El insistente problema del cambio en la UNAM

Axel Didriksson*

Introducción

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), puede ser considerada como un prototipo emblemático del proceso de cambio que ocurre en las universidades públicas del país. Fue, en su momento, la más audaz en emprender algunos cambios que apuntaban a prefigurar un modelo de mercado y de competitividad, pero ha padecido, como muchas, de recortes financieros de parte del gobierno; ha sido pionera en la generalización de esquemas de evaluación del trabajo académico; y ha estado conmocionada por conflictos de todo tipo, como los que le han impuesto diferentes gobiernos, los que han provocado sus mismas autoridades, o bien, los que han surgido como movimientos sindicales, académicos o estudiantiles.

En este trabajo se revisa el último conflicto estudiantil y universitario de la década y los cambios que han ocurrido en su contexto institucional. La perspectiva del análisis parte de lo que se vivió y reflexionó en el sector del personal académico, por supuesto desde una posición personal. Por ello, en este trabajo se recogen diferentes escritos que fueron realizados durante y después de la huelga de 1999 en la UNAM, algunos de los cuales fueron publicados y otros no.

El contexto de los cambios en la universidad mexicana

Los cambios que se han sucedido de forma perseverante durante la década de los noventa en México, han impacto profundamente a las instituciones de educación superior, particularmente a las universidades públicas, en donde se concentra el mayor número de estudiantes y en donde se llevan a cabo las funciones académicas de mayor relevancia para la sociedad. Unas veces,

* Investigador titular del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), de la UNAM. Coordinador de la cátedra UNESCO "La universidad y la integración regional". Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.

estos cambios han ocurrido por el impacto de las sucesivas crisis económicas; otras, por la redefinición de las políticas gubernamentales; otras más, por la acción de movimientos internos que han requerido reformas o adecuaciones institucionales a determinadas demandas locales.

Estos cambios que se expresarán a largo plazo, sobre todo, se refieren a algunos componentes sistémicos que inciden directamente en el quehacer básico de estas instituciones académicas y sociales, y tienen que ver con:

a) El revolucionamiento de los contenidos, de las técnicas, de los métodos y los lenguajes en la difusión y producción de conocimientos, sobre todo con los relacionados con las nuevas áreas de la ciencia y la tecnología como la biotecnología, la microelectrónica, los nuevos materiales, la computación, las telecomunicaciones o la transdisciplinariedad en las ciencias sociales y humanas.
b) Las nuevas condiciones de estudio y trabajo académico, de ingreso a la enseñanza universitaria, y del perfil de egreso de técnicos y profesionales, con el reordenamiento de los planes y programas de estudio, con las formas de organización escolar, de administración, de gobierno y legislación.
c) La escasez de los recursos económicos y la presencia de diferentes requerimientos de calidad, de eficiencia y eficacia en su manejo.

Se puede afirmar, por ello, que estamos frente a un nuevo periodo de desarrollo de la educación universitaria, cuya transición se prolongará hasta bien entrado el nuevo siglo XXI. Por ejemplo, para el caso, hasta mediados de los años ochenta, la UNAM se ubicaba como la institución social más importante del sistema, por el tamaño de su matrícula, por la cantidad de recursos que se orientaban a ella, por la investigación científica que llevaba a cabo, por la contribución al egreso de profesionales, por su identidad y relevancia histórica.

A partir de los noventa, muchos de estos componentes han empezado a modificarse sensiblemente. Entre otros, por ejemplo, en la relación demanda-oferta que empezó a disminuir en detrimento de la educación de licenciatura y a favor de los estudios de posgrado, pero mucho más a favor de otros tipos de instituciones y niveles educativos como los de la educación técnica y de los denominados "profesionales intermedios". Lo que antes constituía un fondo creciente de recursos a su favor, a partir de entonces fue disminuyendo, pero creciendo su manejo desde programas externos de evaluación del desempeño para personas y programas. La investigación que se concentraba casi de forma monopólica en ella, pasó a ser materia de trabajo de variados centros, programas e instituciones diferentes. Ha disminuido su matrícula, se ha profundizado su conflictividad, ha aumentado su burocracia,

y se frecuentan en ella cambios (sobre todo desde afuera) que se relacionan con programas de evaluación o de acreditación y se han realizado importantes modificaciones en su legislación interna de forma variada, pero insistente. Para el año 2000, la rectoría de la UNAM convivía con un presidente no priísta, como no había ocurrido durante décadas.

En este proceso de nuevas tendencias, las universidades públicas del país, primero tuvieron que adaptarse y, en algunos casos, impulsar nuevos procesos y formas de organización para hacer frente a cuestiones como las siguientes:

Sistemas de evaluación y acreditación

Los nuevos mecanismos de evaluación y acreditación que surgen desde 1986 con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), empezaron a generalizarse desde entonces como mecanismos de control externo y de medición de estándares de calidad para el trabajo académico, el ingreso y egreso de los estudiantes y para el desempeño institucional (no hay mecanismos de este tipo, sin embargo, para evaluar y controlar el desempeño del cuerpo de funcionarios y directivos). Destacan entre ellos los trabajos de una serie de organismos, creados durante la década de los ochenta, como el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Padrón de Excelencia del Posgrado del Conacyt (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); y, algunos de sus programas como el Examen de Ingreso a la Educación Media y Superior y, luego durante los noventa, el Examen General de Egreso de la Licenciatura (EGEL) del Ceneval. Para esta última década dieron inicio los trabajos para conformar el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de las Instituciones de Educación Superior, que se ha anunciado empezará a operar a partir del año 2002.

A través de algunos de estos programas, las universidades públicas reciben recursos muy importantes[1] y, para el caso de los individuos, la perte-

[1] "En el caso de las evaluaciones externas para obtener recursos extraordinarios, las universidades públicas han recurrido, entre otros, a los procesos de evaluación del Conacyt para obtener recursos para financiar al menos tres tipos de programas académicos: *a*) proyectos de investigación; *b*) programas de posgrado; *c*) revistas científicas. Así, en 1994, 19 universidades públicas recibieron fondos del Conacyt por 48 millones de pesos, mientras que en 1998, fueron 22 las que obtuvieron 70 millones de pesos" (p. 41). "Los recursos que obtuvieron las universidades públicas del programa Fomes en 1994 ascendieron a la cantidad de 321.3 millones de pesos, cantidad que creció constantemente hasta alcanzar los 597.3 millones en 1999, lo que representó un incremento de 86 por ciento en cinco años" (p. 51). ANUIES, *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas en el periodo 1994-1999*, ANUIES, México, 1999.

nencia al SNI, o a algún programa de estímulos a la productividad docente o de investigación los recursos que se obtienen pueden llegar a representar hasta un 60 por ciento de su salario base por vías extraordinarias.

Existen, también, algunos mecanismos de acreditación que utilizan las universidades públicas en el país con agencias extranjeras, como la Southern Association of Colleges and Schools (SACS); el College Board, el Consejo Universitario Interamericano para el Desarrollo Económico y Social; y la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Asimismo, se puso en marcha un proceso de estandarización y acreditación de la práctica profesional trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá, en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC), aún sin resultados satisfactorios.[2]

Estructura de las carreras y planes de estudio

Debido al profundo revolucionamiento en los conocimientos, el surgimiento de nuevas áreas de la ciencia y la tecnología, el uso de nuevos métodos, tecnologías y lenguajes para la enseñanza y el aprendizaje, las instituciones universitarias, desde la década de los ochenta tuvieron que hacer frente al requerimiento de modificar sus planes y programas de estudio, sus ambientes de aprendizaje, la organización de su docencia, la preparación de sus profesores, el tipo de carreras que ofrecen, ampliar su base informática y tecnológica, y empezar a experimentar con sistemas informales de educación continua, de educación abierta y a distancia. En lo fundamental, en estos aspectos, las universidades han llevado a cabo un proceso de actualización de sus especialidades y carreras, de mejoramiento de su infraestructura y de sus equipos, han incluido algunas opciones terminales y técnico-vocacionales (carreras cortas), la incorporación de cursos de idiomas y de computación, mecanismos de flexibilización curricular y la diversificación de las opciones de titulación. En donde se padece de un atraso secular es en el caso de la investigación universitaria. Las políticas referidas a su desarrollo desde el interior de las universidades han sido escasas.

Reordenamiento organizacional y cambios en la legislación universitaria

Los cambios a nivel normativo y organizativo se presentaron, sobre todo, a través de una serie de modificaciones sustanciales en la normatividad, en

[2] Axel Didriksson, "Educación superior, mercado de trabajo e integración económica del Merconorte: el caso de México", *Perfiles educativos*, tercera época, vol. XIX, núms. 76/77, México, 1997.

las políticas, en las estructuras y en algunas instancias de representación (no precisamente de las comunidades académicas). Así, por ejemplo, hacia mediados de la década de los noventa se habían expedido o reformado 11 leyes orgánicas, 30 estatutos, se habían promulgado 130 reglamentos, y se habían "anunciado" las siguientes modificaciones reglamentarias para la educación superior:

> *a*) Actualización de la Ley General para la Coordinación de la Educación Superior, que podría denominarse Ley General para la Educación Superior, con fundamento en los artículos 73, fracción XXV y 3o., fracción 7a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
> *b*) Establecimiento de una reglamentación específica para las universidades públicas autónomas por ley, tentativamente intitulada Ley para las Universidades Públicas Autónomas, con base en lo estipulado en las fracciones VII y VIII del artículo 3o. constitucional.
> *c*) Actualización de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, que podría llamarse Ley para el Ejercicio Profesional, así como de las distintas disposiciones en la materia.
> *d*) Incorporación a la Ley Federal del Trabajo de las normas a las que debe sujetarse el quehacer universitario, según está previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución. Esto tendría que ver con una reglamentación específica para la regulación de los conflictos laborales y sindicales.
> *e*) Establecer una reglamentación, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se concilien las disposiciones fiscales de carácter federal con la normatividad de las instituciones públicas de educación superior (por ejemplo auditorías externas).
> *f*) Promoción de un programa de simplificación administrativa para todos los trámites que involucren la importación de maquinaria y equipo para las actividades académicas de las instituciones de educación superior.
> *g*) Dar facilidades para deshomologar los tabuladores académicos y administrativos, dentro de una estrategia que responda a las diversas situaciones de las instituciones de educación superior.
> *h*) Actualizar la composición y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, para lograr una operación más eficiente y un mayor impacto de los acuerdos que de él emanen.

Desde entonces, las universidades han tenido que ir adecuando sus estructuras organizativas, de planeación y de control presupuestal para responder a los requerimientos de planeación, evaluación y gestión impulsados por los programas de financiamiento diversificado, con la puesta en marcha de un

sistema de normalización de la información (denominado Programa de Normalización Administrativa –Pronad– impulsado por la SEP), e iniciando un proceso de "modernización" de la administración universitaria, más formal, y más computacional que realmente desburocratizante.

Matrícula

El crecimiento de la demanda social por educación superior ha sido constante. Durante la década se pasó de 1'000,316 estudiantes (1991) a 1'700,000 (1998). El 71 por ciento de esta población se ubicaba en instituciones públicas de educación superior (de un total de 1,272 instituciones), pero el sector universitario fue el que sufrió de una mayor contracción en su matriculación, aún y cuando sigue siendo la más numerosa. Lo que ha crecido en ellas es el nivel de posgrado, muy superior al de los programas de licenciatura. En el ámbito de la matrícula destaca la mayor participación de la mujer y de la población de adultos en educación continua. De los niveles de educación superior que tuvieron un mayor dinamismo durante la década de los noventa están los de técnico superior universitario y los de profesional asociado, con la creación de las universidades tecnológicas. Aun así la demanda social por estudios superiores sólo alcanza al 18 por ciento del grupo de edad escolar correspondiente (20-24 años). La composición de la matrícula por áreas de conocimiento se ha mantenido sin grandes cambios durante la década.[3]

Investigación científica y tecnológica

Siendo estos rubros fundamentales para la participación de las universidades en la producción y transferencia de conocimientos, vitales para alcanzar niveles adecuados de innovación productiva, desarrollo sustentable y capaci-

[3] "El Sistema de Educación Superior atiende marginalmente la formación de recursos humanos para el sector primario, que aún ocupa casi la cuarta parte de la PEA del país y el peso de la formación científica y técnica es insuficiente para el nivel de desarrollo de México. La matrícula de ciencias agropecuarias continúa disminuyendo en términos absolutos y relativos y actualmente representa el 2 por ciento de la matrícula total. Lo mismo sucede con el área de ciencias exactas y naturales, en la que está inscrito también el 2 por ciento de los alumnos. La matrícula de las ingenierías y tecnologías y las ciencias de la salud se han estabilizado en el 27 y 8 por ciento, respectivamente. El área de educación y humanidades, contando la educación normal, representa el 17 por ciento (sin considerar la educación normal a nivel licenciatura, el porcentaje baja al 4 por ciento). En el otro extremo se encuentra el área de ciencias sociales y administrativas que continúa con el mayor crecimiento: actualmente absorbe el 44 por ciento de la matrícula. Si no se cuenta la educación normal, el porcentaje aumenta al 50 por ciento, esto es, uno de cada dos estudiantes de licenciatura universitaria y tecnológica cursa alguna de las carreras de esa área." ANUIES, *La educación superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, ANUIES, México, 2000, p. 71.

dades endógenas y competitivas a nivel nacional e internacional, se padece en ellos de grandes rezagos. Existe un número importante de universidades públicas en donde la función de investigación es casi inexistente, los doctorados escasos, y los recursos e infraestructura utilizados para su crecimiento muy limitados. De 12,819 investigadores ubicados en las instituciones de educación superior, 5,840 se encontraban en las más de 30 universidades públicas estatales y 6,979 en cuatro de las instituciones de la zona metropolitana de la ciudad de México (UNAM, UAM, IPN, UPN).[4] Sin embargo, ahora los denominados centros SEP-Conacyt han adquirido una gran importancia en la concentración de investigadores y recursos, así como en sus resultados y productos. Casi el 70 por ciento de los postgrados, no obstante, sigue ubicado en las instituciones públicas de educación superior, preferentemente en sus universidades. El doctorado aún tiene un bajo nivel de recepción, pues cuenta únicamente con el 1 por ciento del total de la matrícula del nivel.

Desde la perspectiva de estos cambios, cuando terminaba la década de los noventa, fue notable la revisión pública y explícita de las condiciones en las que se desempeñaba la educación universitaria, desde el replanteamiento de sus tendencias de desarrollo, y con la propuesta de establecer un "nuevo rumbo" tanto como sector, como a nivel institucional.

Por ejemplo, en el documento elaborado por el ex subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) de la SEP, el ingeniero Daniel Reséndiz, el tema del cambio aparece como la orientación central que deben emprender las universidades y algunas instituciones de educación superior del país.

