

CONCLUSIONES

La autonomía universitaria es condición de gobernabilidad en las universidades públicas en México. Su capacidad de tomar decisiones requiere de la conciliación, cooperación y coordinación de los distintos y diversos intereses de los grupos que cuentan con posiciones de poder institucional. Este pluralismo constituye la forma y contenido de la autonomía institucional. Sin él, los sistemas de toma de decisiones y de acción de las estructuras de poder institucional carecen de sentido y aplicación. Es una base desde la cual se conforman redes de negociación e intercambios de cooperación, imprescindibles para la toma de decisiones políticas como la selección de las autoridades unipersonales y colegiadas. Su fuente de poder se basa en un diseño institucional de tal calibre que es capaz de procesar los acuerdos necesarios para la toma y aplicación de decisiones en contextos de creciente complejidad, conflictividad y competitividad, tal y como ocurre en muchas universidades públicas, así como también en la vida pública en general. A su vez, la autonomía universitaria, entendida como una “estructura de gobierno”, requiere que el ejercicio de la autoridad esté guiado por principios y reglas de decisión ante las cuales el pluralismo juega un papel singularmente preponderante, pues las respuestas a los problemas recurrentes en los recintos universitarios suelen ser “institucionalizadas” para su efectiva solución.

Así, la autonomía adquiere un doble papel: en lo interno, las estructuras de gobierno se encuentra condicionadas por los acuerdos y compromisos con los grupos de poder, como los ex rectores y líderes de las asociaciones, los médicos, ingenieros y abogados, entre otros principalmente; frente a los factores políticos, como el presidente de la República y las dirigencias de los

partidos políticos, primordialmente en lo externo, la autonomía adquiere sustantivamente independencia en la selección de sus autoridades colegiadas y unipersonales. Esta capacidad institucional se refiere a la habilidad de las estructuras de gobierno para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que regulan las interacciones políticas, económicas y culturales. Más aún, la racionalidad político-administrativa tiene que ver con la habilidad para gestionar las políticas macroeconómicas y analizar opciones de política científica en las universidades.

La aplicación de las decisiones depende de la capacidad política de la estructura de gobierno universitario de tomar en cuenta la opinión de los actores y de la habilidad de dar respuestas efectivas a sus demandas a cambio de su cooperación. Estos procesos de intercambio generan tensiones entre quienes tienen la responsabilidad de desempeñar tareas propias y sostenidas de la estructura de gobierno universitario en relación con los intereses de los actores. A pesar de ello, las instituciones profesionalizan y especializan la manera de procesar las respuestas y la regulación de los intercambios. Desde esta dimensión del análisis institucional, es necesario considerar que una línea de investigación de la capacidad de ejercicio de la autonomía por parte de las universidades públicas se encuentra definida por las reglas de base constitucional y legal. Para fines de esta investigación, la autonomía institucional se entiende como la actividad de gobierno que, con base en el reconocimiento y constitución del pluralismo institucional, influye en el procesamiento de las demandas educativas de la población. Así, un gobierno sería más capaz si se coordinara de manera efectiva con los distintos y diversos núcleos de poder distribuidos en la institución educativa, así como con grupos profesionalmente bien organizados, en un esquema donde se puedan contraer compromisos nacionales e internacionales; de lo contrario, perdería su capacidad de gestión si solamente apostara a un juego de suma cero donde se representarían intereses difusos no organizados. Sin embargo, en toda empresa gubernamental siempre habrá que tomar en cuenta aquellas restricciones institucionales que pueden

incidir en su actuar, alimentando o desalentando los procesos de decisión; permitiendo u obstaculizando las capacidades del gobierno para tomar decisiones estratégicas de política pública. Es menester entender que esas variables pueden siempre *influir* mas no *determinar* absolutamente la calidad de los resultados educativos.

Esta base legal (de 1945 —y la constitucional de 1980— y que condiciona el funcionamiento de la estructura de gobierno al tiempo que permite la toma decisiones obligatorias y vinculantes) debe acumular una serie de principios de la política para conciliar los intereses imperantes en el proceso de gobierno.

Si bien el reconocimiento de la autonomía universitaria a rango constitucional fue resultado de la negociación y el compromiso de soluciones convencionales y pactadas, el conflicto ha estado presente en su desarrollo. Rodeada por marcos de relaciones y distribución del poder, la naturaleza de la autonomía (autolimitación del Estado y expresión de pluralidad) ha debido arrastrar fuertes tensiones producto de conflictos internos y externos. Pero lejos de minarla, la adversidad experimentada ha contribuido a renovarla y consolidarla.

