

El siglo de la UNAM

Vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional

Roberto Rodríguez Gómez (coordinador)

México, Seminario de Educación Superior de la UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2013

Javier Mendoza Rojas*

El libro *El siglo de la UNAM. Vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional* compila siete textos que abordan temas históricos, jurídicos, políticos y económicos sobre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que fueron discutidos en el Seminario de Educación Superior (SES) de la UNAM, en el marco de la conmemoración del centenario de esta Universidad, en septiembre de 2010. Uno de los ejes del Seminario ha sido el análisis de la universidad pública en México, de la UNAM en particular, y de los retos que se enfrentan para la realización de los cambios futuros. En los diversos cursos interinstitucionales realizados por el SES, los temas analizados han girado en torno a la universidad pública: el compromiso social de la universidad; problemas y debates actuales de la educación superior; universidad y desarrollo nacional; temas y problemas para construir la universidad que falta; y el malestar de la universidad y la educación superior al inicio del siglo XXI.

Como se señala en la contraportada del libro, el propósito que se buscó en el Seminario fue abrir un espacio para comprender la dinámica de cambio institucional en la UNAM a lo largo de cien años. Algunas preguntas que orientaron los trabajos son: ¿cómo se forjaron los elementos constitutivos del ideario universitario?, ¿cómo contribuye la universidad al desarrollo nacional?, ¿cómo se conjugan los valores de tradición e innovación, de libertad y responsabilidad en el ámbito académico?, ¿cuáles son las implicaciones de la autonomía en la relación entre la universidad y el Estado y qué retos existen hoy día?, ¿cómo han operado los distintos órganos que conforman el gobierno universitario?, ¿cómo se ha negociado el presupuesto público a la UNAM en los últimos años?

Si bien los capítulos pueden ser leídos de manera independiente, el lector encontrará que varios de ellos guardan estrecha relación si se considera una perspectiva histórica de la Universidad.

Inicia el libro con un resumen analítico de la historia de la Universidad Nacional en sus primeras décadas de vida, un texto de Roberto Rodríguez titulado “La forja del ideario universitario: 1910-1945”. Rodríguez toma como eje analítico la conformación de tres conjuntos de valores constitutivos del ideario académico y social de la Universidad: el compromiso académico a favor del desarrollo del

* Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) - Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. CE: javiermr@unam.mx

conocimiento; la contribución a la solución de los problemas nacionales del país; y la conformación de un espacio de crítica y libertad para la expresión de las ideas. El autor sostiene la hipótesis de que este ideario fue el resultado de los conflictos que se vivieron en la Universidad en sus primeras cuatro décadas de vida. Esta hipótesis encuentra asidero en la revisión que hace de tres fases de su historia: la reapertura en 1910, la aproximación de la universidad al proyecto de la revolución mexicana, y la fase que conjunta el movimiento de autonomía universitaria de 1929, la Ley de Autonomía de 1933 y la Ley Orgánica de 1945.

Rodríguez trae a la memoria los principales hitos y actores, políticos e intelectuales, de esos primeros años de la Universidad, entre ellos: el Ateneo de la Juventud, José Vasconcelos, Antonio Caso, Ezequiel A. Chávez, Fernando Ocaranza y Gómez Morín. Analiza el paso de la relación orgánica Estado-Universidad en el periodo de Vasconcelos al distanciamiento de la Universidad del proyecto educativo del gobierno a partir del callismo y durante los primeros años del cardenismo; el conflicto universitario que cristalizó en la concesión de una autonomía limitada a la Universidad en 1929; la polémica que enfrentó a Antonio Caso y a Vicente Lombardo Toledano en 1933 por la orientación ideológica de la Universidad; el conflicto que se desencadenó tras la resolución del Décimo Congreso Nacional de Estudiantes por apoyar la orientación socialista; y la modificación del carácter público de la Universidad con la Ley Orgánica de 1933, que le otorgó una autonomía plena en lo político, pero también en lo económico. Lo que hoy llamaríamos un proceso de privatización, pues como dijera el presidente Abelardo Rodríguez: “Juzgo que es necesario buscar la manera de que la ley de la Institución permita de modo pleno el desarrollo de la vida universitaria con sus propios recursos, con sus propias orientaciones y bajo su exclusiva responsabilidad” (p. 28).

