

INTRODUCCIÓN

La construcción histórica de las tres últimas designaciones de rector puede coadyuvar a explicar las funciones de la UNAM, a entender las reglas y principios que se adoptan en tales decisiones por parte de la Junta de Gobierno. El ejercicio de esta atribución es el eje de la gobernabilidad universitaria, entendida como el ejercicio legítimo y efectivo del poder decisional de los órganos de gobierno.

En breve, el objetivo primordial de esta tesis es explicar, con fundamentos teóricos e históricos, cómo la Junta de Gobierno, en el ejercicio de sus atribuciones, aplica los principios de la política en el nombramiento de rector. Para este fin, se entenderá por política una actividad de cooperación e intercambio de recursos, según la idea de Crick:

...la política es una actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. Para comprender la definición formal, un sistema político es un tipo de gobierno en que la política logra garantizar una estabilidad y un orden razonables.¹

Las reglas y principios que controlan y regulan la participación durante el proceso de nombramiento de rector se definen con la publicación de la convocatoria. Las formas y canales de participación reconocen la expresión y representación del pluralismo de intereses de la comunidad universitaria. La Junta de Gobierno confecciona los elementos que reconocen la legitimidad

¹ Crick, Bernard, *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets, 2001.

en el acceso a la titularidad de los órganos del Poder Ejecutivo. En cuanto a la estructuración de *significados*, *normas* y *poder* a considerar en el proceso de adopción de decisiones, estos conceptos son analíticamente equivalentes desde un punto de vista lógico y están implícitos tanto en los actores como en la estructura de gobierno: “...todo orden cognoscitivo y moral es al mismo tiempo un sistema de poder, que involucra un horizonte de legitimidad”.² Es por ello que la investigación también identifica el ejercicio del poder como una relación de intercambios entre los actores y la estructura de gobierno que se desarrolla de manera visible en la competencia por ganar la posición de gobierno más relevante de la Universidad, por sus facultades ejecutivas y sus funciones políticas en el seno de la institución.

Para los autores Crozier y Friedberg, las relaciones de poder permiten alcanzar la cooperación y el control en los sistemas de decisión de las instituciones, cuyas estructuras de acción organizadas como juegos que delimitan una posible gama de estrategias de conducta, de entre las cuales el actor elige lo que considera conveniente:

...el juego es el instrumento que elaboraron los hombres para reglamentar su cooperación; es el instrumento esencial de la acción organizada. El juego concilia la libertad con la restricción. El jugador es libre. Pero si quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste.³

La cooperación y control es posible por el liderazgo de quienes toman las decisiones con una amplia base plural del poder:

... la organización persigue objetivos de conjunto y requiere integrar conductas potencialmente divergentes; ello se logra cuando

² Giddens, Anthony, *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1987, p. 165.

³ Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema. Restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial, 1990, p. 94.

INTRODUCCIÓN

3

los agentes inscriben su actuación de tal naturaleza que, al perseguir sus propios objetivos, contribuyen, aún sin proponérselo, a lograr los que motivaron la empresa colectiva. El juego, más que una imagen, es considerado como una categoría central del análisis de las instituciones. El juego actúa como mecanismo de regulación de aquéllos; además, posibilita la interestructuración con el medio.⁴

Así, el poder debe estar: *a)* distribuido; *b)* regulado; *c)* limitado; *d)* controlado, *e)* ser accesible, y *f)* ser predecible y eficaz. Cada una de estas condiciones reclama niveles de equilibrio.⁵ De ahí que sea importante analizar el liderazgo desde la perspectiva de la legitimidad y la eficacia en el proceso de gobierno. En esta perspectiva dinámica del ejercicio del poder, Sara Gordon enfatiza que “el liderazgo debe evaluarse conforme al diseño de estrategias, la participación coordinada de los miembros en las tareas definidas, la reducción de las divergencias entre los participantes, el reforzamiento de la cohesión interna, la construcción de redes de relación con el entorno”.⁶ Por lo que es fundamental hacer un examen de la distribución del poder en la organización, la especialización de funciones y jurisdicciones, así como a la evaluación de quiénes y cómo establecen los intercambios de recursos, la toma de decisiones para mediar las demandas conflictivas del contexto.

Las decisiones jurisdiccionales de la Junta de Gobierno asumen la responsabilidad de constituirse en un mecanismo de gobernabilidad de la institución. Son sus funciones políticas y jurisdiccionales nombrar al rector, a los directores de las facultades, escuelas e institutos, a los miembros del Patronato, así como a

⁴ Gradilla Damy, Misaél, *El juego del poder y del saber. Significación, norma y poder en la Universidad de Guadalajara. Socioanálisis de una institución en conflicto*, México, El Colegio de México, 1995, p. 35.

⁵ Valadés Ríos, Diego, *El control del poder*, México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 9.

⁶ Gordon Rapoport, Sara, “Modalidades de liderazgo en organizaciones de acción colectiva”, en Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Anthropos, 2010, p. 154.

todo integrante de la Junta que por cualquier motivo haya renunciado a ella.