Desde esta perspectiva, la autonomía se constituye y se reconoce como un espacio de autoridad susceptible a ser campo y objeto de competencia social, política y económica en relación con el control y uso de sus recursos y de las posibilidades de acción de sus autoridades. De ahí que los equilibrios se conviertan en la fórmula política sin la cual resultaría difícil organizar la vida colegiada; legitimar los órganos de gobierno universitario; conquistar espacios de poder y control institucional, así como formular, llevar a cabo y evaluar las políticas académicas. De este modo, la autonomía se convierte en el medio idóneo para, en lo interno, institucionalizar la gobernabilidad de la comunidad universitaria y, en lo externo, establecer relaciones de poder con el Estado y de interacción con la sociedad. Tanto uno como otra ponen en constante prueba a la autonomía, hecho que adquiere gran relevancia y notoriedad a la hora de elegir a la nueva dirigencia universitaria.

Desde lo antes señalado, la UNAM constituye un objeto de estudio estratégico y referencial para conocer y explicar las posibilidades y limitaciones del cambio institucional de las universidades públicas en marcos de autonomía y pluralismo, proceso en el que la Junta de Gobierno de la máxima casa de estudios ha tenido —y tiene— indisputable importancia como órgano de autoridad que nombra, reelige, depone o dimite al rector. Para el efecto, la Junta adopta decisiones conforme a los principios de la política: establece las reglas del juego que regulan la competencia, convoca a la acción organizada de los grupos de poder y evalúa políticamente los programas de trabajo de los candidatos. Así, este órgano de decisión calcula que a mayor competencia, mayores posibilidades de tender puentes de cooperación y negociación con los grupos de poder universitario, lo que lejos de minar, consolida la autonomía universitaria.

De este modo, la Junta de Gobierno es el garante de la autonomía universitaria porque construye la legitimidad y la racionalidad de sus decisiones basadas en el ejercicio del voto. La construcción de mayorías, como la absoluta, mitad más uno, en el caso de elegir directores de facultades, institutos y escuelas, y de mayoría calificada, tres terceras partes más uno, en el caso de la designación de rector. Ambas fórmulas de votación requieren de los principios de la política: estabilidad institucional, participación mediante redes de gobernanza, factibilidad social del programa de trabajo y prudencia política para mantener los equilibrios distribuidos en los diversos resortes de poder de la institución. En este marco, involucra con frecuencia la adopción de arreglos de suma positiva capaces de relacionar causas razones y perspectivas tanto de orden político-ejecutivo, como del académico-investigativo. Para los interesados en la gobernabilidad de las universidades, el sistema de autonomía ha probado, a pesar de diversas crisis, su efectividad y alta utilidad para la gobernabilidad de la universidad en general, y de la UNAM en particular.

No obstante sus bondades, la autonomía ha sido relativa por el desencuentro entre la representación de la comunidad académica

mica en la estructura de gobierno universitario y la participación del pluralismo de asociaciones profesionales imperante en la vida universitaria. Al parecer, la censura no resulta superflua si se toma en cuenta que, desde 1945, la Constitución y la Ley Orgánica de la UNAM han incentivado y configurado una estructura de gobierno centralizada en el rector. Sin embargo, y a pesar de este diseño institucional vertical, la Universidad cuenta, entre sus más reconocidas virtudes, con el pluralismo, es decir, la capacidad para distribuir el poder en la institución, así como para diseñar y regular la toma de decisiones universitarias. En otras palabras, es la condición del proceso de institucionalización de la representación del gobierno universitario. A mayor pluralismo, mayor necesidad de la política como un medio de cooperación y negociación o influencia en la toma de decisiones. Esta peculiar amalgama entre autoridad vertical (autonomía) y ejercicio de poder horizontal (pluralismo) explica el funcionamiento democrático de la primera, y la energía en el proceder político de la segunda.

