, en la creencia de la efectividad de un *orden social espontáneo* producido naturalmente a través de la competencia (Hayek, 1985: 93). En suma, se trata de un modo de regulación en el que *la economía conduce a la política*, dictando los límites de las acciones del Estado con la finalidad de proteger las acciones de los individuos que compiten para maximizar su beneficio individual (Ibarra, 2006).[4] De esta manera, el modo de regulación neolibe-

[3] Nos referimos a la época comprendida entre el cardenismo y la crisis económica de los años ochenta, en la que se constituyó y operó el andamiaje institucional que dio lugar a un régimen presidencialista autoritario, sustentado en pactos corporativos de distinta índole, que aún hoy continúan operando. Para una interpretación de esta etapa, véase Bizberg, 2003: 313-337.

[4] Si profundizamos nuestro argumento, es posible apreciar que con la ampliación de los mercados a nivel global se produce un proceso paulatino de desterritorialización en el que el Estado ve disminuidas sus capacidades de gobierno frente a otras naciones, provo-

ral encuentra su sustento en la empresa como unidad organizativa básica que, sustituyendo a la burocracia estatal, conduce a la nación mediante las decisiones de negocios, la planeación estratégica y la competencia, quedando la sociedad y sus derechos básicos a la deriva de los caprichos del mercado.[5]

Esta transición de un modo de regulación fundado en la política a uno fundado en la economía ha sido presentada como un proceso frente al cual no hay alternativas y que, al alcanzar su dimensión global, digamos como mercado pleno de todas las actividades humanas en un "mundo que se agota" (Bauman, 2004), marcará el fin de la historia. Este supuesto defiende la idea, sin duda cuestionable, de que no habrá ya para la sociedad un futuro distinto, por lo que más vale que toda actividad humana se incorpore al mercado, asumiendo la libertad individual como el motor de su operación natural. En otros términos, el neoliberalismo obliga a cada individuo a ser libre y a depender sólo de sus propios actos y realizaciones. Sin embargo, se olvida de manera sospechosamente conveniente, que la competencia no garantiza condiciones similares a todos los individuos, pues no todos ellos se encuentran en el mismo punto de salida.

---

cando la obsolescencia aparente de valores como el resguardo de la soberanía y, en consecuencia, la defensa del territorio y los recursos naturales de la nación. En su lugar empiezan a operar meta-estados *de facto* impuestos desde los centros del poder financiero mundial –la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico– que conducen el comercio entre las naciones para garantizar la acumulación a escala planetaria. Paralelamente, se produce la destrucción del tejido social desplazando a la *sociedad* como centro de preocupación de la acción del Estado, para sustituirla por la protección irrestricta de la libertad individual, representada por la libre empresa y los únicos ciudadanos que tienen cabida bajo este modelo, los consumidores. En suma, estamos en la época del Estado limitado y la disolución de la sociedad, en la era del despotismo de los mercados que se apropian de toda actividad humana, haciendo de la educación o la salud, pero también la administración de la pobreza o la contención de la delincuencia, lucrativos negocios más allá de fronteras nacionales o necesidades de la población.

[5] Esta discusión, apenas esbozada, es de la mayor relevancia. Ella remite a una consideración detallada de las *mentalidades de gobierno* defendidas por el pensamiento económico keynesiano y el neoliberal (Foucault, 1997), ya que conducen a formas estatales distintas y a proyectos de nación divergentes. Entre ambas opciones se ubicarían formas alternativas que, como el *ordoliberalismo*, sustentan la necesidad de transitar hacia modos de regulación que articularan las funciones indispensables del Estado y los mercados, sin desplazar a la sociedad. Hemos realizado una discusión más detallada al respecto en (Ibarra, 2006).

Bajo esta lógica, la preocupación por las consecuencias sociales del intercambio, expresadas, por ejemplo, en el desempleo o la pobreza, no tiene cabida, pues el éxito o el fracaso se explican sólo por la capacidad natural de cada individuo para adaptarse a las condiciones del mercado y triunfar. Por ello, desde la perspectiva de Hayek y el neoliberalismo, no tiene sentido hablar de "bien común" o de "justicia social", pues tales "espejismos de carácter ilógico y fraudulento" (Hayek, 1979: 2-3) atentan contra la libertad individual y conducen al abandono del estado de derecho y al totalitarismo (Hayek, 1985). Este neodarwinismo social, no sólo elimina toda consideración sobre la responsabilidad de cada individuo frente a los demás, pues el compromiso social no cabe en un comportamiento económico que se funda exclusivamente en la búsqueda del provecho propio, sino que además se naturaliza la desigualdad. Como sostiene Hayek, en un orden espontáneo basado en la selección natural de los mejores no hay lugar para la responsabilidad, pues las "consecuencias imprevistas" no han sido deliberadamente provocadas por nadie y no existe individuo alguno al que podamos responsabilizar de que tales realidades "se" produzcan (Ibarra, 2006:38; también Ibarra, 2005: 14). Desde este punto de vista simplemente no hay nada que se pueda hacer.

Sin embargo, a pesar de lo que se afirme desde los espacios del poder, siempre habrá futuro para la sociedad. Por ello, en una interpretación que sin duda llamará al debate, nos atrevemos a caracterizar al *neoliberalismo* como una forma transicional que permitió subordinar el *despotismo del poder del Estado* para implantar como forma dominante el *despotismo del poder del mercado*, y que habrá de dar paso, esa es nuestra apuesta y nuestra utopía, a un *régimen social* en el que las reglas pactadas por todos fortalezcan a las instituciones, obligando a los agentes a actuar asumiendo sus responsabilidades frente a los demás.[6] Para transitar

[6] El debate en curso ha encontrado sus desarrollos más consistentes en la teoría de la regulación de origen francés (Hirsch, 2001: 71 y ss.), en los aportes anglosajones sobre *governance* (Pierre y Peters, 2000: 37-47; para clarificar el concepto véase Camou, 2001: 17-23), en los enfoques de la gubernamentalidad (Dean, 1999: 16-19) y en la literatura sobre ética mundial (Küng, 1999). Este conjunto de aproximaciones, sin duda diversas, ha deri-

de tales despotismos a un régimen plenamente democrático, que garantice como una de sus condiciones esenciales niveles adecuados de bienestar, la sociedad debe reasumir la *conducción de la economía a través del ejercicio pleno de la política*, es decir, mediante el diálogo permanente y el ejercicio de la razón (Ibarra, 2006). Es en este contexto en el que deseamos ubicar los problemas de gobernabilidad que confrontan las instituciones sociales sometidas crecientemente a los dictados del mercado, entre ellas destacadamente la llamada "nueva universidad" producida por la modernización (Ibarra, 2002).[7]