En cuanto a la primera de sus facultades —el nombramiento del rector—, resulta de vital importancia explicar cómo se construye esa decisión; cómo se combinan las reglas de la competencia; qué premisas, criterios internos e intereses entran en juego; cómo se cumplen —o no— los principios universitarios y las normas de la decisión, y quiénes modelan y dirigen el comportamiento de los candidatos y sus bases de apoyo tanto interno como externo. Para este reto resulta relevante la utilización del concepto pluralismo, entendido como la distribución del poder en los órganos de decisión política de la institución. Se asocia al proceso mediante el cual es posible la toma de decisiones universitarias, en general, y de la aplicación de determinadas acciones en la comunidad. A mayor pluralismo, mayor autonomía institucional de la toma de decisiones de la Junta de Gobierno frente a las condicionantes o influencias de los factores políticos como el Estado o los partidos políticos, primordialmente. En menor medida el poder de las asociaciones.⁷ La autonomía institucional necesita del pluralismo para procesar las decisiones con base en los principios de la racionalidad política y académica:

El gobierno es el marco institucional donde se toman decisiones sobre política, se establecen prioridades y se asignan recursos. Generalmente, cuestiones fundamentales de gobierno incluyen asuntos tales como selección, financiamiento, derechos de decisión y marcos regulatorios. Traducidos al gobierno de la educación superior, estos asuntos implican: autonomía profesional, financiamiento, toma de decisiones a nivel institucional, responsabilidad, rendición de cuentas y acreditación.⁸

⁷ Consultar el ensayo de Schmitter, Philippe C., “Comunidad, mercado, Estado ¿y asociaciones? la contribución esperada del gobierno de intereses al orden social”, en Ocampo Alcántar, Rigoberto (comp.), *Teoría del neocorporatismo*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 297-334.

⁸ Stromquist, Nelly P., “La profesión académica frente a las cambiantes expectativas sociales e institucionales”, en Stromquist, Nelly P. (coord.), *La profesión académica en la globalización*, México, ANUIES, 2009, pp. 28 y 29.

INTRODUCCIÓN

5

Desde esta perspectiva, conocer la forma en la que ejercen el poder los órganos de gobierno de las universidades y se construyen los procesos de selección de sus autoridades ejecutivas y colegiadas resulta, amén de interesante, fundamental si de comprender la distribución y el ejercicio del poder se trata.

No obstante que la estructura de gobierno de la UNAM se define como autoritaria.⁹ El proceso de gobierno requiere de un método decisional con reglas claras y de los principios de la política en la selección de sus dirigentes.

El estudio del proceso de designación del titular del poder ejecutivo en dicha universidad pública (es decir, el rector) presenta un desafío para la investigación social por la diversidad de enfoques, métodos y técnicas que ello implica.

Los problemas de la gobernabilidad de las universidades públicas no residen únicamente en sus procesos de innovación educativa y financiamiento, sino también en el método de nombramiento del rector y la influencia del contexto en el que se adopta esta decisión: “La selección de rector es especialmente importante, en parte porque este funcionario elige al secretario general y a veces ayuda a elegir a los directores, pero principalmente porque es el jefe ejecutivo de la universidad”.¹⁰ En el caso de la UNAM, el estudio de la titularidad de este órgano de poder ejecutivo adquiere mayor relevancia desde la perspectiva jurídica y política de su autonomía. De aquí que para comprender el poder de la

⁹ Sin embargo, algunos estudiosos aprecian que existe un desencuentro entre la participación de la comunidad política y la estructura de gobierno, misma que definen como autoritaria. Ello ha desencadenado nuevas exigencias, demandas y oportunidades de los distintos grupos por participar en la distribución y asignación de los recursos. Véanse Ordorika Sacristán, Imanol, *La disputa por el campus. Poder, política y autonomía*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 2006 pp. 18 y 19; Jiménez Mier y Terán, Fernando, *El autoritarismo en el gobierno de la UNAM*, México, Foro Universitario-Ediciones de Cultura Popular, 1982, p. 8, y Muñoz García, Humberto, *Universidad: política y cambio institucional*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 219.

¹⁰ Levy, Daniel Carlos, *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, FCE, 1987, p. 88.

estructura de gobierno sea menester analizar las reglas y los mecanismos de la toma de decisiones en un contexto de lucha por el poder y en el poder. En este sentido, la responsabilidad de nombrar al “jefe nato” de la UNAM se concentra en el poder jurisdiccional y hegemónico de la Junta de Gobierno, cuyos miembros son elegidos por el Consejo Universitario (en caso de renuncia de alguno de ellos, la propia Junta nombra a un nuevo integrante). La legalidad y legitimidad de tal proceder deriva del marco normativo de la autonomía institucional de 1945,¹¹ y constitucional de 1980, así como del pluralismo que caracteriza a la comunidad académica de la propia institución.

Desde una perspectiva histórica, entre 1945 y 1999, las designaciones de los rectores contaban con la opinión favorable del presidente de la República. Si bien no era una intervención directa, la Junta de Gobierno *auscultaba* la opinión del Poder Ejecutivo Federal en turno,¹² situación que devino en costumbre. En cambio para las recientes designaciones de rector (2003 y 2007), la Junta de Gobierno actuó con absoluta autonomía. Por la propia coyuntura política de entonces (en pleno proceso de alternancia política), los titulares del Poder Ejecutivo, Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa (emanados del Partido Acción Nacional), determinaron, en sus respectivos periodos, respetar las atribuciones de la Junta de Gobierno y la designación de los rectores Juan Ramón de la Fuente (en su segundo periodo) y José Narro Robles, respectivamente. Esta situación permitió que la Junta ad-

¹¹ La Ley Orgánica de la UNAM, aprobada por el Congreso de la Unión, es la que establece las normas que regulan el método de selección de rector desde 1945 hasta la designación de 2007.