Este carácter *sui generis* (combinación unificada de poderes unipersonales, colegiados y profesionales) singulariza, quizá más que ninguno otro, la estructura del gobierno descentralizada, basada en los distintos y diversos poderes que, de manera efectiva, ha podido mantener la estabilidad y el desarrollo de sus actividades a pesar de crisis, paros, cierres y tomas de instalaciones. Este pluralismo autónomo (o autonomía pluralista relativa) ha permitido que, por lo general, la toma de decisiones, basada en la negociación, la argumentación, la lógica del poder interno y el principio de mayoría absoluta, se sobreponga a los innumerables intereses que en toda institución social se crean. Asimismo, el sistema ha probado también ser efectivo cuando en el esfuerzo por acotar las influencias del contexto o de los grupos de interés político externos a la vida académica se ha tratado de equilibrar la representación y participación en los diversos cuerpos colegiados.

La designación de rector concita, más que ningún otro evento universitario, la simbiosis autonomía-pluralismo. Así, la Jun-

ta de Gobierno y los candidatos participan en una dinámica y efectiva competencia política donde cada integrante apuesta por la mejor opción de liderazgo académico. Quienes participan no sólo cuentan con experiencia en la dirección de los asuntos del gobierno universitario, un saber político adquirido mediante una larga trayectoria profesional y la pertenencia a un equipo de trabajo, sino que representan también a redes de gobernanza, como parte inherente al pluralismo de intereses creados. Todos estos elementos hacen, en conjunto, que la elección de la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad sea paradigma de competitividad en marcos de una relativa autonomía, esquemas de pluralismo y método de solución al problema de la estabilidad y el cambio institucional, proceso que difícilmente se ve repetido en la arena política nacional.

Para que lo anterior se logre es menester contar con una visión integral de la Universidad que contemple no sólo las respectivas trayectorias personales y profesionales de los candidatos, sino también las interacciones y alianzas políticas, económicas, sociales y culturales de la institución educativa con el Estado y la sociedad. Este mecanismo de selección constituye, pues, la fortaleza de la autonomía universitaria y el empuje del pluralismo universitario, imprescindibles, ambos, para la adopción de decisiones estratégicas en todo proceso de selección de autoridades universitarias, aun en momentos de tensiones graves y crisis desgastantes entre autoridades de *iure* y poderes de *facto*, tristemente típicos en el devenir de las universidades públicas.

La gobernabilidad de la Universidad también se encuentra condicionada por las relaciones de poder con las organizaciones estudiantiles, mismas que inciden a su vez en la toma de decisiones de las autoridades universitarias. En consecuencia, es necesario tener conocimiento de quiénes son sus líderes, cómo se encuentran organizados y qué tipo de relaciones mantienen con los grupos de poder, tanto externos como internos.

Por lo tanto, los candidatos a rector deben tomar en cuenta las implicaciones de la autonomía, el pluralismo, las relaciones

Estado-sociedad y la naturaleza sociopolítica de los movimientos estudiantiles y/o académicos de la Universidad. Por ello, en sus respectivos proyectos de trabajo deben establecer, entre muchas otras cosas, las coordinadas políticas para el manejo de los conflictos con las organizaciones estudiantiles. Simultáneamente, proponer esquemas de contención mediante la creación de redes de negociación y conciliación con los estudiantes. El crecimiento de este tipo de organizaciones ha planteado la necesidad de ampliar su representación en los órganos de gobierno como una medida de control y cooperación en los procesos de reforma universitaria. Ello coadyuva a lograr la estabilidad institucional, un diseño adecuado de la política académica y una eficaz realización de las alternativas de desarrollo y consolidación de la autonomía universitaria. Es cierto que la posibilidad de que este proceso deliberado de conciliación y cooperación depende en gran medida de la naturaleza de la participación estudiantil, misma que está en función de cómo se articulen dos dinámicas (hasta cierto punto contradictorias pero entrelazadas e interactuantes en la competencia interna): la reforma académica y la ampliación de la representación en la toma de decisiones.

Cuando estas dinámicas fallan es de esperarse el estallido del conflicto, tal y como sucedió en 1999-2000 cuando la organización y el tipo de acciones estudiantiles resultaron ser indicadores del grado de restricción de su participación y de sus decisiones. Al mismo tiempo, dicha participación estaba influenciada por sus relaciones con fuerzas partidistas, actores sociales ajenos a la vida interna universitaria. A pesar de este apoyo, la dirección colectiva estudiantil tendió a la ambivalencia, a la contradicción y a la polarización de la comunidad universitaria, agudizándose el conflicto estudiantil y las condiciones de gobernabilidad de la institución.