Tomando como base el diseño de diferentes escenarios cuantitativos, para la relación entre crecimiento de la matrícula en educación superior y su nivel de eficiencia terminal, se afirma que, "en todos los escenarios salvo el B hay decremento de matrícula total a partir de cierto año entre el 2014 y el 2020, debido a la disminución absoluta del número de jóvenes con edad entre 20 y 24 años, aunque la absorción se mantendría en los altos niveles indicados en cada caso, y la cobertura crecería continuamente",[5] por lo cual se concluye que, hacia los próximos 15 años, la cobertura del sistema de educación superior tendrá que crecer de forma acelerada, en donde habrá que decidirse respecto al tipo de trayectoria que se desea tenga este crecimiento. Para el ex subsecretario de la SEP, se presenta una perspectiva optimista, en donde se alcanzarán tasas de cobertura similares a las que hoy tienen los países que han alcanzado la universalización de este nivel de enseñanza.

[4] *Ibidem,* p. 85.

[5] Daniel Reséndiz, *Futuros de la educación superior en México*, Siglo XXI, México, 2000, p. 27.

Para Reséndiz, sin embargo, el alcanzar metas cuantitativas deseables debe articularse con el mejoramiento de la calidad, la pertinencia, la equidad y la eficiencia y eficacia institucional en un balance óptimo, que se reflejará en los niveles de financiamiento:

> En 2015 puede comenzar una época dorada para la educación superior en México, pues, al desaparecer la presión demográfica, todo incremento posible en el subsidio debería incidir directamente en la calidad de la educación. Recíprocamente, los grandes desafíos se presentan antes del año 2015 y desde hoy mismo, pues en este lapso debe mejorarse sustancialmente la calidad, la pertinencia y la equidad de acceso, y a la vez multiplicarse el presupuesto, en términos reales, a las tasa anuales mostradas…que en ningún caso son inferiores a 3.3 por ciento y, para el escenario más deseable, deberían ser entre 3.9 y 4.7 por ciento anual si logramos acotar los costos unitarios sin sacrificar calidad, o de poco más de 7 por ciento si buscamos expresamente llegar a costos unitarios como los típicos en países de la OCDE.[6]

En otro trabajo presentado a finales de la década de los noventas, se parte de una idea similar de que el cambio de rumbo en la educación superior estará en el centro de la redefinición de las políticas nacionales, en donde los escenarios cuantitativos prevalen sobre el análisis cualitativo, y en donde la visión es también optimista y sin contradicciones. Nos referimos al trabajo presentado por la ANUIES en 1999.

Lo que destaca en este trabajo de la ANUIES, es el esfuerzo que se realiza, por primera vez, de llevar a cabo un estudio de carácter prospectivo, más que de planeación. Se trata del trabajo intitulado *La educación superior en el siglo XXI, líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES*, en donde se propone avanzar hacia la definición de una "nueva visión" del sistema de educación superior, con la hechura de una estrategia global de transformación que abarcaría un horizonte prospectivo de 20 años.

El documento mencionado fue presentado durante la XXX Asamblea General de la ANUIES (12-13 de noviembre de 1999), junto con otro intitulado *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas en el periodo 1994-1999*. Entre ambos documentos existen contradicciones muy visibles, puesto que en el segundo mencionado se expresa una muy optimista valoración respecto al desempeño y logros de las instituciones de educación superior (IES) a lo largo de una década, que contrastan con el tono más mesurado y en momentos crítico del primero, aquél fue hecho público, mientras que éste no.

[6] *Ibidem,* p. 65.

A partir de 1998, la ANUIES adoptó el resolutivo de trabajar en el establecimiento de una nueva visión del sistema de educación superior mexicano desde un enfoque prospectivo, en la comprensión de que las IES se encontraban impulsando importantes cambios a nivel institucional, y que hacía falta plantear un conjunto de líneas estratégicas para su desarrollo frente a un nuevo siglo. El documento que se presenta busca por ello definir esta iniciativa con un diagnóstico de los cambios y de los principales desafíos que ocurren, y contempla una propuesta de transformación del sistema en su conjunto bajo la forma de "un sistema abierto de educación superior, directamente vinculado a los diferentes ámbitos de la sociedad y la economía".

El referente de contexto que se presenta es el de la sociedad del conocimiento, el valor estratégico de éste y sobre todo los impactos de la revolución científico-tecnológica que se presentan hacia las IES. En términos generales se adoptan las propuestas emanadas de las reuniones regionales y mundial de la UNESCO (1996-1998), en materia de conformación de un sistema de educación permanente y para toda la vida, como la siguiente:

> En la sociedad del conocimiento, la educación se concibe como un proceso integral sin limitaciones temporales de edad, de nivel o de establecimiento escolar. El acceso a la información y a la creación se desarrolla a lo largo de la vida, puesto que la sociedad de la información ofrece nuevos horizontes a la educación. Las instituciones de nivel superior no deberán concebirse más en una perspectiva de educación terminal, ni restringir su misión educativa al otorgamiento de títulos y grados. Ellas están llamadas a desempeñar un papel estratégico para la actualización de los conocimientos de los hombres y mujeres, sea con propósitos de actualización profesional y técnica, o bien por el simple deseo de acceso a nuevos saberes. La educación superior deberá, así, incorporar el paradigma de la educación permanente, que implica dotar a los estudiantes de una disciplina intelectual bien cimentada para el autoaprendizaje en las diversas situaciones en que se encuentre (p. 10).

Esto significa que la educación general y la superior en lo particular deben tener un rango de inversión prioritaria en el país y realizar una gran transformación desde "una definición de política de Estado", en donde se lleve a cabo un nuevo "pacto social" entre gobiernos, sociedad e instituciones", para hacer factibles las transformaciones estructurales que se demandan.

Destacan en el análisis del contexto que se realiza, diversos componentes: el primero de ellos es el demográfico y el relativo a la atención a la demanda social, en el horizonte de las primeras dos décadas del nuevo siglo. Como se sabe, el 54 por ciento de la población se encuentra entre los 5 y los 29

años de edad, aunque en correspondencia con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) su tendencia demográfica tenderá a disminuir hacia las próximas cinco décadas. En correspondencia con éstas, para el 2010 la población oscilaría entre 111.3 millones de habitantes y 116; para el 2020 en 119.7 a 130.5; para el 2030 de 124.4 a 142.2 y para el 2050 de 122 a 152.2 (p. 15).

Sin embargo, en las previsiones se contempla que el crecimiento de la población de 15 a 64 años, en donde se encuentran los demandantes principales de la educación superior, aumentaría hasta alcanzar los 80.8 millones para el 2031 para luego descender progresivamente. Para el grupo de edad específico de educación superior (de 16 a 22 años) se prevee que crecerá hasta el 2010 para descender a partir del 2025. Esto implica que habrá que responder al crecimiento del grupo de edad con nuevas universidades. El segundo elemento que se considera es el del crecimiento urbano, en donde la tendencia apunta a un crecimiento desordenado que repercutirá desfavorablemente en las IES.

El tercer aspecto es el económico, en donde se puntualiza que se mantendrán los actuales niveles de incertidumbre, que se agravan por la falta de definiciones de políticas de Estado al respecto, sobre todo en los ámbitos industrial y de cambio tecnológico. Aquí se desarrollan tres escenarios: uno optimista, de recuperación y tasas de crecimiento de más del 5 por ciento del PIB; uno tendencial, de continuación de la crisis y de crecimiento moderado; y uno tercero, de polarización y agudizamiento, con tasa inferiores al 3 por ciento.

El cuarto elemento es el del mercado laboral y el empleo. Aquí se señala que la probabilidad es un crecimiento de los servicios y por ende de una mayor población ocupada en este segmento, mientras bajan el industrial y el primario. Esta terciarización de la economía tendrá un impacto en los perfiles de formación de técnicos y profesionales, y por ello se tenderá a acrecentar la importancia productiva del conocimiento y de la información. Ello implica el cambio del tipo de egreso para potenciar las siguientes características: polifacéticos en capacidades genéricas que abarquen diferentes disciplinas; flexibles; preparados para la internacionalización de los mercados laborales; innovadores y creativos; emprendedores, con capacidad para el autoaprendizaje para toda la vida; capaces de trabajar en equipo; con capacidades de comunicación y de sensibilidad social; responsables, con una formación sólida, y con desarrollo de aptitudes para resolver problemas. Estas características, según la ANUIES, deberán ser certificadas por organismos externos.

Los siguientes elementos son el del desarrollo nacional y regional y el papel del Estado. En estos ámbitos no se proyectan alternativas, sino que se presenta un solo escenario optimista. Indican que se presentará, hacia el 2020, un modelo de concertación y coordinación flexible y descentralizado para el desarrollo económico y social de las regiones, y habrá un sistema estatal de innovación e interacción entre empresas, gobiernos y universidades, mayor importancia de las fuerzas del mercado y existirá un "sistema político capaz de generar una gobernabilidad democrática y una política social amplia y sistemática, dada la dimensión de las desigualdades de México" (p. 35).

En este escenario deseable, se contará con un adecuado entendimiento entre las universidades y el Estado para su financiamiento, y condiciones idóneas para asegurar la participación del sector privado. En lo referido al ámbito social, también la ANUIES plantea sólo un escenario deseable-optimista: "luego de algunos años de recrudecimiento de los problemas sociales, se habrá iniciado un proceso gradual de mejoramiento del tejido social. Se contará con programas gubernamentales y de la sociedad civil de combate a la marginación, a la impunidad, a la violencia y a la corrupción" (p. 38).

A partir de este diagnóstico, se definen algunos elementos para valorar las tendencias del sistema de educación superior. En este capítulo se presentan los indicadores conocidos de crecimiento, diversificación, composición y orientación del sistema de educación superior, tanto a nivel nacional como estatal. Entre otras cosas vale destacar, a partir de los datos que se mencionan, que la matrícula de las universidades públicas tuvo, en el periodo analizado, un crecimiento moderado del 4 por ciento, frente al 5.1 por ciento de los institutos tecnológicos, del 37.6 por ciento de las universidades tecnológicas y del 8 por ciento de otras instituciones públicas (p. 56). Esto significa que, como ya se había mencionado, las universidades crecen ahora menos que las carreras de técnico superior y de profesional asociado, y que dentro de las primeras sólo destaca el nivel de crecimiento del postgrado. Cabe destacarse el dato de que el IPN y la UAM son las instituciones de la zona metropolitana que reciben mayor número de alumnos provenientes de otras entidades federativas, y ya no la UNAM (p. 63).

Los temas del diagnóstico hacen mayor referencia a las cantidades de matrícula o de instituciones, pero son muy pobres en materia de pertinencia social, currículo y planes de estudio, organización académica, formas de gobierno, legislación, calidad e innovación. El tema que destaca por su insuficiencia, siendo realmente importante, es el de la investigación.

Respecto al balance que se realiza de los dos sectores fundamentales de la vida académica de las IES, el personal académico y los estudiantes, destaca

lo siguiente: el aumento de plazas del personal académico de tiempo completo ha sido lento, ahora esta categoría alcanza apenas al 28 por ciento, de un total de casi 178,000 profesores, investigadores y técnicos académicos. El 80.5 por ciento del total se ubica en los estudios de licenciatura, y sólo el 8.9 por ciento en el postgrado. Sin embargo, se reconoce que la realidad del sector se conoce poco, pero se "puede inferir, dicen, que hay razones estructurales que explican la fragilidad de los cuerpos académicos de las IES mexicanas" (p. 107), con todo y que el programa prioritario para el nivel, el Promep, se basa en su desarrollo. En este sentido, se hace referencia al mismo. Respecto a los estudiantes, también se señala que se les conoce poco y mal.

Uno de los aspectos en los que se presenta una visión crítica, es el referido al proceso de enseñanza-aprendizaje. En este capítulo se indican muchos de los problemas que se padecen en las IES de tradicionalidad y obsolescencia, de rigidez, de falta de innovación y creatividad. Sin embargo, es insuficiente el tratamiento que se brinda a los aspectos como la eficiencia y eficacia de la gestión institucional, en donde no se aborda de forma sustancial el gran problema de las formas de gobierno, la burocracia, el autoritarismo y la falta de participación de los cuerpos colegiados, y mucho menos sobre el desempeño de las autoridades. Lo mismo ocurre con el tema de la cooperación internacional.

El tema del financiamiento tiene un tratamiento un poco más amplio. Lo que más destaca es lo siguiente: "el gasto federal en educación superior se incrementó en la década 1989-1998 en 58 por ciento en términos reales, y el gasto por alumno en 74 por ciento. También se observa que 1994 fue el año en el que se tuvo el gasto federal más elevado de la década; en 1995 baja y es hasta 1998 cuando comienza a recuperarse, sin alcanzar el monto de 1994. En relación al PIB, el gasto federal en educación superior observó un tendencia a la alza de 1989 a 1994, y a partir de ese año ha venido disminuyendo. El incremento presupuestal para la educación superior se ha dado en una proporción mucho menor que para los otros niveles educativos, lo cual se explica por la política del gobierno federal de dar prioridad a la educación básica. En la última década la proporción destinada a la educación superior, al posgrado y a la investigación con respecto al gasto federal total se ha reducido, al pasar del 17.4 al 15.9 por ciento" (p. 123). El último dato que se presenta es un estimado de 1999, en donde se afirma que el gasto federal para educación, en relación al de 1994, bajó del 4.6 al 3.9 por ciento.

Para fundamentar la estrategia de transformación que se propone, en el documento de la ANUIES, se presentan cuatro escenarios de matrícula, de

titulación y de cobertura para el año 2020. Como se desprende, los mismos son cuantitativos y realizan un corte en el 2006 y luego en el 2020. Estos escenarios indican lo siguiente:

El escenario denominado A es tendencial respecto a los valores cuantitativos de 1996.

En el B, se toma en cuenta la evolución de los indicadores de absorción y eficiencia terminal de los niveles de bachillerato y de educación superior equivalentes a lo ocurrido en los últimos 10 años.

En el C, se toman en cuenta los indicadores que evolucionaron de forma positiva en el periodo 1986-1996, y en las entidades que evolucionaron negativamente se considera que los valores alcanzados en 1996 se mantienen constantes durante los próximos 10 años.

En el D, la matrícula se calculó en aquellas entidades en las que los valores de los indicadores de absorción y eficiencia terminal evolucionaron positivamente en el periodo 1986-1996, considerando que en el periodo 1996-2006 evolucionarían en un 100 por ciento mejor de lo que lo hicieron en el periodo anterior. En aquellas entidades en las cuales los indicadores evolucionaron negativamente durante el periodo 1986-1996, se consideró que tendrían una mejora del 50 por ciento con respecto a los valores alcanzados en 1996 en el mismo periodo. En este escenario se asume que la importante mejora en los indicadores de absorción proviene del incremento de opciones educativas impartidas por medio de modalidades abiertas y a distancia" (p. 140).