Gobernabilidad en entredicho

En México, la constante entre el despotismo del *Estado burocrático-autoritario* y el despotismo del *mercado espontáneo-autoritario* ha sido la inexistencia de reglas de convivencia que posibiliten la

vado en la visualización de distintas opciones para transitar de la globalización neoliberal a modos de organización sustentados en instituciones de regulación a nivel global. Mencionemos tres que resultan de gran importancia. La primera, reconociendo sus antecedentes en el ordoliberalismo, plantea la necesidad de transitar hacia una *economía de mercado socialmente comprometida* que permita unir el principio de libertad de mercado con el de equilibrio social (Küng, 1999: 206-218). La segunda señala la necesidad de edificar un capitalismo regulado en el que se concibe la institucionalización de un nuevo orden que promueve la competencia a partir de la creación de agencias de regulación que garanticen la gobernabilidad (Jordana y Levi Fauer, 2004). Finalmente, la tercera señala la necesidad de construir un *Estado de competencia schumpeteriano* encargado de promover la innovación y la competitividad estructural en el campo de la política económica, tanto como la flexibilidad y la competitividad en el campo de la política social (Jessop, 2002: 119 y ss.; también Hirsch, 2001: 137 y ss.). La discusión de las contribuciones y limitaciones de estos enfoques teóricos y sus propuestas rebasa los propósitos de este escrito, por lo que habrá de ser abordada en trabajos subsecuentes.

[7] Es importante establecer que los problemas de gobernabilidad no son ni propios ni exclusivos de las instituciones universitarias. Como ya lo hemos comentado en otra ocasión (Ibarra y Rondero, 2001), la importancia creciente de los problemas de gobernabilidad se encuentra asociada a la operación de los nuevos modos de regulación basados en el mercado, pues ellos dependen de la acción intencionada de cada "individuo" –persona, empresa o institución– para realizar sus finalidades específicas –entendidas esencialmente como finalidades privadas. Así, la reflexión que avanzamos en este texto puede iluminar procesos similares en otras instituciones y sectores de la economía y la sociedad. A este fenómeno de ajuste de las instituciones al mercado lo hemos caracterizado con el término de *empresarialización* (Ibarra, 2001; Ibarra, 2005).

acción social sobre una base justa, equitativa y democráticamente sustentada. Los poderes del Estado, en lugar de operar con la fuerza que otorga el respeto de la ley, han actuado atendiendo siempre a las exigencias del momento y sirviendo generalmente a los intereses que garantizan su reproducción como aparato y élite instituidos, invocando algunas veces cierta *raison d'État*, o asumiendo más recientemente la retórica del mercado. El costo de este cortoplacismo oportunista ha sido muy alto, pues la nación carece de proyecto y rumbo de largo plazo, lo que la ubica en franca desventaja frente a otras sociedades con las que hoy se relaciona y pretende competir. Las decisiones estratégicas, como pudiera ser, por dar un par de ejemplos, el impulso educativo y el apoyo a la investigación cientifico-tecnológica, han sido reiteradamente sacrificadas en aras de la consolidación de las posiciones y privilegios de los gobernantes, que prefieren asumir los mandatos y reformas sugeridos por los organismos internacionales, antes que defender los intereses de la nación.[8]

Las prácticas clientelares y los arreglos privados han sido por mucho tiempo norma de comportamiento. Ellos han dado lugar a privilegios y exclusiones basados en intereses económicos y políticos ilegítimos. Esto explica por qué en México las enormes fortunas y los grandes negocios se hicieron y se siguen haciendo al amparo del Estado y por qué la eficiencia económica de las empresas no se ha constituido aún, plenamente, como norma para determinar las recompensas recibidas.[9] No ha sido la competencia sino el Estado

[8] Nunca está de más recordar que la retórica gubernamental poco tiene que ver con los actos de gobierno. El gasto federal en educación alcanzó en 2004 apenas el 4.6 por ciento del PIB y se estima su disminución a un 4.2 por ciento para 2005 (OCE, 2005). Esta cifra se encuentra todavía muy lejos del 8 por ciento que se propuso como meta para el final del sexenio de acuerdo con los compromisos del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001: 94) y con lo establecido en el artículo 25 de la Ley General de Educación (Cámara de Diputados, 2005). Por su parte, el gasto nacional en ciencia y tecnología, también en 2004, alcanzó únicamente el 0.37 por ciento del PIB, cifra que hace imposible alcanzar el 1 por ciento que establece el artículo 9o. bis de la Ley de Ciencia y Tecnología como mandato para 2006 (Cámara de Diputados, 2004).

[9] No estamos afirmando que la eficiencia económica no juegue un papel cada vez más importante en México para determinar el éxito en los negocios; simplemente señalamos que ella es condición necesaria pero insuficiente, pues el origen de las grandes fortunas de los empresarios de moda, sólo es comprensible si apreciamos la protección y el apoyo que reciben del gobierno en turno.

–en nombre propio o en nombre del mercado– el que determina el éxito empresarial.[10] Esta realidad, que asociábamos con el viejo régimen, sigue estructurando hoy los comportamientos de los hombres del poder y del dinero, mostrando cómo la política sirve a la economía apoyando la realización de grandes negocios muy asociados con las políticas de privatización, desregulación e incorporación a los mercados globales. Como ya indicamos, estos procesos han alcanzado un nivel de gravedad tal que se han traducido en el uso arbitrario e inescrupuloso de las instituciones del Estado para favorecer intereses privados en detrimento del bienestar general de la sociedad. El resultado no podría ser otro que un debilitamiento creciente de la gobernabilidad, conduciendo al país a una encrucijada entre la apuesta democrática y el regreso a un pasado autoritario que no ha dejado de estar entre nosotros.

Si las cosas han sucedido de esta manera, acaso el cambio más relevante hasta el momento haya sido esencialmente retórico. Por una parte, se enarbola la libertad individual como condición para garantizar la operación natural y autorregulada de los mercados; pero, por la otra, el Estado funciona crecientemente como gestor de los negocios de esa *mano visible* representada por las grandes corporaciones y los organismos financieros internacionales, pues son ellas las que regulan los mercados con la mayor discreción posible, para garantizar la acumulación y la creciente concentración de capital en el mundo.[11]

[10] Mencionemos un solo ejemplo. De acuerdo con un reporte recientemente publicado en Forbes.com, Carlos Slim Helú, propietario del Grupo Carso, se ubicó en 2005 como la cuarta persona más rica del planeta, amasando una fortuna calculada en 23,800 millones de dólares (Kroll y Goldman, 2005). Esta fortuna alcanzaría para pagar durante todo un año un salario mínimo a 15.5 millones de mexicanos. Como señala dicho reporte, este prominente empresario triplicó su fortuna en tan sólo nueve años, acumulando en promedio 1,966 millones de dólares anuales entre 1996 y 2004. Esta fortuna se hizo bajo la protección del gobierno mexicano contando, entre otras operaciones ventajosas, con la privatización de Teléfonos de México en 1990. Además, si consideramos la enfática retórica neoliberal desplegada por los gobiernos de la República desde inicios de los años ochenta, no deja de llamar la atención la lentitud con la que la Comisión Federal de Competencia ha conducido la apertura del mercado de telecomunicaciones. La explicación de la riqueza acumulada por el señor Slim se relaciona más con las alianzas políticas establecidas con el gobierno en turno, que con el desempeño económico de sus empresas en mercados que difícilmente podrían considerarse como de libre competencia.