¹² Al respecto, véanse las imprescindibles obras de Silva Herzog, Jesús, *Una historia de la Universidad de México y sus problemas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999; Levy, Daniel Carlos, *op. cit.*; Ordorika Sacristán, Imanol, *La disputa por el campus*, *op. cit.*; Mendoza Rojas, Javier, *Los conflictos de la UNAM. En el siglo XX*, México, UNAM- Plaza y Valdés Editores, 2002; los cinco tomos del *Compendio de Legislación Universitaria*, 1910-2001, México, UNAM, Dirección General de Legislación Universitaria, 2001, y García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, 2005.

INTRODUCCIÓN

7

quiriera una enorme responsabilidad y relevancia política, toda vez que debió aplicar los principios de la política en la selección de rector de manera totalmente autónoma. En este contexto, las diversas fuerzas internas de la Universidad presentaron propuestas, sumaron apoyos y, a final de cuentas, apostaron por un proceso racional (que, a la sombra del conflicto estudiantil de entonces, no resultaba fácil) que acabó por hacer del sistema de deliberación y votación en la designación del rector un ejemplo de organización, realismo, seriedad y autonomía.

Como máximo y único cuerpo de decisión, la Junta de Gobierno ha designado a catorce rectores desde 1946 hasta la fecha,¹³ de los cuales, cinco no concluyeron sus periodos por conflictos con los estudiantes.¹⁴ No obstante esto último, las decisiones de la Junta de Gobierno en la selección del rector han mostrado la efectividad política de la autonomía al garantizar la estabilidad institucional, condición *per se* de relevancia histórica y de aplicación práctica en la evaluación de los costos y riesgos de las decisiones a la hora de nombrar al rector.

En este sentido, y de manera más particular, esta investigación busca dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los principios que le permiten a la Junta de Gobierno constituirse en un espacio de poder institucional? ¿A través de qué medios construye los consensos necesarios para la toma de decisiones? ¿Con base en qué elementos lo hace? ¿De qué manera consolida los poderes internos de la universidad?

Para la consecución de lo anterior fue necesario el estudio teórico del pluralismo como forma política de la autonomía con

¹³ Salvador Zubirán Anchondo (1946-1948), Luis Garrido Díaz (1948-1953), Nabor Carrillo Flores (1953-1961), Ignacio Chávez Sánchez (1961-1966), Javier Barros Sierra (1966-1970), Pablo González Casanova (1970-1972), Guillermo Soberón Acevedo (1973-1981), Octavio Rivero Serrano (1981-1985), Jorge Carpizo Mac Gregor (1985-1989), José Aristeo Sarukhán Kermez (1989-1997), Francisco José Barnés de Castro (1997-1999), Juan Ramón de la Fuente Ramírez (1999-2007) y José Narro Robles (2007-2011).

¹⁴ Salvador Zubirán, Luis Garrido, Ignacio Chávez, Pablo González Casanova, Francisco Barnés de Castro.

que cuenta la Junta de Gobierno en la selección del rector, cuestión que se logró gracias a que los “gobernadores” —como se les conoce en el lenguaje de la cultura política universitaria— lograron acuerdos diversos que conjuntaron pluralismo profesional con equilibrios de poder. Este método decisional permitió, a su vez, la independencia en el proceso de designación del rector con respecto al gobierno federal, dato necesario para dotar a la rectoría de mayores recursos de negociación frente a los grupos internos de la UNAM, así como a los factores sociales y políticos externos a ella. Con base en esta estrategia pluralista, las probabilidades de gobernabilidad interna crecieron a la par de la responsabilidad del rector que se antojó entonces enorme al darse a la tarea de construir hegemonía interna y fortalecer la autonomía universitaria.

Sin embargo, y como derivado natural de éste y de todo proceso político, la disputa por la hegemonía no ha dejado de propiciar relaciones de poder entre las estructuras de gobierno universitario, es decir, entre la Junta de Gobierno y la Rectoría en turno. Dichas relaciones de poder pueden ser fácilmente identificadas a través del contexto en que se adoptan las designaciones de rector, sobre todo en momentos de conflicto cuando emergen y se establecen condiciones de diálogo y negociación con los distintos niveles de autoridad, que no siempre corresponden a la construcción de los probables consensos y opciones de decisión que lo resuelvan. Históricamente, las relaciones de poder han vulnerado tanto la cohesión interna como la propia autonomía institucional en la designación de su máxima autoridad ejecutiva. De aquí que sea menester, para todo rector, pugnar por el decrecimiento del tan dañino faccionalismo que ha llevado, en no pocas ocasiones, a severos conflictos internos en la centenaria historia universitaria. Apostar más por la cooperación y el consenso con la mayoría de los grupos de poder y menos por el enfrentamiento que los excesos de hegemonía y control suelen causar es, pues, una de las tareas permanentes y acaso urgentes de toda Rectoría que quiera ver en la Universidad reducto de excelencia académica, modelo

INTRODUCCIÓN

9

de negociación de conflictos de poder y paradigma de convivencia social.