También se reseñan los conflictos y desencuentros entre la Universidad y el Estado hasta 1945, año en que inicia un nuevo pacto para la gobernabilidad. Entre los momentos críticos que se vivieron se destaca el recrudecimiento de la tensión entre la Universidad y el gobierno de Cárdenas por la negativa de aquélla a alinear la secundaria y el bachillerato universitarios a los programas de orientación socialista; la posterior renuncia del rector Ocaranza; el establecimiento del Consejo Nacional de Educación Superior y la creación del Instituto Politécnico Nacional como proyecto gubernamental alternativo de educación superior; la reconciliación gradual de la Universidad y el Estado; el apoyo a la expropiación petrolera; y el exilio español.

Rodríguez analiza el conflicto de 1944 y sus actores, la rectoría de Brito Foucher, los grupos estudiantiles, las pugnas internas por la designación de los directores en la Escuela Nacional Preparatoria y la Escuela Nacional de Medicina Veterinaria, y el conflicto de gobernabilidad que desembocó en la Ley Orgánica de 1945.

En el texto de Carlos Hernández Alcántara “Gobernabilidad y pluralismo: la decisión política de la designación de rector de la UNAM

2003-2007”, se analiza el surgimiento, la composición y las funciones de la Junta de Gobierno establecida en la Ley Orgánica de 1945. Con este órgano de gobierno se diseñaba un nuevo modelo de gobierno institucional que repercutiría en los procesos y mecanismos de distribución del poder unipersonal. De acuerdo con este autor, la Junta de Gobierno habría logrado un equilibrio en el gobierno universitario, superando los conflictos políticos por el nombramiento de autoridades universitarias que se verificaron con las leyes anteriores.

Tras la revisión de los procesos de nombramiento de rector por la Junta de Gobierno en el periodo señalado, Hernández concluye que la gobernabilidad de la UNAM se basa en la fórmula del pluralismo, con un método de designación de rector que ha permitido a lo largo de los años mantener la estabilidad institucional, en donde se busca el equilibrio de la autoridad y el poder de los distintos grupos universitarios: “la Junta de Gobierno —sostiene el autor— requiere que las decisiones concilien los intereses divergentes y posibiliten los consensos necesarios en torno a la legitimidad, representatividad y liderazgo del rector designado por ese órgano colegiado” (p. 138). En las decisiones de la junta, afirma, se habría combinado el control y el consenso, “tratando de lograr que el control aparezca apoyado sobre el consenso de la mayoría de los grupos de poder y de acuerdo con las expectativas de desarrollo de la universidad” (p. 139).

En la misma perspectiva histórica, Hugo Casanova revisa el periodo de la UNAM que va de 1970 a 2010, tomando como perspectiva de análisis la relación entre el gobierno universitario y el desarrollo institucional. Uno de los ejes de análisis que considera en las distintas gestiones de los gobiernos universitarios de dicho periodo es la coexistencia entre tradición e innovación universitaria; el otro eje es el que articula la libertad académica y las exigencias de coordinación entre los sectores de la universidad, y entre ésta y los distintos ámbitos del Gobierno federal.

Casanova parte de la premisa de que la Universidad no es una entidad inamovible, sino una entidad histórica, contingente, articulada a su tiempo y a su espacio. Sostiene que existe una merma en los niveles de gobernabilidad institucional que se ha expresado en la historia reciente de la UNAM en una reiterada dificultad para implantar decisiones institucionales de gran envergadura, como son los temas de cuotas, criterios de acceso y permanencia de estudiantes, y criterios para la evaluación. También afirma que en el gobierno de la UNAM coexisten factores de orden conservador con otros de carácter emergente que buscan responder, de una mejor manera, a las necesidades de una comunidad compleja y demandante.

Con estas consideraciones, el autor revisa los rectorados de Pablo González Casanova, Guillermo Soberón, José Sarukhán, Octavio Ribero, Jorge Carpizo, Francisco Barnés, Juan Ramón de la Fuente y José Narro. Pasa revista a hechos trascendentes para la vida de la Universidad, como son: el proyecto de reforma universitaria y la creación del CCH, del SUA y de las ENEP en el rectorado de González Casanova; el nuevo

esquema organizativo de la Universidad, el impulso a la investigación y el sindicalismo universitario bajo el rectorado de Soberón; el proceso de planeación en el rectorado de Rivero; la huelga estudiantil en oposición a la propuesta de reformas de Carpizo; la realización del Congreso Universitario en el rectorado de Sarukhán; la propuesta de renovación institucional y de reforma al Reglamento General de Pagos que desató la huelga más costosa en la historia de la UNAM y la posterior renuncia del rector Barnés; la entrada de la policía al campus y la paulatina recuperación de la institucionalidad, y el prestigio de la Universidad durante los rectorados de Juan Ramón de la Fuente y de José Narro Robles.