[11] Si bien la teoría económica se ha encargado de estudiar el comportamiento ideal del *homo oeconomicus* delineando su tesis de la mano invisible, su hermana menor, la teoría de la

En suma, hablar del mercado no significa realmente creer en él sino operar en su nombre desde las trincheras privadas del dinero y el poder. La mano invisible, más que constituirse como mecanismo natural de regulación de las acciones económicas, funciona como discurso desde el que se fabrican las identidades de los individuos, transformando sus prácticas cotidianas a partir de dispositivos fundados en la contabilidad y el réndimiento del desempeño propio. Este es el sentido que adquiere el individualismo, ese que a partir de la competencia egoísta destruye el tejido social y las identidades colectivas (Zermeño, 2001).

Así, la verdadera naturaleza de la "acción de los mercados", es decir, de las decisiones adoptadas por las empresas y sus directores para garantizar la mayor acumulación de riqueza en el menor plazo posible, ha desfigurado a la sociedad para reducirla a simple conjunto de átomos, ingobernable campo de batalla en el que vencerá el más hábil, el más fuerte, el de menores escrúpulos, en una sociedad amoral en la que sólo cuentan el consumo y sus simulacros (Bauman, 2004: 177, 225-226). Mercado es dinero; el dinero permite el consumo; el consumo es un acto centrado en sí mismo como acto en ausencia del otro; cuando el otro no existe, la sociedad se disuelve y con ella sus finalidades sustantivas y su sentido de cuerpo; esta disolución hace del mercado una zona ingobernable, irresponsable y egoísta.

Aunque pocas veces reconocido, el impacto de los actos del poder y los mercados en el comportamiento de los ciudadanos es ya muy evidente: el acto individual se apega, más de lo que creemos, a este pragmatismo utilitarista, convirtiendo los comportamientos cotidianos de una inmensa masa social, en reite-

organización (Ibarra, 2001: 161 y ss.), se ha encargado de explicar el comportamiento real del decisor –el hombre administrativo– mostrando la importancia que adquiere la burocracia, con sus sistemas y procedimientos, para regular las conductas en el trabajo y los comportamientos en los mercados (Simon, 1984; Williamson, 1991). De manera significativa, Alfred D. Chandler, el historiador de las grandes corporaciones, calificó la acción de los dirigentes de empresa como la mano visible que conduce el rumbo de los mercados (Chandler, 1987).

raciones de escala menor del egoísmo y los intereses oportunistas que hemos apreciado en los horarios estelares frente al televisor. El trabajo, el estudio, el esparcimiento, la acción política o, incluso, las relaciones amorosas, se realizan en ámbitos crecientemente atomizados de difícil supervivencia. En tales relaciones las reglas, si es que existen, poco importan, prevaleciendo la voluntad impuesta por alguna de las partes y su locura por atender el deseo propio. De esta manera, la política y los mercados se mantienen como espacios que carecen de reglas legítimas, profundizando la corrupción y la arbitrariedad, destruyendo la convivencia, evitando la solidaridad, dificultando la gobernabilidad. El presente mezquino del interés en primera persona se ha posicionado como paradigma de la sociedad, lo que obstaculiza, sin duda, la edificación de un futuro solidario en el que quepamos todos. Es por ello que debemos escapar de estos tiempos neoliberales y reconstruir ese tejido social que nos permita avanzar hacia un régimen verdaderamente democrático que escape de las ilusiones del deseo y el placer y recupere su proyecto como nación.

La construcción de un nuevo régimen supone, en lo político, la defensa de un orden institucional negociado y la consolidación de la democracia, entendida ésta como modo de existencia que desborda el acto electoral. Su fundamento se encuentra en la potencialidad social del diálogo y la reflexión, pues permite edificar y reedificar sistemas de reglas y acuerdos que posibiliten la convivencia y la cooperación. En lo económico, por su parte, supone el abandono del neoliberalismo salvaje al que nos hemos acostumbrado, para pactar un sistema de reglas de intercambio que encuentre sus límites en la protección de los bienes y los derechos de la sociedad y en la responsabilidad que tenemos frente al futuro. El principio es simple: ninguna actividad humana, política o económica, individual o colectiva, puede atentar contra la preservación de la vida y sus espacios de relación, pues ella les pertenece a quienes nos sucederán, si es que les heredamos alguna oportunidad.

Universidad en transición, los términos del cambio

Al considerar las dificultades que plantea la transición mexicana a la democracia, es posible ubicar en su justa dimensión los retos que confronta la universidad para contribuir a la edificación de este proyecto, estableciendo como una de sus primeras condiciones, constituirse ella misma como una institución democráticamente gobernable. La universidad debe transformar sus estructuras de gobierno y los términos de la participación de los agentes que conforman su comunidad, si desea preservar los valores del conocimiento y la cultura que permitan regenerar la maltrecha identidad social, tan atacada en tiempos neoliberales.

El proceso más general de destrucción del tejido social, que ya hemos comentado, se ha producido también, de manera extrema, al interior de las universidades públicas mexicanas. Como lo indican Suárez y Muñoz, las políticas gubernamentales instrumentadas en los últimos años han propiciado la desinstitucionalización de las universidades públicas, teniendo como algunas de sus consecuencias más significativas, el debilitamiento de las identidades universitarias y la ruptura de comunidades y lealtades (Suárez y Muñoz, 2004: 28-29).[12] Así, la universidad ha enfrentado un intenso proceso de cambio que, apreciado en su

[12] Al interpretar el impacto de las acciones gubernamentales sobre la universidad en estos términos, Suárez y Muñoz están llamando la atención sobre los riesgos que tal institución confronta en esta etapa de transición. Al respecto, los autores indican: "Sin duda, las universidades públicas han sido una de las principales víctimas de la política «del cambio». En estas instituciones, la vida académica transcurre en contextos que se pueden calificar de inciertos. La incertidumbre deviene, sin duda, de la pérdida de claridad de lo que la sociedad espera de ellas. Y es que, en la mayoría de los países pobres, como lo es México, las universidades públicas han tenido que actuar estrechamente comprometidas con su realidad. Para el caso, las universidades mexicanas han atendido objetivos que rebasan los «clásicos» de la educación superior. La llamada «función social» ha sido una de sus preocupaciones o vocaciones más acentuadas y les ha correspondido actuar como «conciencia crítica», así como dar respuesta a «los problemas nacionales». Además, de ellas ha dependido, casi de manera exclusiva, el desarrollo de la ciencia y las humanidades" (Suárez y Muñoz, 2004: 25-26). Y para que no quepa duda alguna, añaden: "...las miradas entre gobierno y universidades públicas están cargadas de desconfianza y se ha incrementado la tensión del vínculo que los relaciona. Así las cosas, el Estado deviene en entidad opositora de las universidades públicas y la desinstitucionalización de las mismas le resulta conveniente" (Suárez y Muñoz, 2004: 26).

esencia y sus fundamentos, ha significado la transformación radical de su propia representación imaginaria como institución social y la reinvención profunda de las identidades y modos de existencia de sus comunidades (Ibarra, 2001: 447-448).