Sus resultados son que en las entidades de más baja tasa de cobertura, se requerirá que hacia los próximos 10 años, se incremente notablemente la misma, mientras que para el escenario D, se requerirá ampliar considerablemente la oferta de profesores. En los ejercicios que se realizan, la tendencia es la misma: incremento mayor en la cobertura social y en la de profesores. El indicador central que se formula es que, para el escenario C, para el 2006 la matrícula del sistema será de aproximadamente 3 millones de alumnos.

La parte sustancial del trabajo de ANUIES se presenta en el capítulo 3, denominado "Postulados Orientadores y Visión al Año 2020 del Sistema de Educación Superior". La visión que se propone se sustenta en ocho postulados: calidad e innovación; congruencia con su naturaleza académica; pertinencia en relación con las necesidades del país; humanismo; compromiso con la construcción de una sociedad mejor; autonomía responsable; estructuras de gobierno y operación ejemplares. De forma sintética la visión es la siguiente:

> En el año 2020, gracias al compromiso efectivo del gobierno federal, de los gobiernos de las 32 entidades federativas y sus municipios, de los poderes legislativos y de la sociedad civil en su conjunto, las instituciones de educación superior de México integran un vigoroso sistema de educación superior, que forma profesionales e investigadores de alto nivel, genera y aplica conocimientos, extiende y preserva la cultura, tarea que realiza con calidad, pertinencia, equidad y cantidad equiparables con los estándares internacionales, gracias a lo cual la educación superior contribuye de manera fundamental a que los mexicanos disfruten de paz y prosperidad en un marco de libertad, democracia, justicia y solidaridad… El conjunto de las IES se ha transformado en un gran sistema en el cual cada una individualmente, y el SES como tal, se caracterizan por la interacción que mantienen entre sí y por su apertura al entorno estatal, regional, nacional e internacional… En el año 2020, México cuenta con un SES de mayores dimensiones y cobertura, diversificado, integrado y de alta calidad… Las IES, desarrollan sus actividades de docencia, según el perfil y la misión de cada una y utilizan modelos innovadores de aprendizaje y enseñanza que les permiten alcanzar altos grados de calidad académica y pertinencia social… Centran su atención en la formación de sus estudiantes y cuentan con programas integrales que se ocupan del alumno desde antes de su ingreso hasta después de su egreso y buscan asegurar su permanencia y desempeño, así como su desarrollo pleno… Las IES cuya misión incluye la realización de actividades de generación y aplicación del conocimiento, cumplen con su tarea con gran calidad y pertinencia para el desarrollo del país y de los campos científicos… Contribuyen a la preservación y la difusión de la cultura regional y nacional, en el contexto de la cultura universal, y realizan sus funciones en estrecha vinculación con los diversos sectores de la sociedad… Las IES cuentan con los recursos humanos necesarios para la realización de sus funciones con calidad…cuentan con recursos materiales y económicos en la cantidad y con la calidad, la seguridad y la oportunidad necesarias para el desarrollo eficiente de sus funciones, …cuentan con estructuras organizacionales, normas y sistemas de gobierno que favorecen un funcionamiento eficiente, y congruente con su naturaleza y misión;… el SES cuenta con un marco normativo acorde con su naturaleza, que ofrece a las IES seguridad jurídica y estabilidad para el desarrollo de sus funciones… en el año 2020 se encuentra consolidado el sistema nacional de planeación y de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior (v/p).

La propuesta central que se realiza, a partir de estos postulados, es la transformación del SES en un sistema abierto:

> la transformación del sistema vigente deberá ser un sistema abierto, de gran calidad, altamente innovador y dinámico, que responda a las nuevas formas

> de organización y trabajo, así como a los cambios del entorno científico, tecnológico, económico y social. Las instituciones que lo integran se orientarán hacia el conjunto del sistema y desarrollarán amplios programas de colaboración entre sí. Para ello constituirán vastas redes estatales, regionales, nacionales e internacionales que les permitirán hacer un mejor uso de los recursos a su disposición y ofrecer servicios educativos innovadores, de gran calidad, cobertura y pertinencia (p. 180).

Para realizarlo suponen que debe ocurrir una amplia participación de los diversos sectores involucrados, que las IES revisen sus funciones y se impongan la tarea de la transformación y que los sectores externos colaboren en ella. Esta propuesta se maneja como una de carácter indicativo y no como un plan (p. 189), sin embargo, se presentan objetivos y metas correspondientes a los postulados principales, pero de corto plazo, la mayoría de ellos de ajuste, de actualización y de mejoramiento, que no de transformación.

Comentarios al documento de la ANUIES

> El referente de contexto del documento es la sociedad del conocimiento y la adopción del paradigma de la educación permanente y para toda la vida, postulados por la Unesco. Hay una omisión no explícita a lo que constituyó el referente programático (sobre todo de carácter financiero) fundamental hacia la educación en general y la superior en lo particular, de los dos sexenios pasados, el Banco Mundial y el BID, pero es notable que el criticismo que se presentó por parte de importantes sectores de las comunidades universitarias y de la sociedad ha calado de forma importante. Tampoco la OCDE, que realizó sendas recomendaciones para reorientar el sistema de educación superior, tiene ninguna referencia en el documento de la ANUIES, a pesar de que sus recomendaciones constituyeron una suerte de política extraoficial durante la administración del presidente Zedillo.
>
> A pesar de que se reconoce ahora la necesidad de una nueva expansión para favorecer el ingreso de la demanda social, la necesidad de ampliar la cobertura del sistema, de que ha sido insuficiente la apertura de universidades tecnológicas, y la necesidad de crear nuevas universidades desde otro modelo (cuestión reiterada por investigadores de la educación superior),[7] no se realiza en el documento ningún balance autocrítico de las políticas gubernamentales. Se hace, eso sí, un balance crítico de las instituciones y de sus condiciones de desempeño, pero a esto no se le comprende como una consecuencia de determinadas orientaciones oficiales hacia las universidades,

[7] Axel Didriksson, *La universidad de la innovación,* Iesalc-UNESCO, Caracas, 2000.

cuando no cabe ninguna duda de que se trata de una variable de determinación en extremo importante.

De forma por demás simplista, se considera, a lo largo y ancho del documento, a la variable de la matrícula como sobredeterminante. Esto introduce un sesgo cuantitativista y reduccionista a la problemática de la educación superior en el país, que tiene que ver con condiciones de desigualdad profundas, una gran iniquidad, una enorme falta de iniciativas de parte del gobierno y de otros sectores de la sociedad y de la economía, de condiciones de conflicto (el caso de la UNAM, por ejemplo, no tiene ninguna mención, siendo que refleja el cúmulo de contradicciones por las que pasa este nivel educativo) y también de consecuencias de una política adoptada como buena, de "calidad y de excelencia" durante las dos últimas décadas.

Se adopta una trayectoria prospectiva de carácter deseable, pero no de carácter constructivista. Metodológicamente tomar el escenario deseable como el único bueno, sin el correspondiente análisis múltiple de escenarios, conlleva una visión utópica que no se corresponde con el avance que han tenido los enfoques anticipatorios. Por ello, en el documento no se presentan elementos críticos que hay que superar, mecanismos para la participación de los actores del cambio, rupturas, alternativas a lo que se reproduce, ni modificaciones de rumbo. Se postula una transformación, pero se sustenta un cambio de carácter tendencial y formal. Esto es notable sobre todo cuando se ubican los diferentes escenarios en el contexto y se adopta siempre el deseable, pero no se considera que otros se presentan cuando hay más probabilidades de ocurrencia de los demás. Un escenario alternativo supone la redefinición de las reglas del juego y la consideración del momento de las rupturas (para que se comprenda la posibilidad del cambio), y también atreverse a la anticipación, porque sin ésta no tienen sentido real los enfoques prospectivos, quedan como meras imágenes de futurición.

Lo anterior hace que muchas de las principales propuestas de "cambio", queden en propuestas de reforzamiento de lo existente: la puesta en marcha de sistemas de evaluación externas y de acreditación, el Promep, los recursos extraordinarios manejados desde fuera de las instituciones, la diversificación del sistema, la descentralización; esto es lo que se ha promovido desde hace dos décadas que se dice que no ha tenido los efectos deseados, pero que se sigue promoviendo como si nada.

Existen temas en extremo importantes que aparecen insuficientemente tratados, y no parece ser por falta de referencias. Esto ocurre, por mencionar algunos, con el tema de la pertinencia social, de las formas de gobierno, de la investigación, de la ciencia y la tecnología, de la producción y transferencia de conocimiento, entre otros temas: ni más ni menos.

No obstante, las principales fallas del documento, siendo las anteriores muy relevantes, se ubican en la propuesta "prospectiva" que se realiza. La del paso de un sistema cerrado como el actual, al de uno abierto, innovador y

ampliamente relacionado con la sociedad. Esta propuesta se concibe desde determinaciones de transformación académica, particularmente centradas en la innovación curricular y pedagógica de forma generalizada, junto con el crecimiento de la matrícula y su respuesta institucional, pero no se presenta el modelo de universidad o de institución adecuado a este sistema abierto, y se contentan con mantener la reiteración de que el mismo sería bueno y óptimo, entendido como un "tipo ideal" weberiano (p. 187). Con esta abstracción lo hacen prácticamente inviable. De allí se da inicio a una serie de "tumbos" en la propuesta. El eje de su estrategia se sustenta en la consolidación de los cuerpos académicos, pero se deja de lado el papel de la investigación y por ende de los investigadores en el proceso de transformación. Se plantea que el esfuerzo a realizar deberá concentrarse en mejorar sustancialmente la calidad de la educación superior, pero esto lo depositan en el mejoramiento de los estudios de posgrado de los docentes, pero sobre todo en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación que han presentado desde hace ya, por lo menos, una década, sin que se haya hecho viable hasta el momento.

Se debe reconocer, con todo, que la idea misma de pasar de un sistema cerrado a uno abierto es interesante y positiva. El problema que se enfatiza es que no se indica de qué manera ni qué significado tiene este proceso desde el plano de las mismas instituciones y universidades, ni sus fases de realización, ni los compromisos concretos de los agentes de cambio, ni con qué recursos se haría, ni las implicaciones profundas que ello tiene para el actual sistema. Tampoco se realiza un pronóstico de sus posibilidades, ni de su factibilidad, salvo algunas excepciones. Las más importantes se refieren a las proyecciones de tendencia que se realizan respecto al personal académico (p. 204), aunque sea de forma parcial (por ejemplo no realizan pronóstico respecto a sus salarios y condiciones de trabajo); y de los estudiantes, a pesar de que no indican las responsabilidades que la administración deberá realizar para alcanzar las metas señaladas. Pero respecto a otros temas fundamentales, los señalamientos son verdaderamente deplorables. Por ejemplo, en lo referido al tema clave de los conocimientos, del paradigma del aprendizaje y de sus requerimientos de producción y transferencia. En ello se realizan aseveraciones más formales que sustanciales, en relación al cambio de planes de estudio, sus tiempos, los métodos de enseñanza y técnicas, pero no se atiende lo más importante: el cambio de los contenidos mismos de las disciplinas, la necesaria ruptura del enfoque profesionalizante prevaleciente y lo que implica pasar de la repetición y la memorización, al desarrollo de una educación permanente.

Tampoco se avanza de forma sustancial en lo referente a las nuevas responsabilidades del Estado y de los particulares en la transformación de la educación superior. Tampoco se rompe con la lógica actual de una excesiva evaluación externa, y no se alcanza a comprender el significado y la impor-

tancia de impulsar el autoestudio de las instituciones. Por supuesto, en ello, no se realiza ninguna visión autocrítica de los resultados perversos que se han creado por la sustitución de las instancias de planeación y autoevaluación que existían durante los setenta y ochenta en gran cantidad de universidades, convertidas ahora en simples agencias de cobertura y gestión de los requerimientos formales de los órganos de control externo dirigidos por la SESIC. Es notable, finalmente, el tratamiento insuficiente que se le da a la parte programática y propositiva del financiamiento. Siendo este tema el que de forma recurrente las universidades públicas manifiestan como el más importante, en el documento en referencia, la ANUIES es por demás abstracta y formal. No se presenta, por ejemplo, ninguna proyección de requerimientos financieros deseables para el 2006 o el 2020, aumento de salarios, necesidades de infraestructura, etcétera. A lo más se plantea llegar al 0.9 por ciento del PIB para el año 2006 (hace algunos años la propia ANUIES mencionaba el 1.5 por ciento como el deseable para los noventa), y la constitución de un fondo para nuevas instituciones (no se dice de cuánto). Su argumento principal es el mismo de siempre: que se requiere contar con un nuevo esquema de financiamiento a las IES públicas que esté sustentado en el desempeño institucional y cuyos indicadores sean ampliamente conocidos (como si no lo fueran). En este tema, se atreven tímidamente a plantear el tema del conflicto de la UNAM: la gratuidad. Su respuesta es irse por las ramas, véase si no: "El reclamo de una inversión pública en la educación superior es absolutamente legítimo. Sin embargo, es necesario, que su aplicación constituya una respuesta a las necesidades de esa mayoría que hoy no tiene la oportunidad de acceder a la educación superior y se oriente a lograr que todas las IES públicas tengan la infraestructura y la planta académica idóneas para ofrecer una educación de calidad. Lo anterior, obliga a explorar e imaginar nuevas modalidades de financiamiento de la educación superior pública para que estén en posibilidades de responder adecuadamente en cobertura, pertinencia y calidad" (p. 258). Con estas frases se elude el problema más que presentar alguna posición (ya no digamos solución).

En resumen, en este documento de la ANUIES, resalta la escasa valoración autocrítica sobre sus propios derroteros, sobre sus políticas y sus resultados, pero también la insuficiencia de su oportunidad, puesto que frente al cambio de gobierno que ha ocurrido en el país, la Asociación pudiera haber sido mucho más concreta en sus propuestas.

El comentario general que debe hacerse es que, siendo el documento de la ANUIES sugerente y positivo, se vuelve a reiterar una lógica reproduccionista y no de cambio real de futurición por la vía de la proyección, del escenario siempre optimista, pero escasamente audaz para presentar escenarios de

ruptura (de probables crisis o periodos de contracción), o bien alternativas diversas que orienten la estrategia que se sugiere. Un ejemplo es que se propone y se reitera la necesidad de creación de nuevas instituciones de educación superior, pero no se dice las características del modelo ni el perfil institucional del mismo, tal y como se requeriría para poner en marcha las políticas que se diseñan. El vacío que se presenta respecto al tema de la investigación científica y tecnológica, y la contribución de las IES al respecto, merece ser señalado como una ausencia realmente grave.