En este marco, la presente investigación se encuentra guiada por la siguiente hipótesis: la Junta de Gobierno 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 a rector, directores de facultades, escuelas e institutos y miembros del Patronato universitario. Así, los miembros de la Junta de Gobierno calculan que a mayor competencia se tejen redes de cooperación y negociación con los grupos de poder universitario consolidando la autonomía universitaria. De esta manera se ha logrado la estabilidad institucional en las tres últimas designaciones de rector (1999, 2003 y 2007).

Esta hipótesis establece el pluralismo como la forma política de la designación de rector, y entiende la premisa de la autonomía como la capacidad de toma de decisiones políticas que incrementa la hegemonía de los grupos de poder, a diferencia de los típicos mecanismos de control clientelar de las estructuras de poder unipersonales de las universidades públicas. Tanto el pluralismo como la autonomía caracterizan, definen e institucionalizan las reglas de participación en la carrera por la rectoría al reconocer las posiciones de poder de los grupos internos, tanto en la misma Junta de Gobierno como en la Rectoría, el Consejo Universitario, el Patronato o las direcciones de facultades, escuelas e institutos.

En efecto, es inconcebible entender pluralismo político y autonomía universitaria sin el papel central que en ellas ha jugado y juega la Junta de Gobierno. Tómese como ejemplo, si no, la selección de rector en 1999, la cual se llevó a cabo en condiciones de un severo conflicto estudiantil que paralizó la Universidad durante aproximadamente diez meses. Como resultado de ese quiebre surgieron relaciones de poder entre grupos internos y externos, frente a los cuales la Junta de Gobierno se constituyó en árbitro aceptado y aceptable por todas las partes, como era su propósito desde su fundación. Sus decisiones colegiadas vincula-

ron compromisos de facto y construyeron consensos internos con las autoridades de las diversas áreas académicas de la UNAM, así como de su Patronato: “Así, la autonomía de decisión de la Junta de Gobierno con respecto al control del gobierno y los actores internos se definió como la capacidad de mediación del conflicto y conservación de la cohesión interna de la institución”.¹⁵ Frente a la cerrazón y el monólogo de los grupos estudiantiles más recalcitrantes, la Junta de Gobierno antepuso siempre su capacidad y disponibilidad de conciliación de los diversos intereses y propuestas de los grupos en juego, y presta estuvo en todo momento al diálogo, la negociación y el acuerdo con y entre ellos conforme a sus atribuciones, a los principios de la prudencia política, a una estrategia corporatista¹⁶ y al mantenimiento de la estabilidad institucional. Sin duda alguna, la racionalidad tras la designación de Juan Ramón de la Fuente para la rectoría 1999-2003 tuvo como estrategia prioritaria esta misma estabilidad, por encima de los intereses de grupo o de la búsqueda de diferentes actores de interlocución con las organizaciones estudiantiles aglutinadas en el Consejo General de Huelga (CGH).

Desde esta lógica institucional de reciprocidad en el ejercicio de gobierno universitario, la Junta de Gobierno actuó con relativa autonomía, prudencia y solidaridad con el rector Juan Ramón de la Fuente; sin embargo, con este acto no se fortalecería, paradójicamente, la capacidad de negociación y centralización del poder del rector en condiciones de conflicto.

¹⁵ Declaración de Sergio García Ramírez (miembro de la Junta de Gobierno por elección del Consejo Universitario en 1993) en entrevista concedida al autor el 15 de junio del 2010.

¹⁶ Philippe C. Schmitter: “Puede definirse el *corporatismo* como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y legalizadas por el Estado... a cambio de practicar ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de peticiones y ayudas”, en Ocampo Alcántar, Rigoberto (comp.), *Teoría del neocorporatismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992 (Laberinto de Cristal), p. 11.

INTRODUCCIÓN

11

Por otro lado, la complejidad del conflicto generó un amplio debate acerca de la hegemonía de los órganos de gobierno de la UNAM y los mecanismos de toma de decisiones dentro de la institución. Dicha situación desató la polémica en dos dimensiones: *a)* el cambio institucional se produce (o puede producirse) a través de diversos grupos de interés capaces de modificar las reglas del juego mediante la exacerbación y el conflicto, o *b)* se apuesta por la restauración de la representación política tradicional como mecanismo de participación y ejercicio del gobierno universitario. Desde este planteamiento se evidenciaron dos formas de ejercer la autoridad y el poder universitarios; el primero basado en intermediarios de grupos de poder externos, y el segundo fincado en la legitimidad del pluralismo como condición de gobernabilidad institucional.

En este contexto, la presente investigación se propuso los siguientes objetivos particulares:

- Analizar porqué el pluralismo representa el fundamento primordial de la gobernabilidad universitaria.
- Describir las bases normativas de la autonomía de la UNAM en 1945 y 1980.
- Explicar los principios de la política que guían el método de decisión en la designación de rector por parte de la Junta de Gobierno.
- Demostrar el perfil de la composición de la Junta de Gobierno y la racionalidad política que sigue al seleccionar al rector en tres condiciones diversas, a saber: el conflicto estudiantil de 1999; la alternancia política y pluripartidismo en 2003, y la competitividad interna de 2007.