La desinstitucionalización de la universidad no es sino una expresión singular más de las dificultades que México enfrenta en su transición a la democracia. Sin embargo, esta condición no debe ser apreciada como un estado definitivo o como la realización plena de lo que podría concebirse como la "nueva universidad". Por el contrario, las relaciones entre fuerzas implicadas en este complejo proceso de cambio, habrán de conducir, más tarde o más temprano, a la refundación de esta institución básica de la sociedad y a la rearticulación de las identidades de sus comunidades (Ibarra, 2001: 361-404). Lo que se mantiene en disputa, no cabe duda, son los términos de esta refundación y su relación con la transición democrática en el país.

Esta interpretación nos conduce al centro del problema que nos preocupa: la universidad ha experimentado desde inicios de los años ochenta un proceso de desestructuración que refuerza su incapacidad para transformar sus estructuras y formas de gobierno, dificultando así una mayor participación de su comunidad que produzca gobernabilidad. ¿Qué debemos hacer para enfrentar este estado de cosas y lograr avanzar en la recreación de la universidad y sus comunidades?

La aspiración por edificar una universidad democráticamente gobernable, es requisito indispensable para defender los proyectos y utopías de la sociedad, en su búsqueda incesante por mejores opciones de futuro. Debemos discutir si estamos preparados para edificar una universidad que permita cerrar el ciclo de transformaciones que esta institución fundamental de la sociedad ha experimentado en tiempos recientes, dándole una solución más apropiada a las exigencias de evaluación, financiamiento, remuneración y renovación académica, que hoy trastabillan por el predominio del individualismo y la competencia exacerbada por recursos escasos. Hoy la universidad en México es muy distinta de la que apreciamos en las épocas del despotismo político; hoy debemos conducir a la universidad a ser otra muy distinta de la que ha emergido impulsada por los excesos de la anarquía neoliberal; hoy la sociedad nos convoca a repensar a la universidad, para diseñar desde sus territorios ese futuro del que debemos hacernos cargo, futuro que encuentra como uno de sus fundamentos clave, la edificación de instituciones cimentadas en la consolidación de la participación abierta de sus comunidades, para conducirla y rediseñarla de cara a un proyecto viable de nación que hoy nos falta.

¿Qué cambió en la universidad a lo largo de las últimas dos décadas?[13] En estos años, la universidad ha experimentado una de las transformaciones más significativas de su historia. Los cambios operados han impactado como nunca antes las prácticas y formas de organización y gobierno de cada universidad, modificando con ello, de manera sustancial, su significado como institución social. La universidad fue por mucho tiempo una institución cerrada, volcada en sí misma y para sí misma, entregada en su encierro a cultivar saberes que posibilitarían a sus depositarios una mayor movilidad social, y a funcionar como válvula de escape de las presiones políticas de un régimen autoritario. Sustentada en la *AUTONOMÍA*, así con mayúsculas, ha dependido siempre de las decisiones financieras del Estado, que, impuestas o negociadas, limitaron la libertad de acción de las instituciones.[14] Esta universidad "autónoma" permanecería *sujeta*, jugando sólo sus juegos interiores: en ella se reprodujo esa lógica decisoria que, impuesta o negociada, distribuyó poderes y

[13] Recientemente se ha manifestado un mayor interés por el análisis del cambio institucional, dando lugar a la renovación de sus fundamentos teóricos y a la realización de estudios de caso que documentan la diversidad y especificidad del sistema universitario mexicano (Acosta, 2000; Cazés, Ibarra y Porter, 2004; López Zárate, 2003; Muñoz, 2002; Ordorika, 1999).

[14] La autonomía es un concepto sumamente problemático pues, más allá de su definición jurídica, encuentra su sentido histórico en las prácticas que cada gobierno articula para relacionarse con la universidad. Como lo muestra Domínguez (1997), la autonomía se encuentra mediada de manera muy relevante por las políticas de financiamiento, que han permitido mantener el control estratégico de la universidad, enarbolando su condición jurídica como uno de sus valores fundamentales nunca plenamente realizados. De esta manera, control y legitimidad se erigieron como los pilares básicos de la acción estatal sobre el sistema universitario y sus instituciones.

recursos sin claridad ni sentido. La ausencia de comunidades académicas consolidadas facilitó un modelo centralizado y vertical, en el que la autoridad gozó de altos grados de discrecionalidad, sólo limitados por las presiones de grupos de interés que exigían su parte del botín (Ordorika, 1999).[15]

Hoy estamos frente a una institución distinta, abierta a la economía y a la sociedad, que depende de sus relaciones e intercambios en un medio muy dinámico, debiendo negociar sus grados de libertad con los agentes con los que desea asociarse y trabajar. La autonomía interna, antes acotada por las decisiones financieras del Estado, se encuentra hoy liberada de sus viejas ataduras, aunque deba ahora negociar sus recursos con agencias que le exigirán demostrar, mediante sus informes y productos, que cumple con lo que se compromete. La evaluación de sus resultados, la certificación de sus programas y proyectos, y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos que recibe, se incrustan como triángulo estratégico en su nueva lógica de operación, debiendo interactuar con distintas agencias, dependencias y organismos, para negociar y obtener los recursos que le permitan realizar sus proyectos (Rodríguez, 2004). Esta nueva *autonomía*, así con minúsculas, se desplaza del discurso a las prácticas y de los ordenamientos normativos a las decisiones y los actos, pues encuentra sus posibilidades de realización en la capacidad para definir libremente los proyectos específicos que la institución desea emprender y los términos de su realización. La sujeción se desplaza del Estado a la economía y la sociedad, pues su viabilidad como proyecto dependerá en adelante de la efectividad y los impactos de sus propias realizaciones.

[15] Ordorika documenta detalladamente los juegos interiores de la UNAM a lo largo del siglo XX, posibilitando una interpretación de la autonomía a partir de las relaciones de poder que permitieron a ciertos grupos ejercer el control sobre la institución. La paradoja es evidente, pues se enarbola la autonomía para contener, tanto como sea posible, la intervención de los agentes externos, regateándose en todo momento las posibilidades de participación de su comunidad al interior (Ordorika, 1999: 246 y ss.). Así, esta autocracia universitaria se edificó bajo la ecuación "autonomía/sujeción externas + centralización/autoritarismo internos", la cual resulta insostenible en un mundo mucho más abierto y democrático del que la vio nacer; sus niveles de aislamiento hacia fuera y hacia dentro son tales que le niegan toda viabilidad, exigiendo la reforma de sus estructuras de gobierno y organización como condición indispensable de supervivencia.