En la etapa inicial de la participación de los estudiantes, sus acciones estuvieron orientadas hacia la construcción de un espacio deliberado de conciliación y cooperación en el quehacer institucional. Así, la participación estudiantil ostentó, en sus inicios,

un poder central que la transformó en un actor con posibilidades de influir en el cambio institucional. Sin embargo, su propia forma de organización y vinculación con la comunidad universitaria erosionó su capacidad de diálogo e interlocución con las autoridades, haciendo de sus demandas amenazas. Este déficit de la política fue producto de la conformación de la dirigencia estudiantil con reglas de rotación permanente y de una estrategia basada en la búsqueda de apoyos externos (fuerzas partidistas, fracciones de organizaciones sindicales disidentes y franjas importantes de grupos urbano-populares), lo que ciertamente consolidó su articulación externa, pero también la obligó a reconsiderar los grados y alcances de su independencia.

En efecto, las estrategias y las opciones de decisión colectiva que ejecutaba la dirección colegiada del CGH estaban condicionadas por los compromisos externos, más que por los intereses estudiantiles. Así, las estrategias de poder tenían cierta efectividad hacia el exterior, mientras que al interior se agudizaba la crisis de representatividad por la aplicación de una estrategia que prefería la polarización por encima del diálogo.

Como resultado, las conversaciones entre el CGH y la representación del sistema de gobierno universitario se paralizaron a tal grado que las estrategias de lucha estudiantil evidenciaron la vulnerabilidad política de la autonomía universitaria: la creación de espacios de conciliación de intereses y valores sin una contraparte con voluntad de negociación y conciliación de intereses de las bases estudiantiles. La prolongación del conflicto generó un claro cuestionamiento en torno a cuál es la naturaleza de la autonomía universitaria y qué papel juega el Estado frente a ella.

Durante once meses la UNAM enfrentó una situación crítica por la decisión tomada por el Consejo Universitario en torno a la modificación del Reglamento General de Pagos, y aunque semanas más tarde este mismo órgano colegiado decidió desactivar las demandas estudiantiles, abrogando, en los hechos, dicha disposición, el Consejo General de Huelga continuó sus acciones de paralización de las actividades académicas por siete meses más.

Lo prolongado del conflicto generó un debate sobre la forma de gobierno y sus funciones de conciliación y la imposibilidad de encontrar interlocutores que hicieran posible un punto de acuerdo e iniciar un proceso de distensión del conflicto.

En esa perspectiva, y tras el conflicto estudiantil, la UNAM adoptó una serie de decisiones con respecto a la ampliación de nuevas formas de participación y representación estudiantil en la estructura institucional de su gobierno. De aquí que entre 1999 y 2007 se incentivara la construcción de la agenda para el Congreso Universitario mediante la creación de redes de gobernanza que complementarían las tareas del proceso político del gobierno colegiado y profesional. En dicha etapa, la Junta de Gobierno adquirió un papel político decisivo en la estabilidad de la UNAM al concitar las simpatías y apoyo de ex rectores y anteriores directores de facultades, escuelas e institutos; además comprometió a los candidatos a la Rectoría a mantener y promover las condiciones de estudio de la comunidad estudiantil y evitar una confrontación con las organizaciones que confluyeron en torno al Consejo General de Huelga.

La designación de rector para el periodo 2003-2007 (en el cual el presidente de la República, Vicente Fox, se distanció de la UNAM negándose a influir en ella) sentó las bases para construir nuevos consensos, lo que dio como resultado una significativa pluralidad en la conformación de los órganos de gobierno universitario. Paradójicamente, ello incrementó significativamente la función hegemónica del rector, debilitando los equilibrios de poder por áreas de conocimiento y tiempos de designación al interior de la Junta de Gobierno. Es claro que en este periodo, los rectores José Sarukhán, Francisco Barnés y Juan Ramón de la Fuente habían presidido el Consejo Universitario que habría nombrado a los miembros de la Junta de Gobierno, de esta forma la designación de rector se delibera y aprueba, ya no en un espacio institucional de autonomía relativa con respecto al poder presidencial en el marco de un conflicto estudiantil, sino con una estructura de gobierno de autonomía basada en el pluralismo en-

cabezada por los ex rectores y el rector en turno en un contexto de estabilidad. Así, la Junta de Gobierno se constituyó en un eje fundamental de gobernabilidad.