El documento se revela, entonces, más como un medio de negociación, que de estrategia y de transformación. Lo primero lo hace más que suficiente. Lo segundo se vuelve de nuevo necesario.

Los prolegomenos del conflicto de la UNAM

Para finales de los noventa, las visiones optimistas de corte oficialista o gubernamental, no coincidían mucho con la realidad en la que se desenvolvían las universidades mexicanas. Por lo menos aparecían en el contexto de su desarrollo las siguientes "turbulencias": un largo proceso de maduración de una triple crisis en la educación superior mexicana:

a) la del financiamiento federal hacia sus instituciones públicas;
b) la de la contracción en el acceso de la demanda social; y,
c) la del modelo académico y de sus formas de gobierno.

Durante los últimos 10 años, la concentración de las políticas hacia la educación superior, tendieron a poner el énfasis en el mejoramiento de la calidad del servicio, lo cual fue comprendido como el impulso a una serie de cambios por la vía de la evaluación externa de los programas académicos, del nivel y calidad de los cuerpos académicos, de la diversificación de las fuentes de financiamiento y en la modificación de la tradicional estructura de licenciaturas por el impulso a carreras cortas y técnicas. Estos temas marcaron profundamente la vida de las universidades y otras instituciones de educación superior, y en la práctica incidieron en la puesta en marcha de modificaciones organizativas importantes en las estructuras de las universidades, sobre todo en las públicas, sin que se haya alcanzado, sin embargo, un mejoramiento sustancial de los niveles de calidad, pertinencia y equidad en su desempeño.

En la realidad cruda de las instituciones, el impacto de las políticas gubernamentales hacia la universidad mexicana, apuntaba a otro escenario muy diferente a la idea de que se transitaba, pausada y gradualmente, de un paradigma cerrado a uno abierto, en donde ocurrían nuevos enfoques educa-

tivos y una gran vinculación con la sociedad. En la realidad, pues, la universidad mexicana no había podido articular una respuesta nueva a los requerimientos de la sociedad y la economía, ni una nueva respuesta a los incrementos de la demanda y los requerimientos de ampliación de cobertura social, sino que estos indicadores se habían deteriorado sensiblemente durante los últimos años de la década de los noventa. Cada vez más jóvenes tienen menos oportunidades de ingreso a estudios superiores y cada vez más desertan a temprana edad. En los hechos, la cobertura social de la universidad pública mexicana está entrando apenas a su fase de masificación, si se siguen los indicadores internacionales de tasas brutas de escolarización: 18 por ciento de atención al grupo de edad escolar correspondiente. En donde se ha crecido ha sido en la cobertura de la educación superior privada, que ha alcanzado ya el 25 por ciento de la matrícula nacional, y en la cobertura de las denominadas "universidades tecnológicas", las instituciones predilectas de la SESIC (que de 1994 a 2000 pasó de cero a 40,000 estudiantes). Se calcula que existen más de 2 millones de jóvenes con capacidades y credenciales básicas para el ingreso a estudios superiores, que no lo pueden hacer por una sencilla razón: no hay cupo para ellos. Mientras en todo el mundo se habla de que llegó el momento de "universalizar" la educación superior (Unesco, 1998), lo cual comprende una cobertura mayor al 50 por ciento del grupo de edad escolar correspondiente (de 18 a 25 años), en el país se amplió la oferta del nivel universitario o superior público apenas tímidamente, a lo largo de más de 20 años. El tema de discusión no es sólo poner el énfasis en el crecimiento de los "profesionales asociados", o los técnicos "superiores", sino el de ampliar la nueva oferta de nuevas carreras y perfiles de egreso correspondientes a las dinámicas de la sociedad y el mercado laboral que ya no son cubiertas por el modelo tradicional de universidad pública, ni en cantidad ni en calidad.

No obstante, desde la "nueva visión" oficial de las universidades, que se tenía a finales de los noventa, se habían realizado sorprendentes cambios organizacionales que superaban a las añejas "actitudes y prácticas burocráticas contrarias al desarrollo académico"[8] con lo cual se alcanzaba, también, una mayor transparencia en el uso y destino de los recursos y una más pertinente toma de decisiones. Pero en la mayoría de las instituciones se desmentía cotidianamente este optimismo.

En el extremo, estuvo el caso de la UNAM, cuando se opta por una decisión arbitraria y autoritaria de parte del entonces rector Francisco Barnés, de su

[8] ANUIES, *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas en el periodo 1994-1999*, ANUIES, México, p. 10.

equipo de trabajo, respaldada por el Consejo Universitario y el Colegio de Directores, para modificar el Reglamento General de Pagos (RGP). Como se sabía antes de la huelga, un importante sector de estudiantes creía que un aumento ligero o diferenciado de las cuotas podía ser justo, pero la maniobra realizada por la rectoría, su falta de cálculo político y su empecinamiento de romper con una tradición, acrecentó el motivo de agravio y despertó a un apagado movimiento estudiantil.

Durante este largo conflicto, el tema de las formas de gobierno, de la falta de representatividad de los órganos colegiados, de la sumisión de las autoridades a las decisiones que se imponen desde el gobierno federal, la sobreimposición de estructuras ilegítimas supraúniversitarias que deciden sin consultar con nadie, o la obsolescencia de algunas instancias de gobierno fueron parte de un debate que, así como en la UNAM, calaba en las entrañas de la vida de otras universidades.

En el único tema en donde se reconocía la crisis por la que atravesaban las universidades públicas del país, era en el del financiamiento. Por ejemplo, en el documento de 1999 de la ANUIES, se señalaba que:

> En la década de los ochenta, la educación superior sufrió los efectos de la crisis presupuestal del gobierno, con todos sus impactos negativos sobre el desarrollo de los programas académicos. En la década de los noventa, si bien el financiamiento ha mejorado en comparación con la década anterior, éste sigue siendo insuficiente para atender adecuadamente la creciente población escolar y realizar con calidad las actividades de generación y aplicación del conocimiento y de servicio a la sociedad… Con base en la información del Quinto Informe de Gobierno de 1999, el gasto federal en educación superior se incrementó en la década 1989-1998 en 58 por ciento en términos reales, y el gasto por alumno en 74 por ciento. El gasto federal por alumno (a precios de 1993), pasó de 9,000 pesos en 1994 a 8,500 en 1998… El gasto federal en educación superior como porcentaje del PIB ha venido disminuyendo en el periodo 1994-1998 de 0.66 a 0.49 por ciento. Asimismo el gasto federal en educación superior e investigación como porcentaje del gasto federal educativo ha mostrado una tendencia a la baja desde 1995 en que alcanzó una cifra del 18.3 por ciento, para situarse en un 15 por ciento en 1999.[9]

La decisión del rector Barnés, de modificar el monto de las cuotas, tuvo como sustento una política educativa que se concentró, desde la década de los ochenta, en realizar recortes y ajustes al presupuesto federal destinado a la educación superior pública. Se trató, en esencia, de una política de mercan-

[9] *Ibidem*, p. 47.

tilización de la educación que buscó implantar los términos de una diversificación del financiamiento y de mecanismos de evaluación del desempeño institucional (aspectos sugeridos por diversos organismos internacionales) que se expresó por la vía de la elevación de los costos del servicio, así como por la implantación de mecanismos regulatorios externos para otorgar recursos extraordinarios por la vía de presupuestos por programas. En resumen, en cobrar a todo el que se dejara.

La orientación de que las universidades públicas debían ser regidas por la oferta y la demanda, por el mercado, se convirtió en una burda política de mercantilización. La justificación que se tomó para impulsar esta política fue que ello incidiría en el elevamiento de la calidad del servicio. Sin embargo, los movimientos que se han venido sucediendo para justificar la contracción de los recursos públicos y la mercantilización de las universidades, no ha impacto de forma directa a la calidad, pero tampoco han incrementado la contribución de otros sectores (digamos los empresarios) al financiamiento educativo.

La crisis a la que entró el modelo tradicional de la universidad mexicana a finales de los noventa no ha sido comprendida a cabalidad, porque el balance indica que se han atendido más a los cambios de forma que a los de contenido y sustancia, en lo referido al currículo, a la producción y transferencia de nuevos conocimientos, en la perspectiva de la reorganización de los campos y áreas de estudio de la ciencia y la tecnología. En estos aspectos se vive en el atraso y se resienten brechas que se amplían año con año, que afectan ya gravemente el desarrollo del país.

El ocaso de finales de siglo: la huelga de la UNAM

El acontecimiento de la huelga de la UNAM no debe considerarse, entonces, de manera aislada, sino que debe abordarse como el reflejo de un conjunto de políticas y medidas, de contradicciones y realidades diversas que de forma fallida han intentado realizar cambios en las universidades públicas. En la UNAM se expresan las contradicciones y los problemas que otras muchas universidades padecen y resienten. Unas han sabido responder de mejor y más callada manera que otras, otras las padecen sin grandes conflictos y otras han puesto sus barbas a remojar.

La huelga de la UNAM debe servir para pensar en la redefinición del conjunto de las políticas emanadas de los anteriores gobiernos. Si esto no ocurre, seguiremos padeciendo de las fantasías de un modelo de educación superior en crisis, pero que avanza, paradójicamente, sin contradicciones ni tropiezos.

Las causas de la huelga más prolongada que ha tenido una universidad en el país, reflejaron una condición extrema de la más pura desconfianza entre las comunidades académicas hacia las políticas emanadas del gobierno. Una desconfianza que se reprodujo a tal nivel que se convirtió en una desconfianza generalizada. La huelga de la UNAM fue el símbolo emblemático de lo que ocurrió –con todo y que no acaba– en la educación superior en estos años que marcaron el cambio de siglo.

Desconfianza de los estudiantes hacia la rectoría, entre ellos mismos y de cada lado, entre estudiantes y maestros, entre maestros entre sí, entre autoridades e investigadores, entre investigadores y estudiantes, entre estudiantes y la sociedad, entre estudiantes y gobiernos, entre la derecha y la izquierda, desconfianza entre todos fue el signo permanente de la huelga de los 10 meses de la UNAM. Por ejemplo, la manera como se justificó la entrada de la policía al campus, el 6 de febrero del 2000, fue porque "ya se habían agotado todos los procedimientos para hacer *entende*r al CGH", y porque "se habían agotado las posibilidades del diálogo", o cosas parecidas.

Lo que estaba en el fondo era, sin embargo, una condición de crisis moral, de credibilidad, de cerrazón, de hartazgo, en donde se escondían los elementos causales que estuvieron detrás de las decisiones para no atender reclamos, para no dialogar en serio, para no valorar propuestas de salida y dejar alargar un conflicto para volverlo de universitario a político, a "cuestión de Estado", y para convertirlo de uno de carácter social a uno de "vigencia del estado de derecho".

Ni se habían agotado todas las posibilidades de solución de la huelga, ni se había agotado el diálogo. En realidad ni lo primero ni lo segundo se intentaron. Pero sí hubo innumerables propuestas y argumentos que fueron elaborados y proclamados por una cantidad importante de académicos. Antes y durante la huelga, fueron presentadas un sinnúmero de iniciativas que se enfrentaron a la cerrazón, valga de nuevo decirlo, ante la desconfianza sin límite de las partes en conflicto.

Desde principios de 1999, los estudiantes de la UNAM, desde el sector en donde se generalizó la desconfianza primero con justeza y luego con radicalidad, empezaron a organizarse más como jóvenes que como un movimiento estudiantil propiamente dicho.

Estos estudiantes, no eran ni se parecían en nada a los rebeldes rocanroleros de 1968, cuando la gran mayoría eran hombres, no conocían las computadoras, y se embebían por el triunfo de un socialismo en ascenso a nivel mundial. Entonces, las frases de paz y amor eran contundentes, y la revolución significaba algo mucho más importante que la democracia, porque ésta era como inexistente. Para los años setenta el número de estudiantes en la educa-

ción superior no rebasaba el total de los que actualmente están matriculados en la UNAM, porque había sólo 270,000. Fue hasta mediados de los noventa que empezaron a rebasar el millón. Para esas fechas, la mitad de ellos ya eran mujeres y su común social denominador era la caída del muro de Berlín, la informática, los celulares, la televisión en cable, los bloques de integración regional, las bandas, el eslam y el nombre de "Marilyn" lo representaba un loco transexual de rock pesado, y el referente de una rubia de piernas encantadoras, vistas por el efecto de los aires provocados por un tren subterráneo, era mera coincidencia.

A finales de la última década de los noventa, los estudiantes universitarios eran unos verdaderos privilegiados, porque la mayoría de su generación no alcanzaba a estudiar ni la secundaria, sabían más del mundo por el Internet, eran más cultos y mucho más alocados que sus anteriores generaciones.

En el movimiento de la UNAM, se vivió la generación de finales de siglo, es decir, el movimiento de los estudiantes de la era de la informatización, de la sociedad en red, y fue el último movimiento estudiantil de impacto nacional del siglo XX en México.

Pero estos estudiantes no eran valorados así en los discursos oficiales, sino que se les ubicaba como el sector más importante de la educación superior. Por ejemplo, mientras la rectoría de la UNAM, decía que los huelguistas eran unos intransigentes y anárquicos, en abril de 1999 había emitido un documento que llevaba como título "Propuesta para reformar los estudios de licenciatura en la UNAM", en donde se señalaba que los jóvenes eran el centro de todas las reformas (hasta la de los aumentos de pagos), y se afirmaba que:

> La juventud… ha cambiado en estos 30 años. Es una juventud que ha crecido en una sociedad que ofrece incertidumbres, bombardeada por un flujo continuo de información y acontecimientos, en la que se derrumban muchos de los cimientos políticos, sociales e ideológicos generados en los años de la posguerra. Una juventud que si bien se aferra a ciertos mitos, uno de los cuales es el de las profesiones, ya no cree en ellos. Una juventud que se ve ante una sociedad que cada vez le exige más, le presenta situaciones cada vez más complejas y contradictorias, y que le ofrece menos, que no le abre oportunidades reales, que le orienta… La educación y en especial la educación superior es una de las pocas instituciones que hoy se abren ante los jóvenes, pero para ser un verdadero elemento conductor de esa juventud en la búsqueda de su propio futuro, debe ser ante todo una institución actualizada para la juventud de hoy, consciente de la realidad y que eduque para el futuro (p. 5).

En este documento (que seguía en la discusión del Consejo Universitario de la UNAM, después del de las cuotas) se ponía el acento en los estudiantes,

con la propuesta de que se hacía necesario e impostergable, renovar los estudios de licenciatura.