GOBERNABILIDAD UNIVERSITARIA, ¿ESTAMOS PREPARADOS?

Dado que las universidades son, cada vez más, las responsables de sus propias acciones, la *gobernabilidad institucional* se constituye como eje fundamental para operar bajo las nuevas condiciones.[16] Si las instituciones no se asumen como agentes activos que deben operar en espacios abiertos para producir ciertos efectos, difícilmente podrán funcionar bajo las nuevas reglas del juego, poniendo con ello en entredicho su viabilidad.

La definición de los proyectos de la universidad y su realización eficaz no son tareas sencillas y comportan grandes desafíos.[17]

[16] Es necesario no confundir el problema de la *gobernabilidad* con la discusión sobre las *estructuras de gobierno* de las instituciones. La primera debe ser comprendida como el efecto que se deriva del adecuado funcionamiento de la segunda, por lo que su condición es variable a lo largo del tiempo y se relaciona con las contingencias del momento. En otros términos, un buen diseño de la estructura de gobierno y la toma de decisiones de la institución, debe traducirse en niveles adecuados de gobernabilidad, porque tales formas organizativas, entendidas como espacios de participación que permiten procesar demandas y encauzar conflictos, expresan los acuerdos generados por los agentes que integran su comunidad. Es evidente el déficit en el trabajo teórico para esclarecer con todo rigor estos conceptos, aunque hay avances sin duda importantes. El trabajo de Ordorika (1999: 43-60) apunta al esclarecimiento de la gobernabilidad entendida como resultado de las relaciones políticas entre agentes sociales diversos; por su parte, el trabajo de López Zárate (2003: 41-80 y 321-345) ha proporcionado mucha claridad en torno a las estructuras de gobierno que caracterizan a las universidades mexicanas. Se encuentra pendiente la articulación y síntesis de ambas aproximaciones, indispensable si atendemos a la dinámica de las relaciones entre estructuras que limitan la acción y, al mismo tiempo, a acciones que transforman las estructuras.

[17] Lo que hemos apreciado como parte de las intenciones gubernamentales es la creación de realidades ficticias que pronto muestran sus distorsiones. En lugar de promover y apoyar el desarrollo de procesos sociales que mostrarían su fuerza como resultado de la acción negociada entre sus agentes participantes, se dedican a cumplir con metas expresadas en cifras, alimentando montañas de papel que poco tienen que ver con la realidad (Porter, 2003). Ejemplos hay muchos. Uno paradigmático es el relacionado con las políticas de evaluación y acreditación, que han propiciado más la simulación institucional que la transformación de las estructuras, proyectos y modos de actuar de las instituciones y sus comunidades. Los programas de mejoramiento del profesorado no han tenido mejor suerte: la SESIC indujo a las instituciones, mediante la asignación de fondos extraordinarios, a que crearan desde sus oficinas centrales, de manera artificial y por decreto, los llamados "cuerpos académicos", en lugar de fortalecer identidades académicas socialmente producidas, mediante el reconocimiento de los grupos existentes y la consolidación de los que se encontraban en formación. Esta situación obedece en el fondo a la centralización y el verticalismo con el que se siguen manejando las autoridades gubernamentales y universitarias, y al desprecio que sienten por la sociedad y sus comunidades, a las que juzgan de torpes e incapaces para diseñar y conducir su propio destino. Para una discusión al respecto, véase Ibarra, 2002: 89-92.

Exigen, en primer lugar, el *reconocimiento de las nuevas condiciones* sobre las que opera la universidad, mostrando que sus mayores dificultades provienen de un medio abierto muy complejo y cambiante que escapa a su control. Se requiere, además, de la *consolidación de sus comunidades académicas*, que deben jugar un papel muy activo al proponer y ejecutar los programas y proyectos como su razón de ser en la institución. Ello supone una mayor voluntad política que favorezca el fortalecimiento democrático de la universidad, con lo que su conducción y la definición de sus proyectos descansarían esencialmente en el trabajo de sus comunidades. Sólo así será posible la integración plural de grupos y el impulso de su trabajo colegiado, llevando a efecto un cambio de mentalidades que haga realidad este ejercicio de autodeterminación colectiva, con lo que se superaría finalmente el trabajo atomizado y rutinario que el poder centralizado ha impuesto, por mucho tiempo, a la mayoría de los universitarios.

Asimismo, la operación en estos medios abiertos implica la *edificación de un sistema de reglas* que permita dirimir las diferencias, preservando espacios de realización para todos. La regla de oro se encuentra en el respeto escrupuloso de la normatividad que, habiendo sido negociada y acordada por todos, se reconoce como legítima; no puede haber lugar para las excepciones, pues ellas contravienen la transparencia, socavan la credibilidad y minan los fundamentos éticos del quehacer universitario.

Finalmente, las nuevas condiciones exigen que las comunidades universitarias establezcan un *nuevo contrato social* que propicie la unidad interna y los acuerdos mínimos para procesar las diferencias, bajo un orden negociado por todos que se traduzca en eficacia institucional. Este contrato es requisito indispensable para confrontar las amenazas externas, posibilitando, entre otros aspectos cruciales, la defensa de la autodeterminación sustantiva de la institución, la negociación de los recursos necesarios para llevar a cabo sus proyectos, la participación en la definición de los modos de regulación relacionados con la evaluación, la acreditación, el financiamiento y la remuneración, y la intervención activa en el establecimiento de los términos de la competencia

con instituciones privadas nacionales y extranjeras que no se encuentran sujetas aún a los mismos modos de regulación.

Hay que enfatizarlo, bajo las condiciones de apertura e integración que caracterizan al mundo en la actualidad, la edificación de una universidad democráticamente gobernable posibilitaría el fortalecimiento de la participación de sus comunidades para enfrentar con éxito los grandes desafíos que les plantean sus nuevas realidades. Aunque hay quienes piensan lo contrario, ya no hay espacio ni futuro para instituciones dominadas por una autoridad centralizada y despótica que ahoga a sus comunidades y las mantiene divididas, eliminando con ello toda posibilidad de defensa, al no contar con la unidad y cohesión requeridas para enfrentar medios adversos muy dinámicos e inciertos.