En el texto de Imanol Ordorika se caracteriza a la UNAM como un ejemplo de lo que denomina universidad constructora de Estado (UCE), concepto que sería aplicable a otras universidades latinoamericanas. El autor sostiene la tesis de que las principales universidades de la región latinoamericana se distinguen del modelo de las universidades insignia de los países desarrollados al haberse constituido como instituciones centrales en la construcción de las condiciones materiales para la expansión y consolidación de los Estados nacionales, junto con su legitimación intelectual y social.

Para el conocimiento de nuestras universidades públicas y la determinación de sus proyectos, resulta de gran interés académico y político la propuesta que formula Ordorika sobre las universidades latinoamericanas. En una época en que existen fuertes coerciones para emular el modelo americano de las “universidades insignia” y sobresalir en los *rankings* internacionales, el concepto de UCE permite explicar la evolución histórica y los desafíos de nuestras instituciones más relevantes en el plano nacional.

La trayectoria histórica de la UNAM, en sus primeras etapas, la ubica como una institución que ha tenido una enorme relevancia en la conformación de la nación:

A la UNAM le tomó casi todo un siglo alcanzar el pleno desarrollo de los atributos de una UCE. En varios de sus momentos de su larga historia, la UNAM ha jugado un papel crucial en la creación de instituciones clave para el Estado, como los sistemas de salud pública y de justicia. La Universidad Nacional también ha desempeñado un papel principal en el diseño de innumerables organismos y oficinas gubernamentales, y en educar y otorgar títulos a los servidores públicos que los dirigen. También desde su fundación, la UNAM ha fungido como el campo de formación para las élites políticas y económicas del país, así como para una parte significativa de los profesionales de la nación (pp. 108-109).

Su centralidad, historia, peso y tamaño la han enraizado fuertemente a la sociedad mexicana, en la cultura del país.

Es precisamente la relación que ha tenido la UNAM con los proyectos de desarrollo del país el punto sobre el cual Ordorika formula

preguntas que también son consideradas por otros autores del libro; la principal de ellas es si hoy día, en que es hegemónico el mercado, la UNAM sigue desempeñando su papel como constructora de Estado o en qué medida se ha diluido su contribución al desarrollo nacional. Se pregunta si el papel que desempeñó en “la época de oro”, durante los años del desarrollismo de mediados del siglo pasado, lo sigue cumpliendo tras la dilución del “proyecto nacional” en el país y el desmantelamiento y cuestionamiento de lo público frente al acoso de la recomposición liberal y de los proyectos privatizadores. Ello lleva a múltiples cuestionamientos sobre los complejos vínculos entre la UNAM y el desarrollo nacional, relación que está presente a lo largo del libro.

Una conclusión a la que llega Ordorika tras la revisión de la historia de la Universidad, desde su creación en 1910 hasta la actualidad, es que la universidad constructora de Estado entró en crisis con el paso de las políticas desarrollistas a la reestructuración neoliberal. La UNAM, como otras instituciones que podrían entrar en el concepto de UCE, mutó en su centralidad histórica y ha sufrido presiones para emular a las universidades insignia, con lo cual se ha alterado su relación con el Estado.

Sin embargo, Ordorika no es pesimista. Con toda claridad señala que las políticas que presionan a la UNAM y a otras UCE para convertirse en universidades “de excelencia” al estilo anglosajón (que implica la dependencia del financiamiento privado, investigación para obtener ingresos por patentes y licencias, establecimiento de alianzas con empresas multinacionales, de investigación y desarrollo, apoyo a la investigación y la formación de posgrado en áreas redituables comercialmente, etc.), tiene pocas probabilidades de éxito. La UNAM —sostiene— es un espacio de disputa y protesta, mantiene un discurso crítico y defiende su carácter público. Concluye que la UNAM ha seguido confiando en su compromiso histórico de servir al pueblo de México y construir el Estado mexicano. Confía en que la UNAM continúe comprometida con las actividades que le han dado legitimidad y han mantenido su centralidad.