De forma curiosamente paralela, otra universidad nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), también había descubierto que los jóvenes y los estudiantes, eran el sector más importante de la educación superior. Entonces, el rector general de la UAM informaba que se estaba impulsando una "iniciativa" para reflexionar sobre la docencia, y en sus palabras, indicaba que a pesar de que la universidad tenía un modelo diferente al resto de las instituciones del país, durante sus 25 años había puesto como centro de atención en el personal académico, por lo que se señala que: "los estudiantes no han formado parte de nuestro centro de atención y es muy poco lo que hemos desarrollado en términos de políticas y acciones, orientadas a ver a los estudiantes como un centro de atención fundamental". Por ello, considera que éste debía ser el nuevo eje de los cambios en las estructuras académicas, en los servicios que se les ofrece y en sus perspectivas de egreso, para lo cual se propone realizar cambios fundamentales.[10]

La pregunta que surge de lo anterior es por qué siendo los estudiantes el centro de atención y el motivo de ser de la educación universitaria, no fueron comprendidos, ni tomados en cuenta como tales. El ejemplo que aparece en lo inmediato es la actitud de las autoridades de la UNAM. Para ellas, los estudiantes eran sectores intransigentes o manipulables (calificados como los "ultras" o los "moderados"), no tenían cabeza propia ni intereses porque podían estar manejados por algún partido político. Se les valoraba desde una visión maniqueísta: los paristas eran los "flojos" y los noparistas los estudiosos que van a obtener el mejor empleo en el futuro.

Los estudiantes sólo podían ser vistos como grupo político opositor, pero no como jóvenes ni como sus estudiantes, ni como los motivos de una preocupación académica. Su visión volvió a ser la del complot, la del chantaje, la de la arrogancia; el síndrome de la autoridad y del gremio, la defensa a ultranza de la figura de una ilegitimidad, que se asume como lo exacto contrario. Con esto, la huelga estaba más que hecha para durar un largo tramo.

La huelga derrotada

Antes de la huelga que terminó en tragedia, cuando mucho un mes antes, una pequeña comisión de académicos se entrevistó con altos funcionarios de la rectoría de Francisco Barnés, para mostrar su preocupación sobre la

[10] José Luis Gázquez, "Iniciativa del rector general para reflexionar sobre la docencia", *Semanario de la UAM*, suplemento especial, 3 de mayo de 1999.

manera cómo se estaban llevando a cabo los procedimientos para imponer el nuevo Reglamento General de Pagos (RGP). Se les insistió a los funcionarios en que ello conduciría la huelga, y se les conminó a no realizar una convocatoria extramuros del Consejo Universitario –como después ocurrió–, se les presentó la idea de que lo mejor era aplazar la reforma y, desde entonces, se les propuso la palabra "suspensión del reglamento" en cuestión, para que ello permitiera debatir en serio el problema, sobre todo en relación con el año político que se vivía. Los funcionarios, después de un par de reuniones, confirmaron que estaban dispuestos a entrarle a la huelga, y poco después, otros, sostuvieron que frente al CGH habían tomado la decisión de irse "muy duro", pero "muy duro".

La decisión de continuar con una serie de reformas programáticas durante el rectorado de Barnés, pasara lo que pasara, y lo apoyara quien lo apoyara, fue rígida y autoritaria. En su escenario de reforma desde arriba, el equipo de la rectoría de Barnés de Castro mostró lo que para muchos ya era evidente: el profundo alejamiento de los directivos y funcionarios de entonces de la UNAM, de los intereses de las comunidades académicas y estudiantiles. Su visión de legitimidad estuvo más hacia las esferas políticas del poder y del gobierno federal, que hacia estas comunidades.

En el Plan de Desarrollo del rector Barnés, de noviembre de 1997, se comprometió a poner en marcha un conjunto de iniciativas de corto plazo, como las siguientes:

1. la consolidación de los estudios de posgrado como área de crecimiento universitario y símbolo de excelencia académica;
2. la consolidación y transformación de la formación profesional con base en las demandas y perfiles que el entorno competitivo requiere de los profesionales;
3. el sostenimiento del liderazgo de la institución en investigación, en lo que se refiere a creatividad y generación de conocimientos, fortaleciendo así esa tarea y potenciando su impacto y trascendencia;
4. la continuidad del bachillerato como parte integral de la universidad y semillero de jóvenes promisorios académica y socialmente hablando;
5. el reforzamiento de la formación y competencia académica de su personal académico;
6. el mantenimiento de los estándares de calidad, creatividad y profesionalismo que ha alcanzado (la UNAM) en las diversas expresiones y manifestaciones del arte y que ha llevado a cabo en la difusión de la cultura;
7. la renovación acelerada de su organización académica y administrativa para responder mejor a los retos internos y externos;

8. la existencia de un sistema de planeación y evaluación institucional;
9. la consolidación de un sistema informático y de telecomunicaciones;
10. su transformación en una red de campus universitarios que funcionen con mayor libertad académica y administrativa entre sí, pero dentro de un sistema orgánico universitario;
11. las acciones de vinculación que se convertirán en un quehacer sistemático de la universidad;
12. una participación creciente en la actualización de sus egresados y de los profesionales mexicanos;
13. un financiamiento sólido y pertinente.

Cuando reventó el movimiento estudiantil, su actitud fue de desprecio.

Desde el lado de las autoridades, desde los primeros días de la huelga privó una concepción cerrada de salidas unilaterales, de manipulación de la opinión pública y de buscar, sobre todo, el desgaste y la división del CGH. La idea del diálogo, propuesta de manera inmediata por parte de una comisión de académicos, entonces denominada Comisión Plural de Investigadores (CPI), no tuvo ningún eco. Fue hasta la tercera semana de la huelga, que la rectoría nombra a una errática y confusa "Comisión de Encuentro", que con los únicos que no logró "encontrarse" fue con los del CGH. Después, con el carácter de "resolutiva" que se le dio a esta comisión, hasta su final no fue capaz de lograr un solo resultado favorable al avance de la solución del conflicto. Lo único que hizo fue dejar hacer y dejar pasar.

A poco más de un mes de huelga, fue convocado el Consejo Universitario de forma extraordinaria –reunión que se lleva a cabo sin la interrupción del mismo por parte del CGH–, y se avanza en una propuesta de solución de algunos de los puntos del pliego petitorio de éste, como resolutivo que se determinó como algo que debía acatarse sin más, cuando importantes grupos de académicos sugerían que éste debía considerarse como una plataforma de discusión, para propiciar un diálogo entre las partes, con el establecimiento de una comisión del mismo Consejo Universitario –dado que la de "encuentro" estaba profundamente cuestionada por el CGH.

La situación en lugar de mejorar, se volvió más crítica porque la propuesta del Consejo Universitario ahondó las diferencias en el seno de los estudiantes paristas, algunos de los cuales radicalizaron el movimiento con el desconocimiento de dirigentes estudiantiles reconocidos de algunos grupos y sectores, y con la manifestación de una abierta confrontación entre sí. La paralización de importantes avenidas en la ciudad de México, las constantes manifestaciones en pro de una confrontación con el gobierno de la ciudad de México del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y la orientación que ya impri-

mían los grupos más radicales en la conducción del movimiento, fueron ahondando las mutuas y reproducidas desconfianzas, pero fueron limitando las perspectivas de solución negociada del mismo.

Para entonces, en el seno de la propia rectoría se mostraban también fisuras. Algunos ex rectores empezaron a manifestarse por una salida violenta, criticaban velada o abiertamente, por medio de diversos voceros, al rector Barnés, otros grupos de derecha exigían sancionar a los estudiantes, y muchos más pedían a gritos la entrada de la fuerza pública.

Los intentos de diálogo fueron fracasando uno a uno. El primero aceptado por el CGH, el de la Cámara de Diputados, terminó en un caos y los que le siguieron en el edifico antiguo de Minería (en el centro de la ciudad de México) no pasaron de las propuestas de formato y de procedimiento. Durante estos intentos fracasados y alargados innecesariamente por ambas partes, numerosos académicos propusieron medidas concretas para avanzar en el diálogo. Por ejemplo, a mediados de julio de 1999, unos cientos de profesores e investigadores se pronunciaron públicamente e hicieron llegar a las comisiones del supuesto diálogo en Minería, la propuesta de aceptar la solicitud del CGH de exponer públicamente "sus argumentos y consideraciones respecto a las causas del conflicto y al contenido de su pliego petitorio, y asimismo, que se escuchen las consideraciones respectivas de la rectoría al respecto". Se proponía, además, que la organización de un Congreso General permitiría discutir la resolución de los puntos del pliego petitorio, con lo cual quedarían pendientes de resolver, por la vía del diálogo inmediato:

a) el alargamiento del semestre;
b) un pronunciamiento explícito de no ejercer sanciones ni represalias hacia los estudiantes;
c) acuerdo de fecha y lugar para la entrega de las instalaciones.

Lo que para este grupo de académicos parecía racional y lógico después de unos cuantos meses de huelga, a las partes en conflicto no les pareció ni digno de ser abordado. Después el CGH, durante las transmisiones por Radio UNAM desde Minería, clamaba porque lo dejaran, por lo menos, exponer el contenido de su pliego petitorio, y la delegación de la ya nueva rectoría, suponía que lo conocía a cabalidad. El mismo resultado tuvo la propuesta del denominado "grupo de los ocho" (un grupo de destacados profesores, algunos de ellos eméritos), que formuló una propuesta también bastante racional para solucionar el conflicto, que llegó a ser aprobada por el Consejo Universitario, pero que fue desechada sin más por el CGH, porque se entendió que la rectoría ya le había dado el "beso del diablo", para abortarla.

En un desplegado hecho público el 31 de agosto de 1999, alrededor de 250 académicos, frente a la convocatoria a una nueva sesión del Consejo Universitario, señalaron lo siguiente:

> A más de cuatro meses de paralización de las actividades, los académicos abajo firmantes, que hemos venido compartiendo puntos de vista, emitido sendas propuestas sustentadas en el diálogo entre las partes y nos hemos organizado de manera permanente desde antes y durante todo este periodo, consideramos que se debe poner en el centro de la atención, del análisis, de las propuestas y de todos nuestros esfuerzos la realización de una verdadera reforma universitaria, incluyente, profunda y de un claro carácter democrático. Esto es lo que hemos insistido al CGH y exigimos a las autoridades.

La argumentación con la que se sustentaba la necesidad de llegar a un congreso era el tema central de este comunicado, en donde se proponían siete puntos (que después aparecerían del lado de las autoridades como plataforma de solución) a saber: "suspender el RGP, suspender la relación con el Ceneval, decretar la no aplicación de ningún tipo de sanción a los paristas, tomar como base la plataforma de solución emitida por el grupo de los ocho, junto con algunas de las precisiones, avances y propuestas complementarias que hemos realizado diversos sectores de la comunidad universitaria".[11]

Para el mes de septiembre, los académicos organizados en la Federación de Colegios del Personal Académico de la UNAM (FCPA), volvieron a proponer cuatro puntos para llegar a un acuerdo inicial entre las partes: suspensión del RGP, desistimiento de las sanciones administrativas y penales contra los paristas, elaboración de un esquema de recuperación del semestre y el compromiso del Consejo Universitario de organizar un congreso y foros de discusión y decisión (*La Jornada*, 9 de septiembre, p. 38). Este comunicado fue considerado "un chantaje" por el CGH, y una tontería por parte de las autoridades, que para entonces no querían saber nada de la realización de un congreso universitario. Algunos ex rectores exigían al rector Barnés convocar al Consejo Universitario para oponerse a la figura de congreso resolutivo.

Para el mes de noviembre, el conflicto en la UNAM había llegado al límite, y con ello la lógica de las estrategias de desgaste elaboradas por el rector Barnés y de resistencia inamovible del CGH. Era el momento entonces de sustituir al rector, e iniciar una nueva ruptura y reprimenda al CGH. El gobierno federal se decidió por intervenir directamente la universidad.

[11] *La Jornada*, 31 de agosto de 1999, p. 16.

Con el arribo de la rectoría dirigida por Juan Ramón de la Fuente, se buscó primero comprender que esta huelga tenía un motivo profundo: la desconfianza de todos contra todos. Recupera las alianzas perdidas con la derecha universitaria y los ex rectores, atiende a todos los sectores de la comunidad, propicia una imagen de dialogista y de autoridad competente y dedica todos sus esfuerzos en buscar el entendimiento con el CGH.

En su primer encuentro con el organismo estudiantil (29 de noviembre), señala que éste "representa el primer acercamiento que nos encamina hacia una solución del conflicto y, con base en un diálogo respetuoso que siempre ha caracterizado a los universitarios y un intercambio libre de ideas, en presencia de los medios de comunicación y de cara a nuestra sociedad, estoy seguro que vamos a poder avanzar hacia el objetivo común que hoy nos tiene aquí reunidos". A partir de entonces, se propuso construir una salida de "consenso", que fue exactamente la misma que diversos grupos de académicos habían elaborado, como se ha señalado aquí, desde hacía meses. El mismo fue presentado y aprobado por parte del Consejo Universitario. Para sustentarla, el rector convocó a la realización de un plebiscito universitario. Para entonces, la Federación de Colegios (FCPA) emitió un comunicado que a la letra decía:

> La propuesta recoge muchos de los elementos que amplios sectores de la comunidad universitaria, en particular esta federación han venido construyendo como propuestas de solución al actual conflicto. En este sentido, la federación considera que el mecanismo plebiscitario, como expresión directa de la comunidad, representa un avance democrático; …La redacción de la primera pregunta, sin embargo, convoca a votar por la propuesta "en paquete", es decir, incorpora la composición de la comisión organizadora y del congreso mismo, asuntos que ameritan una discusión más detenida. En cuanto a la segunda pregunta, la posición de la federación es aún más crítica, ya que considera puede dar lugar a una interpretación de los resultados del plebiscito que favorezca una salida unilateral, produzca con ello una mayor polarización de la comunidad universitaria e incluso pueda justificar el uso de la fuerza para el levantamiento de la huelga…Por último, la federación considera que los resultados del plebiscito deberán servir como base para que la negociación entre rectoría y el CGH conduzca a la solución del conflicto y el levantamiento de la huelga en el plazo más breve (*La Jornada*, 18 de enero de 2000).

Los acontecimientos, a partir del plebiscito mostraron que los temores expresados por la FCPA eran ciertos. En lugar de propiciar la negociación con el CGH, se le conmina a la entrega de las instalaciones, se revive la idea de que había grupos externos infiltrados, que había "pillaje, saqueo y vandalis-

mo", se hace intervenir a la PFP en la dirección de preparatorias, y se aprovechan los acontecimientos trágicos de un enfrentamiento en la preparatoria número 3 para dar luz verde al "Operativo UNAM" de aprehensión de estudiantes.