Esta es la razón por la que la discusión en torno a las capacidades de *buen gobierno* de las instituciones, y a las prácticas administrativas y formas de organización que las favorecen, va adquiriendo una importancia creciente, pues se constituye como el núcleo desde el que las comunidades pueden edificar ese sistema de reglas y acuerdos mínimos que produzca gobernabilidad. Este debate supone la clarificación de problemas que tienen que ver con el diseño de los modos de organización desde los que es posible procesar y ejecutar decisiones para apoyar ciertos proyectos, y en consecuencia, para determinar los términos de la participación de los grupos que conforman su comunidad. En este terreno, los extremos del *continuum* se encuentran representados nuevamente por los tradicionales modelos burocráticos basados en la centralización y la jerarquía de inspiración empresarial, y los modelos más flexibles que se fundamentan en el trabajo colegiado y el reconocimiento de las fortalezas que supone la autodeterminación académica propia de las "anarquías organizadas".[18] La solución que cada comunidad alcance en esta

[18] Los modos de gobierno de la universidad han sido generalmente caracterizados a partir de la tipología propuesta por Baldridge (1977) hace casi tres décadas, la cual distinguía entre el modelo burocrático, el colegiado, el político y las anarquías organizadas. Esta tipología ha sido recientemente reformulada para agregar el modelo cibernético y el empresarial (Scott, 2001). Si bien estas caracterizaciones pueden resultar útiles como una primera aproximación analítica, ellas son absolutamente insuficientes pues omiten toda conside-

cuestión será esencial en la construcción de sus modos de gobierno, entre las opciones autárquica y democrática, y sus variaciones.

Insistamos, la gobernabilidad universitaria es el resultado o efecto de una capacidad práctica de sus comunidades para conducirse a sí mismas. En este sentido, ella es esencialmente un efecto político, que resulta de relaciones contingentes entre fuerzas en su búsqueda por la realización de sus propios intereses (Ibarra y Rondero, 2001: 91-94).[19] Esta capacidad se apoya en el conocimiento y autorreconocimiento de las fortalezas de sus comunidades para, sobre tal base, negociar proyectos institucionales que incidan positivamente en los ámbitos económicos y sociales con los que se relacionan. Supone también la posibilidad de actuar con eficacia y de sumar voluntades en torno a proyectos que, preservando la diversidad, otorguen identidad a la institución, acrecentando así sus fortalezas frente a otras instituciones con las que colabora y/o compite.

Es aquí donde se encuentra la mayor responsabilidad de las instancias colegiadas y personales de la universidad, pues ellas deben garantizar un orden institucional muy dinámico que posibilite la participación y el trabajo de los individuos y grupos sobre una base clara, equitativa y transparente. La legitimidad de las reglas del juego, y su constante hechura y renegociación, son cimiento y fundamento de una universidad democráticamente gobernable. El fortalecimiento de ese sistema de reglas, acordado y compartido, es la única vía para desterrar prácticas discrecionales fundadas sólo en el interés personal, o en el aliento de proyectos individuales alejados de la razón de ser y de existir de la universidad, y en un olvido inadmisible de que ellas existen gracias a la sociedad que les concede los recursos para su operación.

---

ración de las condiciones históricas y las realidades locales específicas que confrontan las instituciones, olvido que podría conducir a graves errores de interpretación.

[19] La aproximación que proponemos se fundamenta en la lectura que hemos realizado de los aportes de Michel Foucault (1991) en torno a su analítica del poder y la gubernamentalidad. El lector puede apreciar esta formulación en Ibarra (2001: 260-298). Una primera traducción de este enfoque para estudiar los problemas de gobernabilidad universitaria se encuentra en Ibarra y Rondero (2001).

Una universidad democráticamente gobernable es, por tanto, una institución edificada por sus comunidades a partir del diálogo y la reflexión, con la finalidad de acordar un orden institucional que haga posible la participación de todos en la definición de sus proyectos y en su realización. Como ya hemos indicado, tres son sus condiciones de posibilidad: primero, la defensa de la *autonomía universitaria*, entendida como esa capacidad de una comunidad plural y diversa para definir su rumbo y operarlo con independencia, esto es, conservando el control sobre la determinación de sus finalidades y proyectos; segundo, la garantía de contar con los *recursos económicos* requeridos para asegurar su plena realización, siempre bajo esquemas claros de toma de decisiones y rendición de cuentas; finalmente, el establecimiento de un *nuevo contrato social* entre los integrantes de su comunidad, que permita normalizar la vida interna de la institución, incrementando con ello su capacidad de negociación y defensa frente a agentes externos que la limiten o amenacen. Estas tres condiciones, hay que reconocerlo, se mantienen aún como una aspiración. Su realización requiere de un gran esfuerzo en la que participen todos los universitarios, por encima de sus diferencias y más allá de sus intereses específicos. Sólo así será realmente posible la refundación imaginativa de la universidad como institución de la sociedad y la recreación de las identidades de sus comunidades, contribuyendo de esta manera en la transición democrática de la nación. La tarea que nos aguarda es inmensa: ¿estamos preparados?

POSDATA POR UN FUTURO MEJOR

Una de las piezas fundamentales de la transición democrática del país, ya lo hemos dicho, es la transformación de la universidad, pues ella representa –o debería hacerlo– la conciencia crítica de la sociedad frente a los poderes de esa tríada de instituciones, el Estado, la empresa y la Iglesia, que han forzado la edificación de una modernidad excluyente e irracional que ya

no aguanta más.[20] Su función es impedir los abusos del poder protegiendo, con el ejercicio del pensamiento libre y el análisis crítico, los derechos de la sociedad. Funciona como ese necesario contrapeso que permita el cultivo de las razones de una comunidad diversa que no puede darse el lujo de confundir los medios con los fines, pues la economía y la política son sólo vehículos para alcanzar un desarrollo integral que alcance para todos.

A lo largo del texto hemos apostado por una universidad democráticamente gobernable, pues ella es condición para preservar la razón y el entendimiento por encima de los intereses y las pasiones, lo que conducirá sin duda a reforzar la transición democrática del país. Sin embargo, nadie puede asegurar en estos momentos que tal aspiración se realizará finalmente, pues son muchas las resistencias por los intereses que se verían afectados. El debate en torno a la gobernabilidad apenas inicia y sus dificultades se asocian con realidades emergentes en pleno proceso de construcción. Si no defendemos el papel protagónico de las comunidades en la conducción de la universidad, el futuro podría reafirmar la producción autoritaria de gobernabilidad; ello se traduciría en el reforzamiento de órganos centralizados de toma de decisiones que subordinen y disciplinen a estas mismas comunidades, a través de modos de regulación fundados en la burocracia y/o la competencia, lo que favorecería la desarticulación del tejido social, disminuyendo con ello las posibilidades de resistencia y transformación.

[20] Aunque no lo hemos desarrollado en este texto, es necesario apuntar que el problema rebasa la dimensión nacional, ubicando como uno de los problemas centrales de la globalización, las formas de gobierno de las que se dote el mundo para producir, en lugar de acciones unilaterales y guerras, espacios de convivencia plural y gobernabilidad. Las manifestaciones de la sociedad a lo largo y ancho del planeta no se han hecho esperar, exigiendo un cambio de rumbo que facilite una participación incluyente que se fundamente en el respecto de la vida como su principio básico. Para alcanzar un desarrollo sustentable es necesario que la humanidad se reconozca como conjunto de diversidades constituyentes de ecosistemas que es indispensable preservar, lo que implica dotar a cada ser humano de las condiciones necesarias para cultivar una vida digna, que nunca atente contra este mismo derecho de los demás. Nuevamente, la clave se encuentra en las formas de gobierno y los modos de regulación que preserven estos valores y permitan al mundo sobrevivir. Como señala Singer, "...el siglo XXI se enfrenta a la tarea de desarrollar una forma de gobierno adecuada para ese mundo único. Es un enorme desafío moral e intelectual, que no podemos rechazar. El futuro del mundo depende de cómo lo afrontemos" (Singer, 2003: 213).