Por lo antes expuesto, la presente investigación se desarrolla en el siguiente orden: en el primer capítulo se describen las nociones conceptuales de autonomía, pluralismo y política con base en las dimensiones analíticas del modelo unipersonal, colegiado y profesional de gobierno de las universidades. Este modelo da

cuenta de una estructura de representación y de adopción de decisiones que atiende la realización de los fines institucionales y colectivos mediante la legitimidad y el acuerdo con los líderes de la comunidad: “esta dualidad de legitimidad y eficacia se basa en el modelo colegiado, que ostenta un carácter descentralizado en sus decisiones”.¹⁷ Desde esta perspectiva analítica, se sostiene, en esta parte, que las decisiones para la elección de rector se basan en la construcción de consensos con los grupos de poder interno que participan en el proceso de construcción de la legitimidad de la autoridad ejecutiva de la Universidad. Se afirma también que el pluralismo es la forma política de la autonomía institucional porque permite la obtención, manejo y distribución de los recursos, así como la vigilancia de los ordenamientos mediante los cuales se recrean las bases del poder de las autoridades ejecutivas de las universidades públicas. En este marco de interacción, se restablece la importancia de las instancias donde se sitúa el poder de opción, de orientación y de constitución, que limitan o, por el contrario, incrementan los efectos modificatorios resultantes de su ejercicio.¹⁸

De ahí que la relación de la política con el gobierno de las instituciones de educación superior se explica, en parte, por la ausencia de sincronía entre éstas y la política educativa gubernamental.¹⁹ Esta última afirmación requiere enfocar el análisis de las relaciones de poder entre los actores y las estructuras de gobierno a luz de la autonomía y el pluralismo en el ámbito de las univer-

¹⁷ Casanova Cardiel, Hugo, “Gobierno universitario: perspectivas de análisis”, en Casanova Cardiel, Hugo y Rodríguez Gómez-Guerra, Roberto (coords.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 23.

¹⁸ Consultar las obras de Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, UNAM, 2002, y Yehezkel, Dror, *Enfrentado el futuro*, Prólogo, selección y notas Samuel Schmidt, México, FCE, 1990, capítulo XI, “Análisis de cursos de acción política para gobernantes”, pp. 217-243, y capítulo XIII, “Análisis de cursos de acción para asesorar gobernantes”, pp. 269-326.

¹⁹ Véase Rubio Roca, Julio (coord.), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, FCE, 2006, pp. 215-225.

INTRODUCCIÓN

13

sidades públicas y del contexto en el que llevan a cabo sus funciones y acciones las instituciones de educación superior. Desde esta lógica cognitiva, el poder, como fundamento de la acción organizada, constituye la categoría de análisis que guía esta investigación.

Así también, el concepto de autonomía universitaria resulta relevante para este trabajo, pues no sólo permite analizar de manera concreta la dinámica de las relaciones de poder de las estructuras de gobierno con los actores sociales y políticos como fundamento de la acción organizada de las universidades públicas (de ahí que el conocimiento de las normas, premisas y procesos capaces de recrearla, reforzarla, debilitarla o preservarla adquiere singular pertinencia), sino que también posibilita indagar las diversas posturas teóricas al respecto, desde la opinión de Ibarra Colado, quien plantea que “la universidad ha experimentado desde los inicios de los ochenta un proceso de desestructuración que refuerza su incapacidad para transformar sus estructuras y formas de gobierno, dificultando así una mayor participación de su comunidad que produzca gobernabilidad”,²⁰ a la de su contraparte, Muñoz García, quien sugiere que el proceso de cambio institucional del sistema de educación superior requiere que la toma de decisiones políticas sea responsabilidad absoluta de los órganos de gobierno de las universidades.

Por otro lado, en el segundo capítulo se describe el devenir histórico de la autonomía, entendida como *autoridad* con poder para crear una forma de gobierno propia, basada en la toma de decisiones obligatorias y vinculantes al consenso interno e inspirada en el reconocimiento del liderazgo que proporciona estabilidad y cohesión en los distintos niveles de autoridad interna. Bajo esta percepción, la autonomía universitaria es constantemente supervisada por el Estado, sobre todo en situaciones de conflicto, en especial las de carácter estudiantil. En efecto, históricamente el con-

²⁰ Ibarra Colado, Eduardo, “Democracia, regulación y gobernabilidad”, en Muñoz García, Humberto (coord.), *Relaciones, universidad y gobierno*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 204.

cepto de autonomía se ha puesto a prueba al calor de los conflictos estudiantiles, lo cual ha propiciado relaciones de poder entre la institución y las organizaciones de estudiantes. Por ser resultado y expresión de conflictos sociales y políticos de mayor profundidad —encabezados por distintas fuerzas y grupos predominantes de la sociedad y la cultura—,²¹ los de corte estudiantil resultan ser cada vez más complejos de analizar. En esta coyuntura, la autonomía universitaria es relativa, contradictoria y móvil en el proceso de la toma colectiva de decisiones, incluyendo el planteamiento de los problemas y la aplicación de soluciones. Así, la institución se presenta como sede de tensiones permanentes entre tendencias al conflicto, a la ruptura y a la disgregación (a partir de la lucha por el reparto de la riqueza, la posición, el prestigio, el poder y las condiciones y calidades de la existencia), por una parte, y tendencias hacia la cohesión, la integración y el equilibrio (que aumentan el interés por la conservación de las bases mínimas del sistema social para supervivencia y desarrollo de los grupos e individuos), por la otra. Entre una tendencia y la otra se debate siempre la autonomía y, con ella, el proceso de designación de rector.