Con la entrada de la PFP al campus universitario, el domingo 6 de febrero de 2000, se lanza una campaña publicitaria de un solo estilo, que construye un discurso vehemente: "lamentamos que los reiterados esfuerzos que se realizaron para lograr una solución concertada al conflicto universitario no hayan podido fructificar", como suscribieron los directores de la UNAM, o como lo dijo el Consejo Nacional de la ANUIES, "lamentamos que los múltiples esfuerzos realizados para encontrar una solución basada en el diálogo y los acuerdos entre universitarios no hayan dado el resultado esperado a lo largo de ese tiempo", con curiosas coincidencias. Luego vinieron las acusaciones de terrorismo, de peligrosidad social, de despojo hacia los estudiantes presos, combinadas con los llamados a la concordia y al regreso a clases en un clima de "reconciliación".

El 2000 en la UNAM: un año de cambios sin cambios

Como expresión institucional de una realidad compleja, la UNAM tiene en el 2000 su punto de quiebre. Después del traumático conflicto que vive en 1999, la universidad nacional refleja el contexto de redefiniciones políticas que se viven con la coyuntura del cambio presidencial –la ruptura de una época–, y reconstruye su espejo para volverse a mirar sobre sí misma; expresa la configuración del paralelograma de fuerzas que se manifiesta en su interior, y busca el reencuentro con la conciencia de su papel protagónico hacia afuera.

En el terreno económico y social, el país vive la convulsión del cambio de régimen político. Para el 2000 se hizo mucho más evidente, que la adopción de un modelo económico de corte integracionista-liberal había profundizado los niveles de inequidad y desigualdad. El 10 por ciento de la población nacional, había acumulado un porcentaje mayor del total de los ingresos que el que tenía a mediados de los noventa, restándoselos a los niveles medios y bajos de la población. Esto mostró la tendencia al deterioro social, al subempleo-desempleo y a la contracción de los niveles de ingreso de las mayorías. Para este año, la viabilidad de la continuación de este modelo fue debatida y cuestionada desde muchos niveles y desde diferentes perspectivas. Esto se mostró tanto en los organismos internacionales como el Banco Mundial o el propio Fondo Monetario Internacional, con el replanteamiento de la lógica neoliberal del Acuerdo de Washington, como en las reuniones internacionales de comercio. También en el debate nacional, en el contexto del cambio

presidencial, se expresaba que había que redefinir los marcos de la política económica y social de manera integral, sobre todo porque, por una multiplicidad de ejemplos, el riesgo de estallidos sociales en cadena ya habían alcanzado un nivel muy alto, de continuar como tal con el mismo modelo. En mucho, la campaña exitosa de Vicente Fox, orientada a las empresas medianas y pequeñas, hacia el empleo, la calidad de vida y la educación, las reformas constitucionales, y su intención de realizar una reforma fiscal buscaron atraer las críticas hacia el modelo de integración liberal, desde el planteamiento de un nuevo esquema de desarrollo desde el Estado: no la del Estado reducido, sino la de un Estado fuerte, legitimado y eficiente.

En este debate, la educación superior y universitaria fue resaltada como prioritaria y necesaria para la integración de una nueva perspectiva de modernización productiva y social. En los discursos de campaña, sobre todo de Vicente Fox, se argumentaba la necesidad de emprender una revolución educativa, muy al tono con la introducción de nuevas tecnologías y los modelos de calidad empresarial, que dependen en mucho de la capacitación de los recursos humanos, porque esto se presenta, se decía, como un requerimiento fundamental para el avance económico del país en donde el conocimiento es la base de la productividad y la competitividad. En el discurso del candidato ganador de la presidencia sobraron las promesas de recursos para emprender esta revolución educativa, de apoyar con todo a la educación superior y universitaria y hacer de ésta una prioridad central de su gobierno.

Para la educación superior, la plataforma de gobierno de Fox, tuvo como referente principal el documento elaborado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), denominado "La educación superior en el siglo XXI, líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES". Vale la pena resaltar que esta asociación había formulado recomendaciones más o menos similares durante los cambios de gobierno en el pasado, pero la particularidad en el presente fue que el documento fue elevado a rango de política oficial, e inclusive el entonces secretario ejecutivo de la ANUIES, doctor Julio Rubio, fue nombrado subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), de la SEP.

En el documento "Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006", de la "Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada" se propone una visión de las instituciones de educación superior muy homogénea y plana. Para el 2025, se señala allí,

> las instituciones de este nivel habrán realizado transformaciones estructurales para su consolidación académica; integrarán un sistema de educación supe-

rior de alta calidad, con suficiente cobertura, diversificado, vinculado con la sociedad, que funcionará con equidad y que formará ciudadanos, profesionales creativos y científicos comprometidos con su país y de competencia internacional.

Esta visión idílica supone que en los años por venir, todas las instituciones tendrán que realizar cambios de fondo en sus estructuras, implantar un nuevo enfoque educativo, alcanzar un alto rango de calidad de referencia internacional y haber superado sus actuales niveles de desigualdad e inequidad en la atención al ingreso y egreso social.

Las metas para este periodo de largo plazo, son las siguientes:

1. Matrícula total: 5'714,900 alumnos.
2. Tasa de cobertura: 50 por ciento.
3. Tasa promedio de titulación: 80 por ciento.
4. Número de profesores: 300,784, de los cuales el 41 por ciento será de tiempo completo.
5. Profesores de tiempo completo con posgrado: 80 por ciento.
6. Relación profesor/alumno: 1:19.
7. Financiamiento: 2 por ciento del PIB nacional.

Con esta concepción, destacan algunas acciones que vale la pena discutir, sobre todo en relación con el tema de este trabajo. En lo central se destaca el tema de la necesaria reforma universitaria (que, como se sostiene aquí, fue la asignatura pendiente para la UNAM durante el 2000). Esta reforma, se plantea, debe impulsar un nuevo enfoque educativo sustentado en el paradigma del aprendizaje, dentro de un sistema nacional de educación superior diversificado, abierto y flexible. Para lograr esto, se propone un nuevo marco normativo, de evaluación y acreditación del desempeño institucional, que definirá nuevos criterios a los que deberán sujetarse las universidades.

En el subsector que se inscribe la UNAM –el de la educación universitaria pública–, sin embargo, la realidad presenta redefiniciones y gran cantidad de iniciativas institucionales que, en lo particular, habrán de confrontarse con lo que se supone impulsará la nueva política hacia la educación superior.

Los cambios que han ocurrido en la educación superior son notables, a tal grado que, en comparación, presentan a la universidad nacional como una institución que ha intentado la reforma estructural sin lograrla. Y sin embargo, se mueve.

En los hechos, los cambios los vive la UNAM en el 2000, dentro de un conflicto que impidió la posibilidad de emprenderlos de forma sistemática

y participativa por la vía de un Congreso largamente anunciado. Estos cambios están en sus actores y en su devenir, en algunas de sus estructuras académicas y en su redefinición como universidad pública. Lo que los estudiantes plantearon para recurrir a la huelga se desdibujó durante el año sin resultados objetivos ni progresivos para emprender el camino de la reforma, como ocurrió con otras iniciativas que se habían propuesto durante el rectorado de Francisco Barnés, sin lograrlo: éste es el caso de la denominada "federalización" de la UNAM, o bien el de la reforma a la licenciatura. El único cambio que ocurrió durante los cinco años previos al 2000 en la UNAM, fue la reforma a los estudios de posgrado, con la puesta en marcha de un nuevo reglamento de los mismos.

Para el 2000, la imagen de una UNAM nacional, autónoma, de excelencia, de investigación o de alto impacto en su desarrollo como líder de un subsistema de educación superior ya no era tan notable, ni a ciencia cierta tan cierta. La UNAM era más bien un conglomerado abigarrado de estructuras superpuestas, de sectores sin articulación, reproduciendo carreras en su mayoría muy tradicionales, con dificultades para despegar en sus proyectos de investigación por la falta de recursos y la ampliación de su planta de investigadores, con profesores mal remunerados, sobre todo los de tiempo parcial, una burocracia gigantesca y un gobierno muy pesado y autoritario. Tiene sus fortalezas, como todo, pero la idea de una universidad integrada, democrática, pujante e innovadora no era la realidad de esta institución, sobre todo con todo lo que destapó el movimiento de huelga.

La reforma de la UNAM –por ello o a pesar de ello–, se presentaba como cada vez más necesaria. Por ejemplo, se hace referencia a la crisis de la universidad por el conflicto, pero ni en las demandas de los estudiantes, ni en las perspectivas del debate que giró alrededor de estos se enfatizó, como se debiera, respecto de los aspectos medulares del servicio educativo que ofrece esta institución: la rigidez de su sistema escolar, la obsolescencia de sus currícula, la tradicionalidad de sus carreras, el impacto negativo de sus sistemas de evaluación del trabajo académico; en breve, la falta de iniciativas para emprender una verdadera reforma académica, no organizativa, ni normativa, ni financiera, sino académica que ponga a la altura de las circunstancias, de los conocimientos de frontera, de las nuevas perspectivas pedagógicas a esta universidad.

La concentración de estudiantes que tiene la UNAM, en todos sus niveles y grados, es la más alta del país. Sin embargo, mantiene un modelo académico atrasado y en extremo tradicional, en donde la tercera parte de sus alumnos estudian derecho, contaduría o administración, y más de la mitad

dentro de carreras que se ofrecen de manera masiva en la gran mayoría de las universidades del país. Se trata de un modelo típico de carácter profesionalizante, disciplinarista, sustentando en la enseñanza, cuando las nuevas tendencias de cambio curricular y de estructuras académicas se están acercando a la flexibilización de la currícula, a la multi e interdisciplina, al paradigma de los aprendizajes, y a las formas de evaluación cualitativa que enfatizan los logros en el proceso educativo en los aprendizajes y no en el producto formal obtenido, cualquiera que este sea.

La organización académica de la UNAM, está sostenida en licenciaturas rígidas e inamovibles, que escasamente atienden a los campos emergentes del conocimiento, a los nuevos métodos, lenguajes y tecnologías de las nuevas áreas de la ciencia, o bien a los requerimientos de un mercado laboral que está transformándose día a día.

Un poco antes del estallido del conflicto de 1999, una Comisión Especial para la Transformación de los Estudios de Licenciatura de la UNAM, –como ya se ha citado– había propuesto una reforma a los mismos, y más allá del modelo y la reglamentación que se pretendía implantar, se realizaba el siguiente balance:

> La atención a las nuevas necesidades y campos de trabajo que surgen en la sociedad se canaliza por un incremento constante en el número de carreras y planes de estudio, cada uno de ellos rígido y con un diseño establecido. Los planes de estudio se sustentan en el concepto de asignatura y devienen en listados de materias y contenidos que pretenden abarcar en forma exhaustiva la temática definitoria de una profesión. La enseñanza se centra, en la mayoría de los casos, en la exposición del maestro frente a grupo, en ella el alumno tiene un papel pasivo y la asistencia a clase abarca, para muchos alumnos, casi la totalidad del tiempo que dedican a sus estudios… Por otro lado esta concepción educativa se extiende y se imbrica con el mundo de las profesiones al establecerse, incluso en los aspectos legislativos, una correlación biunívoca entre licenciaturas y profesiones formales… (Pero) en (los) treinta años transcurridos desde la última revisión general de la licenciatura en la UNAM México y el mundo han cambiado enormemente.

Desde el otro polo del proceso de enseñanza-aprendizaje, están los académicos de la UNAM. Con cerca de 37,000 profesores, ayudantes, investigadores y técnicos, la universidad nacional cuenta apenas con 4, 960 profesores de carrera y 1,974 investigadores. Con ellos se realiza casi el 50 por ciento de la investigación científica del país, mientras que las labores docentes las realizan más de 22,000 (el 62 por ciento del total) profesores de asignatura que,

como se comprende, son quienes reproducen el esquema más tradicional de enseñanza, y se concentran en las carreras saturadas.

Estas plantas académicas están en proceso de envejecimiento, la mayoría anda entre los 45 y los 54 años, y cuentan apenas con estudios de licenciatura. Entre los investigadores predominan los que cuentan con posgrados, sobre todo con doctorado. Durante los últimos 20 años se implantó un sistema de evaluación del trabajo académico basado en puntajes y productividad que prácticamente disolvió la colegialidad de los cuerpos académicos, individualizó al extremo su labor, y modificó valores y criterios de desempeño académico y calidad de forma perversa. Estas condiciones han impedido, también, la discusión entre los académicos de una reforma sustancial en la universidad.

El congreso universitario como salida doble al conflicto vivido (esto es, de reforma con solución a las demandas de este movimiento), fue asumido en 2000 por un actor diferente al que lo propuso, que lo hizo suyo y lo manejó con tiempos y contenidos desde su propia lógica de interés: nos referimos a las nuevas autoridades de la administración central, que prácticamente toman las riendas del asunto en ese año.

Los estudiantes habían puesto al frente del movimiento la defensa de la universidad pública y del derecho de la autonomía de recibir los recursos necesarios para el desarrollo de la institución, como señaló, entonces, González Casanova:

> logró marcar un punto de quiebre en la historia nacional, al defender el carácter público de las universidades y de los recursos nacionales que aún no han sido privatizados y que no deben serlo. Planteó la defensa de los derechos sociales a la educación universal y gratuita desde la preprimaria hasta la universitaria o superior. Replanteó la necesidad de reformular la democracia universitaria sin merma de los altos niveles académicos y de estudiar a fondo cómo lograr esos objetivos sin declararlos imposibles, menos hoy cuando se dan nuevas posibilidades técnicas y científicas en la llamada "sociedad del conocimiento". Reclamó no reducir la cultura general a una cultura sólo útil para la empresa privada, y el vincular los centros de estudio a la sociedad civil. Exigió el diálogo público y la organización de un congreso que tuviera carácter deliberativo y efectivo para la legislación y ejecución de sus acuerdos (*La Jornada*, 7 de enero de 2000, p. 37).

El camino para emprender una reforma sustancial en la universidad, estaba contemplada desde esta perspectiva que en el año fue conculcada. Esto se debió a que el movimiento estudiantil y sobre todo su dirigencia más radical,

perdieron de vista la posibilidad de negociación y de interlocución con las autoridades y con la gran mayoría de los académicos, a que éstas toman la iniciativa para asumir el proceso de cambio desde su perspectiva, y a que la represión del Estado se hace vigente, de nuevo, en el campus.

El punto de quiebre se presenta apenas iniciado este año clave para la UNAM con la toma de ciudad universitaria por la Policía Federal Preventiva (PFP) el día 6 de febrero, en donde fueron aprehendidos más de 600 estudiantes, que se sumaron a los 251 detenidos durante los sucesos ocurridos unos días antes en la preparatoria número 3. Con ello se ponía fin, en los hechos, a la huelga estudiantil, que se presentó como un golpe político demoledor hacia la dirigencia más radical del CGH. La cárcel polarizó aún más las posiciones confrontacionistas de ésta, pero desdibujó la posibilidad de la reforma y el cambio radical que se postulaba, hacia las demandas de libertad de los presos y el resarcimiento de las heridas. La autoridad no tuvo ningún problema en anunciar que, de una u otra manera, las demandas enarboladas por los estudiantes estaban satisfechas, cuando ya no lo eran para ellos mismos. El problema dejaba de ser un referente universitario para hacerse nacional, y dar cuenta de la falsedad de la justicia, los entramados de la discrecionalidad de su aplicación, de la represión a la disidencia pura y simple, y la incapacidad, de todos, para entablar una negociación fértil que condujera a la transformación de la institución. La prioridad de los actores directos del conflicto no fue ésta.