En los próximos años habrá de clarificarse este panorama, lo que exige crecientemente la discusión amplia y rigurosa de los modos en los que la universidad es organizada para producir gobernabilidad. No debemos aceptar que esta sea tarea exclusiva de expertos, pues los especialistas en diseño organizacional han mostrado reiteradamente su estrechez de miras y sus fracasos (Porter, 2003). Por el contrario, compete a todos discutir los problemas que supone la transición democrática del país y, con ella, la refundación de la universidad. Asimismo, a todos compete dialogar sobre las ventajas y riesgos que supone la adopción de ciertos modos de regulación y estructuras de gobierno, si lo que se desea es posibilitar la participación y preservar los equilibrios que impidan la concentración del poder. Son muchas las preguntas pendientes pero es un buen punto de partida, sin duda, el reconocimiento de las dimensiones del desafío que nos aguarda.[21] Las respuestas que construyamos socialmente determinarán si México está en condiciones de reconducir a la nación de cara a un futuro mejor, definiendo un proyecto de largo aliento que posibilite la recreación de sus instituciones para atender los viejos reclamos, reiteradamente olvidados por los hombres del poder y del dinero, de la sociedad.

[21] La Declaración Glion resulta sin duda un documento atendible para apoyar la reflexión sobre los problemas fundamentales que supone el diseño de modos de gobierno y administración que produzcan gobernabilidad. Entre otros aspectos relevantes, posibilita la discusión del papel y los valores que deben conducir a la universidad en el nuevo siglo, el sentido y alcances de la autonomía y la gobernabilidad, y en un nivel más específico, la consideración de un conjunto de recomendaciones específicas que permitan revisar el papel de las juntas de gobierno, las funciones y responsabilidades de sus académicos, y las atribuciones y autoridad de los órganos personales de alto nivel de la institución encabezados por el rector (Rhodes, 2001: 195-204). No es un documento que atienda todas las aristas del problema y debe tomarse en cuenta que se trata de una declaración producto de la reflexión de la situación que enfrentan las universidades de investigación en Estados Unidos y Europa. Por ello lo consideramos como un insumo que aliente la reflexión pero que debe ser asumido con cuidado dadas las diferencias fundamentales que caracterizan a las universidades de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SILVA, Adrián (2000), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, México, Universidad de Guadalajara/ Fondo de Cultura Económica, 357 pp.

AZIZ NASSIF, Alberto (2003), "La construcción de la democracia electoral", pp. 367-428, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*, t. 1, México, Editorial Océano.

BALDRIDGE, J. Victor, David V. Curtis, George P. Ecker y Gary L. Riley (1977), "Alternative Models of Governance in Higher Education", pp. 2-25, en G.L. Riley y J.V. Baldridge (eds.), *Governing Academic Organizations. New Problems, New Perspectives*, Berkeley, McCutchan Publishing Corporation.

BAUMAN, Zygmunt (2004), *La sociedad sitiada*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 293 pp.

BIZBERG, Ilán (2003), "Auge y decadencia del corporativismo", pp. 313-366, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*, t. 1, México, Editorial Océano.

CÁMARA DE DIPUTADOS (2004), "Decreto por el que se adiciona el artículo 9 Bis de la Ley de Ciencia y Tecnología", *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de septiembre.

——— (2005), "Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero.

CAMOU, Antonio (2001), "Estudio preliminar", pp. 15-58, en A. Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Flacso/IIS-UNAM/Plaza y Valdés.

CANCINO, César (2004), *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postrevolucionario*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 103 pp.

CAZÉS MENACHE, Daniel, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galetar (coords.) (2004), *Geografía política de las universidades públicas mexicanas: claroscuros de su diversidad*, t. I y II, México, CEIICH-UNAM, 450 pp. y 386 pp.

CHANDLER JR., Alfred D. (1987), *La mano visible. La revolución en la dirección de la empresa norteamericana*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 719 pp.

DEAN, Mitchell (1999), *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Londres, Sage, 229 pp.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. Raúl (1997), "Autonomía universitaria. El *jus abutendi* de un concepto", *Política y cultura*, 5(9): 49-70.

FOUCAULT, Michel (1991), "La gubernamentalidad", pp. 9-26, en J. Varela (ed.), *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta.

——— (1997), "El nacimiento de la biopolítica", *Archipiélago*, (30): 119-124.

HAYEK, Frederick von (1979), *Derecho, legislación y libertad. Vol. 2. El espejismo de la justicia social*, Madrid, Unión Editorial, 350 pp.

——— (1985), *Derecho, legislación y libertad. Vol. 1. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, Madrid, Unión Editorial, 328 pp.

HIRSCH, Joachim (2001), *El Estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*, México, UAM-Xochimilco, 270 pp.

IBARRA COLADO, Eduardo (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, DGEP-UNAM/FCPyS-UNAM/UAM-I/ANUIES, 524 pp.

——— (2002), "La «Nueva Universidad» en México: transformaciones recientes y perspectiva", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, VII(14): 75-105.

——— (2006), "The ethics of globalization", pp. 32-54, en Stwart Clegg y Carl Rhodes (eds.), *Management Ethics: Contemporary Contexts*, Londres, Routledge.

——— (2005), "Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad", *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(2): 13-37.

——— y Norma Rondero López (2001), "La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en

torno a la nueva universidad", *Revista de la Educación Superior*, XXX (2): 79-99.

JESSOP, Bob (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press, 330 pp.

JORDANA, Jacint y David Levi-Faeur (2004), "The politics of regulation in the age of governance", pp. 1-28, en J. Jordana y D. Levi-Faeur (eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Londres, Edward Elgar Publishing.

KROLL, Luisa y Lea Goldman (2005), "The World's Billionaires", en *Forbes.com*. Disponible en URL http://www.forbes.com/2005/03/09/bill05land.html, 10 de marzo.

KÜNG, Hans (1999), *Una ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Trotta, 319 pp.

LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (2003), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*, México, ANUIES, 382 pp.

MUÑOZ GARCÍA, Humberto (coord.) (2002), *Universidad: política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM/Porrúa, 259 pp.

OCE (2005), "Presupuesto educativo 2005", en *Observatorio Ciudadano de la Educación*, disponible en URL http://www.observatorio.org/comunicados/debate006.html, 20 de enero.

ORDORIKA SACRISTÁN, Imanol (1999), *Power, Politics, and Change in Higher Education: The Case of the National Autonomous University of Mexico*, tesis doctoral, Stanford, Universidad de Stanford.

PIERRE, Jon y B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 231 pp.