A pesar de este inestable juego y contrajuego de fuerzas, la UNAM ha logrado construir, muchas veces a contracorriente, una rica infraestructura que le ha permitido apuntalar su autonomía.²² Pero ¿cómo se adoptan las decisiones colectivas vinculantes en sus distintos niveles de autoridad interna que permitan mantener la representación de los intereses en juego y mejorar la gobernabi-

²¹ Kaplan, M., “Universidad y democracia”, en Zermeño, Sergio (coord.), *Universidad nacional y democracia*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2002, pp. 59-89.

²² La UNAM tiene más de 50 mil computadoras, 139 bibliotecas, 13 museos y tres escuelas para extranjeros en Estados Unidos y Canadá; ofrece dos programas de bachillerato, 76 carreras profesionales y 41 programas de posgrado. En ella se realiza más de la mitad de la investigación que se hace en México y atiende alrededor de 290 mil estudiantes, con la colaboración de aproximadamente 33 mil profesores e investigadores, lo que sin lugar a duda la posiciona como la mayor oferta educativa del país y los mejores reconocimientos en los prestigiados *rankings* internacionales. Fuente: “Hoy inician clases 290 mil alumnos”, *Gaceta UNAM*, México, 14 de agosto de 2006, pp. 3 y 5.

lidad para dar soluciones a las demandas sociales de una mejor educación? La respuesta a esta interrogante exige abundar en la premisa de la autonomía como autoridad, garante del sistema normativo sobre el cual se regula el desempeño de la estructura de gobierno de la institución y el de sus actores. Aquélla, la autonomía, fue establecida tanto en la Ley Orgánica de 1945 como en su Estatuto General, documentos que definen la responsabilidad y funciones de las seis autoridades universitarias fundamentales: la Junta de Gobierno,²³ el Consejo Universitario,²⁴ la Rectoría,²⁵ el

²³ La Junta de Gobierno está integrada por 15 personas y tiene la responsabilidad de designar al rector, a los directores de facultades, escuelas e institutos y a los miembros del Patronato, así como a removerlos. El Consejo Universitario elige cada año a un miembro de la Junta para sustituir al de mayor antigüedad, así como a quienes salgan de ella por muerte, enfermedad o edad (70 años). En caso de renuncia es la misma Junta de Gobierno quien designa al sucesor. Por último, la Junta arbitra y decide en caso de conflicto entre autoridades de la propia UNAM.

²⁴ El Consejo Universitario constituye otro de los principales órganos de gobierno de la UNAM. Actualmente está integrado por el rector, quien lo preside; el secretario general; los 53 directores de las diversas facultades, escuelas e institutos; 27 representantes de profesores con su respectivo suplente; 29 investigadores con su respectivo suplente; 30 representantes de los alumnos con su respectivo suplente y un representante del personal administrativo con su respectivo suplente.

Tiene a su cargo la expedición de las normas y disposiciones generales de la institución (lo que le da una enorme importancia en la vida universitaria); decide en todo lo que la ley no reserva expresamente para otra autoridad y juega un importante papel como foro de debate de los problemas inherentes a la vida universitaria.

Los consejeros profesores o investigadores duran cuatro años en su encargo y los estudiantes dos. De esta forma, todos los sectores integrantes de la Universidad se encuentran representados en él. Véase al respecto, Silvia Falcón, “Composición del Consejo Universitario 1910-2009”, *Universidad Nacional Autónoma de México, Memoria 2009*, México, UNAM, 2009. Documento disponible en <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2009/>.

²⁵ El rector es, de acuerdo con la Ley Orgánica, el “jefe nato” de la Universidad. Su función es aplicar las disposiciones de la ley y los acuerdos del Consejo Universitario. Dura cuatro años en su cargo y puede ser reelecto una sola vez. Para su nombramiento se requiere el voto aprobatorio de por lo menos diez miembros de la Junta de Gobierno. Para su remoción (por renuncia o faltas

Patronato,²⁶ los directores de facultades, escuelas e institutos y los Consejos Técnicos,²⁷ todos ellos con la capacidad de decisión que requieren los distintos espacios académicos y administrativos de la institución. Estas autoridades, a su vez, son de dos tipos: colegiadas y unipersonales. Las primeras toman las decisiones fundamentales de la Universidad, representando así a los diferentes sectores que conforman la vida universitaria; las segundas, en cambio, son las encargadas de ejecutar las decisiones tomadas.

El capítulo tercero explora los principios de la política: estabilidad, participación, racionalidad y prudencia erigen la legitimidad y la efectividad en la construcción de mayorías que se requieren en los métodos de decisión de la Junta de Gobierno en la designación de rector, de los directores de facultades, escuelas e institutos, así como de los miembros del Patronato.²⁸ Por tan-

graves cometidas contra el espíritu y orden universitarios) también se necesita de la aprobación ella.

²⁶ De acuerdo con la Ley Orgánica, el Patronato es una autoridad universitaria. Sus funciones son: formular y presentar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución, así como sus modificaciones al Consejo Universitario. Además de ello, administrar los bienes inmuebles, propiedad de la institución, legados, donaciones, fideicomisos, derechos, etcétera; manejar el efectivo, valores, cuotas, créditos, utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos de sus bienes muebles e inmuebles, y los rendimientos de las concesiones y derechos, el subsidio federal anual y todos aquellos ingresos ordinarios y extraordinarios que por cualquier motivo perciba la institución.