Con la maduración de la coyuntura electoral para el cambio presidencial, el caso de la UNAM dejó de ser la noticia de primera plana, para quedar subordinada al juego político partidario y de los candidatos, y con ello la solución del conflicto, el Congreso Universitario, quedó a la espera de otros momentos, una vez que se instalara el nuevo gobierno.

Con el CGH golpeado y aturdido, la nueva rectoría de la UNAM toma la iniciativa del proceso de reconstitución institucional, recobra sectores de la comunidad que se encontraban en extremo polarizados, aísla a la parte más radical de los estudiantes y empieza a buscar un liderazgo definitivo.

En sus discursos, se busca recuperar la imagen desgastada de una universidad conflictiva, frente a una académica, con identidad histórica al servicio de las prioridades nacionales; se insiste en el papel central que juega la UNAM en la investigación, en la calidad de su docencia, de su difusión cultural y de los servicios que provee a la sociedad toda.

A mediados del año, la imagen de la UNAM comenzó a ser recobrada: se realiza el concurso de admisión sin contratiempos, vuelve a ser la institución más demandada para cursar estudios de bachillerato propedeútico y licenciatura, y la capacidad y excelencia de sus posgrados se revelan como únicos.

Para finales del año, el tema central deja de ser la reforma, o el conflicto *per se*, y el tema del financiamiento es lo que hace girar el proceso de reconversión institucional.

El panorama del financiamiento público hacia al educación superior, se conoció como muy alarmante este año. Durante las dos últimas décadas del siglo, la educación superior fue considerada un segmento del presupuesto federal que podía estar sujeto a recortes, dependientes de la contracción de los recursos o de una eventual negociación, o ubicados como complementarios para signar montos orientados por programas de financiamiento extraordinarios, pero de ninguna manera como un sector que debía ser atendido de forma prioritaria por parte del gobierno. Esto se debió a consideraciones de distribución presupuestal que orientaron el gasto hacia las verdaderas prioridades consideradas durante los anteriores sexenios, como la deuda externa y la deuda pública, el gasto en armamento y fuerzas armadas, las privatizaciones, el rescate bancario, etcétera, pero también a perspectivas ideológicas y políticas, que consideraron que el gasto en educación superior debía enmarcarse en el gasto social y no como rubro definido en lo particular, y por la idea de que la principal inversión debía ubicarse en la educación básica y en la tecnológica.

A nivel internacional los cambios en el funcionamiento de las administraciones universitarias han estado asociados, directamente, a la contracción de los recursos financieros provistos por los fondos públicos. Ante ello, la transparencia y las reglas claras, tanto desde el gobierno como desde las instituciones de educación superior, se han universalizado pero también ello se ha expresado dentro de un proceso más complejo y diversificado. Esto no ha ocurrido en México.

La discrecionalidad, los recortes sin decir "agua va", y el desbarajuste que se presenta en la definición, otorgamiento, uso y manejo de los recursos públicos hacia la educación superior pública no tienen nada que ver con la experiencia internacional, que se mueve alrededor de los terminos *accountability*, "rentabilidad" o "diversificación".

La experiencia de los tres recortes de 1998, y lo que ocurrió durante enero de 1999 para definir el presupuesto a educación superior, son botones de muestra de una realidad nada racional con la que se trabaja en materia de financiamiento en el país. A continuación, se presentan algunos elementos que se rescatan de esta anarquía y algunas cifras para sus cálculos o comparaciones.

La advertencia general que debe hacerse, de entrada, es que las cifras del presupuesto nunca coinciden con el ejercicio fiscal, y mucho menos con la cuenta pública que en su momento el Ejecutivo federal presenta a la Cáma-

ra de Diputados. Lo otro que se puede deducir al respecto, es que a pesar de que lo aprobado durante el mes de enero del año ya son cifras con las que se cuenta, no se debe esperar que esto sea así durante todo el periodo. Quien lo entienda y sepa a ciencia cierta por qué una prioridad fundamental para este gobierno, deba recortarse frecuentemente, que lo publique. La explicación oficial es doble: porque se debe a la aplicación de las medidas salariales y de servicios personales, y porque se llevan a cabo otros cambios que realiza el sector en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si para algunos esto es una explicación suficiente, que allí quede.

En términos del presupuesto para educación en general, los ramos que se aprueban son tres: el 11, el 25 y el 33. Para la educación superior, el 25 es que el que más importa, así como los denominados "extraordinarios", y durante 1998 con los tres recortes que hubo, las instituciones más afectadas fueron la UNAM y el IPN, pero no así la subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), ni la UAM, ni la UPN. ¿Por qué sólo para las dos primeras? Sin ninguna duda porque se trató de un "ajuste-necesario-de-carácter-técnico-racional".

Para 1999 se tuvo un presupuesto programado de 66,172'997,300 pesos para el conjunto del sector educativo. Sin embargo, con el primer "ajuste" realizado durante el mes de enero, éste se redujo a 60,352'560,500 pesos, es decir, que ello ocurrió desde una maniobra rapidísima de unos cuantos días. Algunos de los "ajustes" presupuestales que nos parecen interesantes, son los siguientes:

a) El total del subsidio público ordinario para educación superior en 1998 fue de 24'324,486 pesos y para 1999 se redujo a 11'214,404 pesos.
b) Después de los ajustes, la SESIC contó con 52'530,200 pesos; las Universidades Tecnológicas con 297'123,100 pesos; la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) con 245'426,200 pesos; la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) con 1,326'320,900 pesos; la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con 7,616'904,400 pesos; el Instituto Politécnico Nacional (IPN) con 3,353'837,800 pesos, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) con 2'356,765 pesos.

Estos montos, que son menores a lo que las instituciones programaron, se emparejaron con la contracción y estancamiento de la matrícula de las universidades públicas del país. Para el periodo 1997-1998 el número de estudiantes inscritos en las 34 universidades públicas de los estados fue de 586,990. De éstos, 558,000 fueron de licenciatura y casi 29,000 de posgrado. Para el ciclo que inicia en 1999 el número de estudiantes bajó a 573,779. Para las universi-

dades federales (UNAM, UAM y UPN), la matrícula se redujo de 201,233 a 188,437. Menos recursos, menos estudiantes.

La atención a la matrícula de educación superior pública estatal y federal no se ha modificado sustancialmente en 20 años: siguen siendo de 1'400,000 estudiantes, en total. Pero la de las instituciones privadas, está alcanzando los 500,000, con todo y las "patito", a lo que hay que agregar la de las nuevas y flamantes universidades tecnológicas (que ni son universidades porque no tienen todas las áreas del conocimiento, ni tecnológicas porque no abarcan las ingenierías de alto nivel, ni tienen posgrados), que andaba en los 40,000 estudiantes. A nivel de estudiantes de doctorado, el número de estudiantes llegó a los 6,000, lo que significa que dentro de unos cinco o siete años el país contará apenas con unos 15,000 o 20,000 doctores. Esto significa una cifra menor de lo que tienen países como Brasil, Argentina o Turquía.

Vale la pena recordar el compromiso que se adquirió en el documento programático del gobierno del presidente Ernesto Zedillo (ex secretario de Educación) en materia educativa: "la educación será una altísima y constante prioridad del gobierno de la república, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables", a lo que se agregaba que "el gobierno federal se propone dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades" (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000).

Sin embargo, el resultado fue que la orientación del gasto público no ubicó a la educación superior como prioritaria; los montos destinados durante el sexenio, no alcanzaron a ser equivalentes a los de inicios de los ochenta; que para educación superior los recursos fueron menores al 0.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), y que se seguían distribuyendo los recursos públicos sin transparencia y sin reglas explícitas.

Dentro de un periodo más amplio, de 1980 a 2000, para educación pública el porcentaje del gasto federal respecto al PIB, en la práctica, no se altera, pues pasa del 4.6 al 4.9 por ciento. Sin embargo, son notables las variaciones extremas que ocurren entre estos años, como las que se presentan en 1982 con una reducción del menos 4.53 por ciento, la de menos 30.42 por ciento (la más drástica de los 20 años) en 1983, y la de menos 20.10 por ciento en 1995. Debe destacarse que a partir de ese último año, ya no aparecen reducciones como las ocurridas en el decenio anterior, pero sí algunas significativas: en 1996 se alcanza un gasto público 8.36 por ciento mayor, pero en 1998 éste baja 7.25 por ciento; y en 1999 se reduce 4.97 por ciento. Para el 2000, se eleva un 5.41 por ciento. Los dos últimos años de

los noventa significaron, para la educación pública mexicana, los menores en un quinquenio.[12]

La educación básica, desde la lógica de las orientaciones del Banco Mundial, fue la más beneficiada, no la mejor, pero sí la más. De 1986 a 2000, pasa del 1.18 por ciento respecto al PIB al 2.73 por ciento. A partir de 1989 tiene una elevación del gasto ejercido muy importante: de un aumento del 6.88 por ciento en ese año, a otro del 27.52 por ciento en 1992, y de un 21.85 por ciento en 1994. En 1995, tiene una caída de menos 18.62 por ciento, y entre 1999 y 2000 ocurren aumentos ligeros de apenas un poco más del 4 por ciento y del 7 por ciento, respectivamente. No obstante, estos aumentos no coadyuvaron a elevar los niveles de equidad, cobertura total y calidad de la misma educación básica, como pudo comprobarse en el 2000, en donde la discusión respecto a las nuevas políticas educativas en ese nivel, seguían subrayando las mismas deficiencias que las de hace 20.

El gasto en la educación media fue el más bajo, pues se mantuvo de 1986 a 2000 en el 0.4 por ciento respecto al PIB, como promedio. Sus reducciones son notables, sobre todo de 1995 al 2000, incluso con reducciones entre 1996 y 1998, y aumentos ridículos como el del 0.2 por ciento en el 2000.

En comparación con la educación media, a la educación superior durante el periodo que va de 1986 a 2000, se pasa del 0.60 por ciento como porcentaje respecto al PIB, al 0.78 por ciento, también con variaciones importantes en su comportamiento anual.

Durante los años 1988, 1989 y 1995 el gasto público ejercido fue contraccionista, esto es que tuvo reducciones que van del menos 6 por ciento, de menos 11 por ciento y de menos 13 por ciento, respectivamente. Es hasta 1997 que tiene un ligerísimo aumento del 2.43 por ciento en su incremento anual, en 1998 crece al 22.03 por ciento, pero cae abruptamente entre 1999 y 2000: los incrementos son apenas del 2.54 y del 8.05 por ciento, respectivamente. Se puede observar, por lo tanto, que prácticamente desde 1992 no ocurre un crecimiento significativo de los fondos públicos destinados a este nivel de enseñanza.

Respecto al rubro de ciencia y tecnología, materia íntimamente relacionada con la educación universitaria, el panorama tampoco resulta optimista. En 20 años, el gasto recupera apenas su nivel inicial, es decir, en 1980 era del 0.43 por ciento respecto del PIB y vuelve a alcanzar este nivel hasta el 2000. Esto quiere decir que entre esta veintena de años se mantuvo por debajo de esa cifra, con la excepción de 1981 y de 1998. Respecto de su

[12] Los datos que se proporcionan en este apartado, son del trabajo de Gonzalo Badillo, *Fundación para la Democracia, A.C.*, mimeo., noviembre de 2000.

variación anual, el gasto ejercido es más errático que en la educación superior, o que en otros niveles.

Una de las instituciones más golpeadas desde el plano financiero, durante este periodo de 20 años, fue la UNAM. Tomando en cuenta el mismo, en la práctica nunca alcanzó a recuperar el techo financiero de 1980, que fue respecto al PIB, del 0.0023 por ciento. Para el año 2000 tenía uno de sus más bajos: 0.0017 por ciento.

De 1984 a 1993 tuvo reducciones importantes (del 0.0018 al 0.0016 por ciento), alcanza una recuperación leve de 1994 a 1996, y vuelve a caer de entonces al 2000. Si se aseguraba que la UNAM era el proyecto cultural y educativo más importante del país, esto no se reflejaba en las cifras del gasto ejercido por el gobierno federal.

Las variaciones en el otorgamiento del presupuesto federal hacia la UNAM, son también erráticas y dan cuenta de las políticas que se ejercían sobre ella. En 1981 se alcanza la cifra más alta en el periodo considerado: 27.40 por ciento. De allí cae con menos 8.68 por ciento, al siguiente año tiene otra reducción de menos 8.87 por ciento, de allí se va hasta menos 21.60 por ciento, tiene un ligero incremento en 1985 del 3.98 por ciento, para volver a caer con menos 13.13 por ciento en 1986. Para 1988 se recupera con un aumento del 24.46 por ciento, para volver a caer el año siguiente con menos 4.35 por ciento. En 1990 casi no se le aumenta nada a la UNAM: 0.72 por ciento. Entre 1991 y 1994 cobra algunos aumentos significativos, de entre 8 y 15 por ciento, pero vuelve a caer en 1995, con menos 13.74 por ciento. En 1996 la negociación recupera un poco lo perdido, pero durante los últimos años de los noventa, la UNAM concentra los aumentos anuales más bajos del periodo.

Es interesante observar que el detonador directo del conflicto de 1999, se debió a una reducción del presupuesto universitario del menos 1.11 por ciento real. Esto significó la pérdida de unos 29 millones de pesos, de un año a otro, que buscaron ser resarcidos, como lo sabemos, con un aumento de las cuotas de ingreso en la matrícula. Para el año 2000, ocurrió un aumento del 4.21 por ciento respecto del anterior, lo que significa que por encima de lo nominal no ocurrió ningún aumento real, porque respecto al PIB este se mantuvo en la misma cifra: 0.0017 por ciento.

Esta realidad, permitió a la rectoría del doctor Juan Ramón de la Fuente ponerse al frente de la negociación financiera del subsistema de universidades públicas, definir un conjunto de posturas contrarias a un esquema de financiamiento sustentado en la lógica del mercado, y poner a la UNAM como una prioridad recobrada y una institución con trascendencia nacional, frente a las privadas.

Fue una sorpresa seguir con detalle el debate que se abrió durante los últimos meses del año 2000, entre diversos funcionarios de la UNAM y el mismo rector, contra la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, contra los representantes de Fox en la educación superior, o entre los mismos rectores y directivos, en torno a la vigencia de la educación pública, a la virtualización de la universidad, a la calidad de la enseñanza universitaria frente a la tecnológica, a la defensa de la investigación científica y el derecho al aumento de las partidas presupuestales.