La hegemonía de Rectoría sobre los órganos de gobierno universitario se agudizaría en la designación de 2007, toda vez que trece de los quince miembros de la Junta fueron nombrados durante el periodo del doctor Juan Ramón de la Fuente. Como análogo a tal injerencia, actuó desde luego el perfil profesional, la experiencia en puestos de decisión y el reconocimiento internacional de cada uno de sus miembros. Así, la ecuación-formación-experiencia-prestigio-pertenencia a un equipo de trabajo consolidó el perfil profesional con enclaves de poder interno como condición de competencia a los cargos de autoridad ejecutiva en la UNAM.

A pesar del predominio de Rectoría en las decisiones político-administrativas de la UNAM, habrá que reconocer que la gestión del doctor De la Fuente estuvo acompañada también por la sinergia con la Junta de Gobierno a la hora de tomar decisiones cruciales en un contexto de conflicto y dar respuesta a los compromisos contraídos con los distintos grupos, mantenerse en un espacio de equilibrios de poder, organización de los acuerdos y concertación de compromisos. Solamente así se pudo conjurar el paro y reanimar la vida académica en la Universidad.

Este proceso de gobierno centralizado en el liderazgo del rector tuvo resultados políticos relevantes para la comunidad universitaria y la dirección política de la institución. Así, los equilibrios internos que se lograron tener en la Universidad después del conflicto estudiantil respondieron a esta lógica política de alianzas en donde el rector cumplió y respetó los espacios de decisión y de poder a los principales grupos internos: el de los abogados, el de los ingenieros, el de los médicos y el de los científicos (precisamente los que más contendieron por la sucesión).

Después de ocho años al frente de la Rectoría y de una visión esencialmente política, resultó claro que De la Fuente trabajó intensamente para lograr un escenario de encauzamiento institucional del proceso de sucesión que, en teoría, debería des-

embocar en la designación de un aspirante afín a su proyecto de universidad. La acción estuvo inteligentemente calculada, todo se preparó para ello y así debería ocurrir (si bien es cierto que se alcanzó el acuerdo con varios ex rectores, la Junta de Gobierno no pudo, sin embargo, organizar un consenso en torno a la pluralidad y a la calidad de un proyecto de universidad). Como resultado, el rector asumió, frente al proceso de sucesión de 2007, la responsabilidad de generar las condiciones para que el proceso de sucesión se guiara conforme a la normatividad vigente en la UNAM.

Para finalizar, el gobierno de la UNAM funciona con una lógica política singular: un pluralismo elitista de base social-estudiantil y académica con equilibrios y contrapesos basado en alianzas y coaliciones con amplias posibilidades de negociación. Política y ética se combinan y comprometen a las autoridades ejecutivas a cumplir con eficiencia y prudencia el liderazgo que les confiere la Junta de Gobierno. Esta fórmula permite que la autoridad universitaria atienda de manera efectiva tanto sus funciones de mediación del conflicto, como de liderazgo académico. Desde este ámbito, la UNAM ha sido pionera en la generación de procesos de institucionalización de la legitimidad, la representación y la profesionalización de los poderes que ocupan las estructuras de gobierno de las universidades públicas.

Si lo que se desea es mantener estas mismas reglas del juego, será entonces perentorio que la Universidad siga alentando la libre expresión de las opiniones de los distintos liderazgos y continúe mediando y negociando entre y con grupos rivales. Solamente de esta manera la lucha de los grupos para influir y/o ejercer el gobierno podrá llevarse a cabo bajo aceptables equilibrios entre autoridad y poder para que en una comunidad heterogénea y compleja, como lo es la UNAM, ningún grupo domine y menos aún vulnere la autonomía que estructura y da sentido al proceso de elaboración de la política científica.

Si la Universidad pretende hacer de la autonomía (en su vida académica e institucional) y del pluralismo (en el diseño y opera-

ción de las alianzas y compromisos) ejes de la gobernabilidad, antes que nada, deberá impedir que cualquier injerencia, incluida la del rector en turno, favorezca los desequilibrios de poder interno; de lo contrario, se correrá siempre el riesgo de tener frente a sí la explosiva posibilidad de un conflicto estudiantil o académico inconveniente y perjudicial para todos. En esa perspectiva de equilibrio de poderes, la Junta de Gobierno construye la legitimidad de los medios para obtener los resultados necesarios de la estabilidad institucional, condición imprescindible de la capacidad de gobernar a la UNAM.