²⁷ La estructura de las autoridades centrales se repite en las escuelas y facultades donde existen Consejos Técnicos, presididos por los directores correspondientes e integrados por representantes profesores (que duran en su cargo seis años) y por consejeros estudiantes (dos años). En los institutos hay consejos internos, integrados por representantes de los investigadores y presididos por su director. Existen además los Consejos Técnicos de la Investigación Científica y de Humanidades.

²⁸ Véase Ordorika Sacristán, I., *Power, Politics and Change in Higher Education: The Case of the National Autonomous University of México*, Palo Alto, Universidad de Stanford, 1999; Jiménez Mier y Terán, Fernando, *El autoritarismo en el gobierno de la UNAM*, México, Foro Universitario-Ediciones de Cultura Popular, 1982; Levy Vázquez, D. C., *op. cit.*, y Casanova Cardiel, Hugo, *Reforma y gobernabilidad en la UNAM*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010.

INTRODUCCIÓN

17

to, el capítulo se enfoca en explicar el proceso institucional que siguen y deben seguir los grupos de poder interno y los factores políticos que pretenden influir en las decisiones de la Junta de Gobierno.

Desde este panorama, el nombramiento de los titulares del poder ejecutivo tiene que ver con un método de decisión colegiado y regulado por las relaciones de poder, por lo que el tema de la gobernabilidad adquiere mayúscula importancia. Además de implicar el análisis de las redes de poder que coexisten en la Universidad y su relación con la construcción del proceso de gobierno universitario, en el marco de esta investigación, se entenderá la gobernabilidad en dos dimensiones: la institucional (autoridad y reglas) y la organizacional (liderazgo y administración).

Otro de los elementos clave a ser analizados en este capítulo es el proceso de participación, mismo que constituye una de las condiciones que da vigencia a la autonomía universitaria frente al Estado y a la sociedad. Por aquél se entenderá la participación de los universitarios, así como sus derechos y obligaciones, *vis à vis* la Universidad.

No sería posible hablar de autonomía sin la participación de la comunidad universitaria, sin la libertad de cátedra, elemento total para entender las relaciones entre autoridades, profesores y alumnos. Así, la vigencia de la autonomía universitaria —desde la perspectiva de la libertad de cátedra y de investigación de los miembros de la comunidad académica— presupone la existencia de un sistema de reconocimientos y prestigios académicos que suelen convertirse en los principales atributos (aunque no exclusivos) del ejercicio de deliberación que lleva cabo el Consejo Universitario, la Junta de Gobierno y el rector. De esta manera, el gobierno universitario se convierte en un espacio de decisión colegiada, cuyos criterios están sustentados en el equilibrio y el consenso que se aplican en los procesos de designación de autoridades, principalmente en el nombramiento de su dirigente principal.²⁹ En

²⁹ Acosta Silva, Adrián, “Gobierno y gobernabilidad universitaria: ejes para una discusión”, *Evaluación, financiamiento y gobierno de la Universidad: el papel de las*

este marco, la autonomía se constituye como un poderoso instrumento de poder, de aquí que se requiera recuperar las categorías del análisis institucional para explicar tanto el funcionamiento del sistema de representación y los métodos de decisión, como las relaciones de poder que cohesionan la participación y activan los medios de control en el proceso de gobierno universitario. Por lo que los programas de trabajo deban caracterizarse por su factibilidad social y la prudencia como cualidad, imprescindible, del liderazgo del rector electo.

Es decir, es el voto lo que mejor caracteriza a los métodos de decisión de la Junta de Gobierno (unanimidad, mayoría absoluta o calificada, según sea el caso), aunque esto no ha logrado evitar conflictos severos que han desgarrado el tejido universitario. El gobierno de la UNAM ha decidido, en varias ocasiones, políticas que han tenido efectos negativos en su capacidad de conciliación y negociación con las fuerzas internas y externas. Cuando ello ha ocurrido se ha incrementado el déficit de gobernabilidad y se han generado otros efectos como, por ejemplo, la necesidad de reformar la Ley Orgánica por parte de las organizaciones estudiantiles en 1999. En estos casos, cabría obviamente preguntarse ¿por qué?

A su vez, en el cuarto capítulo se analiza justamente uno de estos casos límite: la designación como rector de Juan Ramón de la Fuente, secretario de Salud en ese momento, en el contexto de un agudo conflicto estudiantil de 1999. La decisión del entonces rector Francisco Barnés de Castro (1997-1999) de modificar el Reglamento General de Pagos a fin de aumentar las históricamente bajísimas cuotas de inscripción a la Universidad había desatado la frenética reacción de un nutrido grupo de alumnos y profesores, quienes, a la postre, formarían un bloque opositor llamado Consejo General de Huelga (CGH) (cuya fuerza se incrementaría considerablemente al lograr vinculaciones con organizaciones como el Sindicato Mexicano de Electricistas, movimientos urbanos populares como el Frente Popular

políticas, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-CRIM, 2000, t. II, p. 126.

Francisco Villa, entre otros, y los partidos políticos como el de la Revolución Democrática y el Revolucionario Institucional, principalmente). Frente a él, las autoridades universitarias se vieron rebasadas hasta el punto de la polarización. Entonces, el mecanismo de toma de decisiones, la pluralidad como fundamento del sistema de consensos, la autonomía como pilar institucional y la libertad de cátedra como guía de trabajo fueron rebasados por la incapacidad en la definición de estrategias para negociar el pliego petitorio de los inconformes. Ello derivaría en la agudización del conflicto al grado de lograr, como antaño, la caída de un rector y la designación de otro.