Los interlocutores habían cambiado radicalmente para el 2000: quienes asedian a la universidad no son los estudiantes paristas, sino el gobierno, quien no comprende su importancia ni entiende su labor académica y de investigación. Al final la UNAM obtuvo el incremento de recursos solicitado, hizo frente a las negociaciones salariales de los trabajadores sin mayor desgaste, recuperó su imagen y redujo a la más mínima expresión a la disidencia estudiantil.

La implantación de un proceso de reforma y de cambios de fondo en el modelo de la UNAM, siguieron a la espera. Todo lo que se planteó en el debate suscitado por la huelga y después con el cambio de gobierno, se mantuvo latente: la gratuidad de la educación superior, el alcance de la autonomía universitaria, los exámenes de admisión, la evaluación del trabajo académico y del desempeño institucional, la fiscalización de la federación sobre los recursos y el patrimonio universitarios, la obsolescencia de los conocimientos y la currícula, la relación entre el bachillerato y la licenciatura, las nuevas tecnologías, la distribución del presupuesto, la legislación y la Ley Orgánica. En el 2000, alrededor de todo estos temas, se escucharon muchas ideas, se corrió mucha tinta y se pronunciaron aireados discursos sobre tal o cual cosa, pero no hubo una propuesta de articulación de una estrategia para darle cuerpo programático a la reforma. En el 2000 la UNAM vivió muchos cambios, sin cambiar.

Hacia la reforma universitaria y el congreso

El conflicto que vivió la UNAM durante 1999 y 2000 no fue uno entre muchos. Debe ser valorado desde el contexto específico en el que se enmarca, y debe ser analizado por la trascendencia de los diferentes factores y actores que se combinaron en su accidentado proceso. El problema de origen de la huelga de estudiantes, referido al Reglamento General de Pagos, en los hechos, fue rebasado durante sus primeros cuatro meses, por el inevitable cúmulo de reflexiones, posiciones encontradas y superadas y por el impacto de un paralelogra-

ma de fuerzas que contribuyó a pensar a la universidad nacional, más allá del momento mismo de ese acontecimiento singular.

Importantes sectores y actores de la vida universitaria, empezaron a manifestarse en torno a la vida misma de la institución, y consideraron que el momento trascendía los reclamos y las demandas inmediatas, para sustentar su perspectiva en la idea misma de la universidad, en la profundidad de sus tareas, en sus principios y en su devenir, de cara a la conciencia del país que está cambiando.

Este debate hace referencia, por lo menos, a los siguientes puntos fundamentales:

a) el carácter estratégico de la educación universitaria;
b) la contribución de la universidad nacional en una sociedad democrática;
c) la responsabilidad del Estado en la educación;
d) el principio de la igualdad de oportunidades;
e) las prioridades educativas y sociales de atención;
f) el papel de la universidad en la docencia y la investigación;
g) la autonomía;
h) la reforma universitaria y el cambio en las formas de gobierno.

En el complejo entramado de las ideas sobre la universidad y el futuro de la nación, el lugar en donde se concentra su esencia está en la autonomía. Ésta es el orgullo y la razón de su historia, el referente obligado de sus derechos ante cada conflicto de intereses, y más recientemente el concepto que ha sido limitado y rebasado por la lógica de estrechas concepciones mercantiles.

Desde la esencia de sus ideas fundamentales, el concepto de autonomía encarna la autoridad de la libertad y la conciencia y no la del autoritarismo de los gremios ni de las burocracias, reivindica la reforma de toda la educación, porque el lugar en donde concurre el más alto nivel de los estudios debe permear al conjunto de los demás niveles inferiores desde los principios de una educación libertaria, integral, laica y unificada. Es un concepto que ahora cobra fuerza desde la idea de la producción de nuevos conocimientos, de una educación permanente y para toda la vida.

La autonomía implica que la universidad es una sola, y que las diversas instituciones públicas ejercen de forma articulada, complementaria y paralela las funciones de la enseñanza superior desde una visión unitaria para contribuir a la constitución de un gran proyecto nacional. Ni la autonomía entendida como una formalización oficial y legaloide dependiente de una autoridad gremial –como la de los funcionarios actuales–, que deciden por encima de las comunidades académicas primigenias, ni la idea de una institución sepa-

rada de las demás que compite por fondos y recursos, varios con otras y entre sí, que se debe a los particulares, va en concordancia con la esencia del concepto de autonomía.

La autonomía es libertad, desde el conocimiento que se posee. Libertad para que la universidad haga uso pleno de su economía pero sobre todo para transformarse a sí misma, desde el ejercicio de un poder colectivo del saber que se encuentra en sus comunidades académicas en todo momento y lugar. La visión mercantilista que prevalece sobre la autonomía en la actualidad, constituye una virtual deformación y hasta una subrogación de la autonomía universitaria. Desde esta visión estrecha, la autonomía se entiende como politización contraria a la rectoría gubernamental.

La manera como se ha querido encapsular a la educación universitaria mexicana, no es la que nace de su tradición, sino la que se ha deformado para mercantilizarla. Se debe comprender más bien el principio de la autonomía desde sus fundamentos, para promover una genuina reforma universitaria, entendida como un proceso que se articula integralmente a una reforma global moral, intelectual e institucional del país, y de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La reforma de la universidad, frente al problema del cambio que se debate en la UNAM, debe trascender los estrechos marcos de las consecutivas reformas parciales de corte mercantilista, que han exacerbado las magras condiciones en las que viven y trabajan los estudiantes y los grandes sectores de la universidad, en la perspectiva de una visión global y amplia, integral y de largo plazo que considere que la educación universitaria no debe ser un lujo para algunos pocos, ni una en donde el ingreso a la adquisición, producción y transferencia de los conocimientos sea formal, sino un proceso real.

La reforma de la UNAM debe propiciarse, entonces, desde este sentido de la autonomía, desde los cimientos que están construyendo los estudiantes, los investigadores y los profesores.

Una vez que las partes centrales del conflicto de 1999-2000 de la UNAM, culminaron con la fase del desenlace final, los grandes temas que deberán construirse para que pueda hacerse realidad la *organización de los consensos* entre la comunidad universitaria, serán fundamentalmente dos:

a) el establecimiento de los mecanismos para alcanzar los términos de la concertación, lo cual incluye la fórmula común para que las particularidades de una demanda gremial determinada pueda ser eliminada como el escollo circunstancial; y
b) la discusión respecto de la agenda de la reforma de la universidad, que hace referencia a algunos de los puntos contemplados durante el periodo del conflicto, pero que no se limita sólo a éstos.

Los siguientes grandes temas, que estuvieron en el razonamiento y en el debate en los entretelones de la huelga de la tragedia, son:

- El carácter estratégico de la educación pública universitaria y su autonomía; la Ley Orgánica de la UNAM y las formas de gobierno.
- La contribución de la universidad nacional en la construcción de una sociedad democrática.
- La responsabilidad del Estado en la Educación Superior y el financiamiento.
- El principio de la igualdad de oportunidades y la gratuidad de la educación superior pública.
- La atención a las prioridades educativas y sociales.
- El papel de la universidad en la docencia y la investigación.
- La reforma universitaria y el sistema nacional de educación superior.

Propuestas para construir un consenso universitario para el cambio en la UNAM

1. La urgencia de realizar un Congreso General Universitario está plenamente justificada y es absolutamente pertinente. La UNAM ya tiene algunos años de retraso en su realización, desde la perspectiva de la experiencia de algunas universidades públicas, sobre todo de los estados del interior de la República (como la que tienen la Universidad Autónoma de Zacatecas, la Veracruzana, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Autónoma de Yucatán, la Autónoma de Nayarit, la Autónoma de Puebla, la de Guanajuato y la de Guadalajara, entre otras), que ya han iniciado una discusión respecto a los grandes temas de la reforma y del cambio universitario. También en otras universidades del mundo hay experiencias institucionales muy importantes (cfr. Clark Burton R., *Creating Entrepreneurial Universities*, Pergamon, 1998; Bikas Sanyal, *University and Innovation*, UNESCO, París, 1997; Axel Didriksson, *La Universidad de la innovación* Iesalc-UNESCO, Caracas, 2000; UNESCO, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, París, 1998), así como de América Latina.

2. Un conjunto de nuevas tendencias y variables de gran impacto se han venido presentando hacia las instituciones de educación superior que, también, dan cuenta de la necesidad de emprender transformaciones profundas, como lo son la revolución científico-tecnológica, el nuevo valor social y económico de los conocimientos, la redefinición de los paradigmas organizacionales, las nuevas demandas sociales y productivas, y la globalización, por mencionar algunas de las más importantes.

3. Todo ello hace que las universidades, y en lo particular la UNAM, deben emprender cambios de gran magnitud en los componentes centrales de su actividad académica, de gobierno, de administración, de oferta y demanda, respecto a sus articulaciones entre los niveles, en sus funciones de docencia, investigación, difusión y extensión para estar a la altura de las actuales circunstancias.

4. Además, la UNAM debe proponerse, como tarea central, mantener un papel de vanguardia en la producción y transferencia de conocimientos, en su vida democrática, en sus perspectivas curriculares y de formación dentro de nuevas áreas del conocimiento, para asumir compromisos relativos a su participación en la vida social, política y económica de un país que también está cambiando.

5. No hay apatía e indiferencia en el seno de la comunidad universitaria, frente a las posibilidades y necesidades de un cambio de fondo en la UNAM. Creo que el fenómeno al que se asiste después de la prolongada huelga del CGH y de sus terribles secuelas, por la manera como intervino la policía en los recintos y el encarcelamiento de cientos de estudiantes, es otro. Se trata de una percepción social y comunitaria de que el movimiento de cambio que surgió de forma inesperada fue desviado y radicalizado al extremo y que se perdió su sentido original. Por otro lado, existe la sensación, sobre todo entre los grupos e individuos más progresistas y democráticos de la universidad, de una suerte de repliegue, tanto por temor a volver a repetir esfuerzos que no culminan en nada, como por agotamiento. Pero importantes sectores de la comunidad se han mantenido activos, propositivos y están a la expectativa de una coyuntura favorable para presentar sus ideas respecto a la transformación de la universidad. Debe mencionarse, en este caso, la actividad que ha llevado a cabo la Federación de Colegios del Personal Académico de la UNAM, que durante la huelga, después de la entrada de la policía y hasta ahora, se ha mantenido en un proceso de construcción, ha alcanzado niveles de discusión muy importantes, ha propuesto una alternativa para la organización del congreso, ha entablado relaciones con muchos grupos y sectores de la universidad, y ha discutido sus ideas tanto con estudiantes, con autoridades de la universidad, así como con el sindicato de trabajadores.

6. La manera de superar el fenómeno de desgaste al que está enfrentando la comunidad universitaria, es por la vía de la definición clara y abierta de canales de participación, que tengan como objetivo un congreso, en donde estén perfectamente definidos y consensuados los mecanismos de intervención de grupos, sectores e individuos pertenecientes a la universidad.

7. Por ello debe enfatizarse la necesidad de que existan mecanismos explícitos de toma de decisiones colectivas para la realización del congreso Universitario, puesto que ya no deben permitirse el tipo de "consultas" desde arriba o de simulación, ni la pretensión de cambios de fachada. La universidad ya no está para eso, debe transformarse de manera profunda. Los promotores directos de esta reflexión y discusión abierta deben ser las instancias colegiadas, de gobierno y sectoriales organizadas de la universidad: la rectoría, el Consejo Universitario, la Federación de Colegios del Personal Académico, los grupos estudiantiles y los cuerpos colegiados de las diferentes dependencias universitarias. Si fuera posible que este conjunto de organismos arribara muy pronto a la construcción de una plataforma común y de consenso respecto al proceso hacia el congreso, éste sería posible hacia fines del año 2001.

8. El Consejo Universitario debe ser parte de los responsables de organizar el congreso, pero no el único.

9. Tomando en cuenta la experiencia del 1987-1990, no debería haber ahora una Comisión Organizadora del Congreso (COCU), como tal, previa a la convocatoria del congreso general universitario. Más bien se debería promover la realización de trabajos abiertos de discusión para sustentar las bases del congreso, establecer un pacto universitario sobre su alcance, su carácter y su proceso, que esto se discuta en la comunidad universitaria, para que a partir de allí se pueda convocar, de manera directa, a elecciones a delegados al congreso. De estos delegados se insacularía a un grupo de ellos para trabajar en las cuestiones operativas del mismo (lugar o lugares sedes, trabajo de comunicación y medios, papelería y tareas operacionales respectivas), mientras los demás se preparan para ponerlo en marcha, con todo lo que ello implica. Si de nueva cuenta se ubica la discusión sobre la proporcionalidad de la representación, los miembros que deben estar allí y las tareas de una COCU, se perderá un tiempo valioso para organizar realmente el congreso y se volverá a repetir la triste experiencia del anterior. No se necesita una COCU para organizar este nuevo congreso, porque las tareas de organización del mismo no deben suplantar la necesaria y primera discusión sobre su carácter.

10. Para elegir a los delegados al congreso, se podrá optar por el voto universal, secreto y directo, mediado por la creación de una Comisión Electoral que organice el asunto. La elección debe ser para los delegados al congreso, no para la COCU, puesto que ésta debe de salir de los propios delegados.

11. Más que las funciones, deben estar debidamente representadas las concepciones sobre el mismo congreso. Por ello, para la elección de delgados se podrán formar planillas que presenten propuestas respecto al congreso y a la propia universidad, para que la comunidad se entere de quién piensa qué y para qué, cómo y cuándo. Estas representaciones por planilla deben de abarcar la mitad de los delegados al congreso. La otra mitad deben ser representantes electos por unidad académica, ya sea facultad, centro o instituto.

12. Los temas del congreso pueden ser los siguientes:

a) legislación universitaria y Ley Orgánica;
b) formas de gobierno;
c) financiamiento y cuotas;
d) reforma Académica, currículo y nueva oferta educativa;
e) articulación de niveles (bachillerato, licenciatura y posgrado);
f) ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes;
g) evaluación del trabajo académico.

13. Para decidir respecto de los temas de mayor controversia del Congreso, el mejor mecanismo es el referéndum.

14. El Consejo Universitario debe comprometerse con los resultados del congreso, darles el debido seguimiento y verificación.

15. El congreso universitario debe ser democrático, participativo y resolutivo. Debe ser contemplado por el Consejo Universitario como un mecanismo de consulta y decisión de los universitarios de carácter permanente, por lo menos a ser organizado cada dos o tres años; debe generar una comisión *ad hoc* de seguimiento y verificación; y, sus decisiones deben ser asumidas tanto por el Consejo Universitario como por las autoridades y funcionarios en turno.