En un análisis complementario, si bien desde una óptica distinta, Víctor Manuel Durand Ponte reflexiona sobre las difíciles relaciones que han existido entre la Universidad y el proyecto nacional a lo largo de la historia centenaria de la UNAM. Su tesis se toca con la de Ordorika, al sostener que con la redefinición del Estado en la fase de la globalización, la Universidad dejó de tener relación con el proyecto nacional que en diferentes épocas, pero principalmente en la “época de oro” de la Universidad durante la etapa de industrialización, mantuvo tanto desde su función crítica como desde su función colaboradora.

El autor sostiene la tesis de que mientras las demandas de la sociedad a la Universidad estuvieron centradas en la formación de profesionistas liberales (abogados, contadores, médicos, ingenieros, humanidades), no se dieron conflictos entre esta institución y la sociedad; en cambio, cuando comenzaron a demandarle conocimientos especializados en respuesta a las necesidades de la industria, se originó un distanciamiento,

desencuentros y tensiones. Incluso —avanza Durand— el fracaso del modelo de sustitución de importaciones de México se dio, al menos en parte, porque no tuvo la capacidad de crear un sistema de reproducción de ciencia y tecnología que pasara de la copia a la creación de nuevo conocimiento, innovación y aplicación en los sectores productivos.

En la fase de la globalización ya no existen proyectos nacionales, pues los proyectos son decididos desde fuera; es el capitalismo global, y las empresas sin fronteras, los que deciden. Lejos quedó la definición de un proyecto nacional, entendido éste como el

...proyecto de una nación industrializada autosuficiente, autónoma, soberana y con una población que sería integrada por medio del empleo formal, productivo y con prestaciones sociales, con una cultura nacional que expresara sus particularidades y su diferencia con el resto de las naciones (p. 52).

Estamos ante el final del nacionalismo revolucionario como proyecto que orientó durante muchos años el proyecto de la nación, y que con todos sus defectos nos dio cohesión social. Al desdibujarse la idea de proyecto nacional, la Universidad ya no se legitima por sus relaciones con el Estado y con la sociedad, sino por cuestiones técnicas, es decir, por su productividad y por su rendimiento; por el tipo de conocimiento que genera y transmite; y por su contribución a la construcción de la sociedad del conocimiento, en un contexto en el que el mercado es el organizador de la sociedad.

En este contexto, apuntalando la tesis de Ordorika, la Universidad se ve alejada de la centralidad del proyecto nacional, tanto por la inexistencia de éste como por la propia debilidad del Estado. La Universidad habría sido relegada a las leyes del mercado y sometida a sus exigencias. Una pregunta que surge del análisis de Durand es si estamos condenados al atraso y a la dependencia científica y tecnológica; a hacer lo que denomina “ciencia deporte”, es decir, simular o, en el mejor de los casos, realizar avances puntuales de escasa significación y rápida obsolescencia.

En el capítulo de José Narro Robles, Luis Raúl González Pérez, Martiniano Arredondo, David Moctezuma y Juan Aróstegui, titulado “La autonomía universitaria: realidad y perspectivas”, se revisa la trayectoria política y jurídica de la autonomía de la Universidad Nacional, desde la primera ley orgánica que la dotó de autonomía en 1929 hasta la actualidad. Como señalan los autores:

De entonces a la fecha, la UNAM no ha estado exenta de tensiones y conflictos tanto internos como en su relación con el Estado. No obstante, los principios de la autonomía han hecho posible preservar a la universidad como un espacio plural donde predomina la diversidad de pensamiento y el respeto a las diferencias, y en donde las soluciones para los problemas de la universidad son decididas por los propios universitarios (p. 76).

La revisión histórica de la autonomía de la UNAM se combina con un detallado análisis jurídico y político del término. Se revisa el devenir histórico de las vertientes de la autonomía universitaria: libertad académica, autogobierno y administración del patrimonio; la reforma de 1980 que la elevó a rango constitucional y la jurisprudencia que se tiene hoy día sobre la autonomía, resultado de la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en calidad de árbitro de controversias constitucionales, referidas a la delimitación sobre los alcances y límites de los derechos autonómicos.