PORTER GALETAR, Luis (2003), *La universidad de papel: ensayos sobre la educación en México*, México, CEIICH-UNAM, 245 pp.

RHODES, Frank H.T. (2001), "The Glion Declaration 2000", pp. 193-204, W.Z. Hirsch y L.E. Weber (eds.), *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux*, Londres, Economica.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (2004), "Acreditación, ¿ave fénix de la educación superior?", pp. 175-222, en I. Ordorika (coord.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, México, CRIM-UNAM/Porrúa.

SCOTT, Peter (2001), "Universities as Organizations and their Governance", pp. 125-142, en W.Z. Hirsch y L.E. Weber (eds.), *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux*, Londres, Economica.

SEP (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Secretaría de Educación Pública 269 pp.

SIMON, Herbert A. (1984), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar, 337 pp.

SINGER, Peter (2003), *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Barcelona, Paidós, 224 pp.

SUÁREZ ZOZAYA, María Herlinda y Humberto Muñoz García (2004), "Ruptura de la institucionalidad universitaria", pp. 25-33, en I. Ordorika (coord.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, México, CRIM-UNAM/Porrúa.

WILLIAMSON, Oliver E. (1991), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, Fondo de Cultura Económica, 318 pp.

WOLDENBERG, José (2001), "México: la agenda política del futuro inmediato", pp. 161-169, en J. Labastida Martín del Campo y A. Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*, México, UNAM/Siglo XXI.

ZERMEÑO, Sergio (2001), "México: ¿todo lo social se desvanece?", pp. 197-222, en H. Muñoz García y R. Rodríguez Gómez (coords.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, t. II, México, UNAM.

Índice

INTRODUCCIÓN
Humberto Muñoz García 5

EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES UNIVERSIDAD-GOBIERNO
Armando Alcántara Santuario 21

UNIVERSIDAD PÚBLICA Y GOBIERNO: RELACIONES TENSAS Y COMPLEJAS
Humberto Muñoz García 65

DINÁMICA POLÍTICA PARA LA CAÍDA DE UN RECTOR, 1983-1986
Néstor Montes García 105

EL GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS, UNA MIRADA DESDE LO LOCAL
Rosana Santiago García 161

DEMOCRACIA, REGULACIÓN Y GOBERNABILIDAD: DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD EN TIEMPOS NEOLIBERALES
Eduardo Ibarra Colado 191

Títulos de la colección

Problemas educativos de México

Director
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

RAÚL DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ GERARDO SUÁREZ REYNOSO JUDITH ZUBIETA GARCÍA	Cincuenta años de ciencia universitaria: una visión retrospectiva.
BURTON R. CLARK	Creando universidades innovadoras: Estrategias organizacionales para la transformación.
JORGE BARTOLUCCI INCICO	Desigualdad social, educación superior y sociología en México.
GONZALO VARELA PETITO	Después del 68. Respuestas de la política educativa a la crisis universitaria.
MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA	Educación-empleo en México: elementos para un juicio político.
PHILIP ALTBACH	Educación superior privada.
ÁNGEL DÍAZ BARRIGA	Empleadores de universitarios. Un estudio de sus opiniones.
MARÍA DE IBARROLA NICOLÍN	Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México.
ALEJANDRO MUNGARAY BENJAMÍN BURGOS JUAN MANUEL OCEGUEDA	Estructura ecónomica y demanda de educación superior en el noroeste de México.
SANDRA CASTAÑEDA (Coordinadora)	Evaluación y fomento del desarrollo intelectual en la enseñanza de ciencias, artes y técnicas. Perspectiva internacional en el umbral del siglo XXI.
RENÉ PEDROZA FLORES BERNARDINO GARCÍA BRICEÑO (Compiladores)	Flexibilidad académica y curricular en las instituciones de educación superior.
VÍCTOR M. DURAND PONTE	Formación cívica de los estudiantes en la UNAM.

Manuel Martínez Rosa María Seco Karin Wriedt	Futuros de la universidad: UNAM 2025.
Juan José Saldaña (Coordinador)	Historia social de las ciencias en América Latina.
Roberto Salazar Guerrero	Imaginación y deseo. Los actores del ámbito universitario.
Imanol Ordorika (Coordinador)	La academia en jaque Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México.
Salvador Malo Arturo Velázquez Jiménez (Coordinadores)	La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional.
Víctor Manuel Durand Ponte	La cultura política de los alumnos de la UNAM.
Daniel C. Levy	La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público.
Víctor M. Durand Ponte (Coordinador)	La evaluación en la UNAM. Organización institucional y planes de estudio.
Humberto Muñoz García con la colaboración de Alejandro Canales, Óscar F. Contreras y Teresa Pacheco Méndez	La investigación humanística y social en la UNAM. Organización, cambios y políticas académicas.
Teresa Pacheco Méndez	La organización de la actividad científica en la UNAM.
Teresa Pacheco Méndez Ángel Díaz Barriga (Coordinadores)	La profesión. Su condición social e institucional.
Burton Clark	Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia.
Humberto Muñoz García	Los valores educativos y el empleo en México.
Rafael Cordera Campos David Pantoja Morán (Coordinadores)	Políticas de financiamiento a la educación superior en México.
Alicia de Alba (Compiladora)	Posmodernidad y educación.

Marco Aurelio Navarro Leal	Posponer la vida. Educación superior y trabajo en Tamaulipas.
Alejandro Mungaray Juan Ignacio Palacio Clemente Ruiz (Coordinadores)	Potencial de la vinculación universitaria para una política microempresarial. Una perspectiva comparada.
Teresa Elizabeth Cueva Luna	Procesos de inserción laboral de jóvenes técnicos en la frontera norte de México: el caso de Reynosa, Tamaulipas.
Alejandro Mungaray Lagarda Juan M. Ocegueda Hernández María Dolores Sánchez Soler	Retos y perspectivas de la reciprocidad universitaria a través del servicio social en México.
Ma. Herlinda Suárez Zozaya	Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos. Retos de la gestión social.
Margarita Menegus (Coordinadora)	Saber y poder en México del siglo XVI al XX.
Lourdes Alvarado (Coordinadora)	Tradición y reforma en la Universidad de México. Trabajos de historia y sociología.
Javier Mendoza Rojas	Transición en la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador.
Roberto Rodríguez Gómez Hugo Casanova Cardiel (Coordinadores)	Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social. Tomo I.
Hugo Casanova Cardiel Roberto Rodríguez Gómez (Coordinadores)	Universidad contemporánea. Política y gobierno. Tomo II.
Antonio Barba Álvarez Luis Montaño Mateos (Coordinadores)	Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias.
Humberto Muñoz García (Coordinador)	Universidad: política y cambio institucional.
María Isabel Reyes Pérez	Formación de profesores universitarios. Un diagnóstico de necesidades.

Los clásicos

Antonio Santoni Rugiu	Nostalgia del maestro artesano.

Relaciones universidad gobierno, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de junio del año 2006. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.

ISBN 970-701-740-6
MAP: 290465-01