Se identifica como un riesgo para la autonomía de las universidades la ideología de mercado —que va aparejada a los procesos de globalización y comercialización de los servicios educativos—, la cual habría incidido en la restricción del papel del Estado en la esfera de lo público. El análisis de los autores del capítulo converge con el realizado por Ordorika cuando se pasa revista a las actuales tendencias de uniformización universitaria fomentada por los *rankings*. Se habla de la “americanización universitaria” como la tendencia a la estandarización de modelos de gestión, evaluación, acreditación y rendición de cuentas, tendencia que no escapa a nuestras universidades y a la UNAM.

El financiamiento público representa otro reto a la autonomía universitaria. Señalan los autores:

Es difícil concebir una autonomía real mientras las universidades no tengan la seguridad de contar con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento... Solamente con la certeza en la disponibilidad de los recursos económicos necesarios, estará completa la autonomía que garantiza el artículo tercero de la Constitución (p. 90).

Como se señala en el texto, el presupuesto de las universidades públicas ha dependido, en buena medida, de decisiones de funcionarios en los ámbitos local y federal y de los diputados. Con un conocimiento de primera mano, se afirma que no es deseable que año con año los rectores tengan que cabildar el presupuesto, y que se carezca de reglas claras, objetivas y transparentes para la asignación de los recursos públicos a las universidades.

Pero además de la incertidumbre financiera de las universidades, en el texto se sostiene que la autonomía se ha visto limitada por las políticas de financiamiento instrumentadas por el Gobierno federal en los últimos años, que han llevado al establecimiento de un “Estado interventor” o evaluador. El protagonismo que ha tenido el Gobierno federal a través de fondos extraordinarios de financiamiento desde los años noventa del siglo pasado, habría acotado la autonomía de las universidades. En este punto, se coincide con análisis realizados por autores como el propio Roberto Rodríguez y Adrián Acosta, quien señala que “de manera silenciosa, la autonomía tradicional de la universidad cambió de significado

y de prácticas, en detrimento de la capacidad de las universidades de determinar sus orientaciones y procesos” (pp. 94-95).

Como conclusión, se señala que:

La autonomía universitaria debe seguir evolucionando, debe perfeccionarse y consolidarse. No hay duda de que la incertidumbre presupuestal, que obliga a que cada año se tenga que emprender nuevas negociaciones, la limita. Habrá que trabajar para asegurar una política de Estado para el financiamiento de la educación superior. Cuando se cuente con ella y se transforme en ley, la autonomía habrá dado un paso muy importante. Sin contar con certeza en torno a los recursos, la autonomía que tutela la Constitución está incompleta (p. 107).

Las conclusiones de Narro y coautores son reforzadas en el texto de Alejandro Márquez, titulado “El factor económico: subsidio federal a la UNAM 2000-2010”, en el cual se presenta información sobre la evolución del presupuesto federal en esta década, con datos que muestran la inconsistencia en el financiamiento público destinado a la UNAM y a las instituciones de educación superior en su conjunto. En el texto se identifican las relaciones existentes entre la UNAM y los actores responsables de la asignación presupuestal a partir de 1997, cuando el PRI dejó de tener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Márquez sostiene que pese a que ha existido un aumento del presupuesto de la UNAM, se ha mantenido una actitud de discrecionalidad en la asignación anual de recursos públicos, lo que preserva la incertidumbre sobre el presupuesto institucional. Con la revisión detallada de la serie presupuestal de una década, muestra la dependencia del presupuesto universitario de las coyunturas políticas durante el proceso de gestión presupuestal.

En el texto se revisa la nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, particularmente a partir del año 2000, con la llegada del PAN a la presidencia de la República, y sus repercusiones en la arena de negociación presupuestal a nivel federal. Los datos presupuestales los enmarca en las dinámicas de negociación, que en algunos años tuvieron complicaciones importantes.

Como se puede apreciar, el libro contiene aportaciones importantes para el conocimiento de diversas facetas de nuestra Universidad, como son su articulación con el Estado y el proyecto nacional, su gobernabilidad, su autonomía y los desafíos que vive como universidad pública en el actual contexto económico y social. Los invito a su lectura; los textos que contiene son una aportación al debate actual sobre los procesos de cambio de la institución. La historia de sus transformaciones académicas, normativas y políticas a lo largo de su primer siglo de vida, nos da más elementos para el planteamiento de nuevas hipótesis sobre el desarrollo de una institución que, como señala Ordorika, ha sido constructora del Estado nación en nuestro país.