En este complicado escenario, el proceso de designación de Juan Ramón de la Fuente propició una gran variedad de mecanismos (entre ellos, la democracia directa y representativa) para conformar consensos mínimos en la toma de decisiones a fin de destrabar aquella problemática. La tensión coyuntural, aunada a los planos temporales de institucionalización del consenso y al ejercicio del voto, colocó al gobierno de la Universidad en una peligrosa disyuntiva: o se tomaban las grandes decisiones con frialdad, sacrificando rapidez de acción, o se apresuraban las resoluciones inmolando el cálculo preciso. La primera tenía el tiempo como enemigo; la segunda, a la planeación detallada como obstáculo.³⁰

Inicialmente, una de las demandas del CGH fue la de reformar la Ley Orgánica de la UNAM (ello antes de constituirse como organización élite con una dirigencia colegiada rotativa vinculada a organizaciones externas y, por tanto, ajenas a la UNAM), pero la filiación de los representantes anuló cualquier posibilidad de incorporar dicha petición en la agenda de diálogo. Frente a esta débil interlocución del CGH, el rector De la Fuente presentó la propuesta de reforma universitaria, de gradual apli-

³⁰ Millán Valenzuela, René, “La gobernabilidad de la UNAM”, en Blanco, José (coord.), *La UNAM. Su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro*, México, FCE-Conaculta-Conacyt, 2001, p. 128.

cación, al pleno del Consejo Universitario, que la aprobó con 112 votos a favor, cinco en contra y seis abstenciones.

A partir de entonces, la idea de llevar a cabo el congreso universitario para concretar la reforma aludida devino en central para el CGH y buena parte de la comunidad universitaria no vinculada a este movimiento. En este marco, se cuestionó si las estructuras universitarias vigentes seguían siendo válidas de cara al siglo XXI; cuáles deberían ser los principios para la composición de los órganos de gobierno y cómo conciliar la autonomía con la eficacia de un gobierno académico.³¹ Se sostenía que el congreso debía examinar críticamente las formas de organización, participación y representación en los órganos de gobierno de la UNAM, y generar, paulatinamente, un cambio institucional capaz de solucionar problemáticas como la expansión general de la matrícula; la diversificación de tipos institucionales, funciones y fuentes de financiamiento; la descentralización; la creación de instancias de regulación y coordinación; la vinculación productiva con el entorno; la implantación de fórmulas de planeación, evaluación y rendimiento de cuentas; la actualización de las estructuras, instancias y métodos de operación de la administración y el gobierno universitarios; la instrumentación de mecanismos de aseguramiento de la calidad; la flexibilidad curricular; la incorporación de formas de aprendizaje a distancia y la adopción de diseños de esquemas para la actualización de conocimientos y renovación de destrezas (educación para toda la vida). Al mismo tiempo, en el campo de la investigación científica, un congreso capaz de renovar las formas de relación con el aparato tecnológico y con el sistema de toma de decisiones en los ámbitos público y privado.³² La necesidad de articular un nuevo “contrato social” entre la práctica científica y el desarrollo social aparece como un tema prioritario de las agendas políticas para el desarrollo de las

³¹ Mendoza, Javier *et al.* (coords.), “UNAM y órganos de gobierno”, *UNAM. El debate pendiente*, México, UNAM, 2001, pp. 9-13.

³² Véase Banco Mundial, *La enseñanza superior. Las lecciones de la experiencia*, Washington, Banco Mundial, 1995, p. 115.

universidades y de las naciones. En el plano ejecutivo, el rector incorporó en su equipo de trabajo a notables personalidades de los grupos disidentes y amplió espacios para los estudiantes de posgrado en el Consejo Universitario, además de diseñar un claustro para la reforma del Estatuto del Personal Académico y la Comisión Especial para el Congreso Universitario.

A pesar de que esta propuesta del congreso abría una brecha de negociación, la dirigencia del CGH era monopolizada por los líderes más recalcitrantes y radicales, haciendo de todo diálogo monólogo y de toda negociación claudicación. El resultado fue la prolongación del paro de la actividad universitaria durante diez meses, lapso en el que campearon consignas ausentes de contenido social y de un proyecto de universidad y vótores a la insensatez y a la ultra radicalidad.

Durante este periodo, uno de los problemas evidentes y de la mayor gravedad fue la debilidad institucional en la promoción de la participación y representación estudiantil y académica de la Universidad frente a las decisiones y estrategias de acción de la contraparte. La confrontación entre autoridades y estudiantes ultra radicales logró desequilibrar la correlación de fuerzas, cuestión que impidió establecer acuerdos mínimos necesarios para la solución oportuna del conflicto. Este estado de cosas pasó muy pronto su factura: la representación universitaria fue severamente cuestionada por el tiempo en que tardó en resolverse el conflicto y su capacidad gestora disminuida casi hasta el punto de la desafección por la política. Finalmente, la solución provino de la fuente menos deseada: el empleo de la fuerza pública. El uso de la Policía Federal Preventiva acabó de tajo con la querella, pero acabó por hacer polvo el fino arte de la negociación.

Asimismo, el capítulo quinto tiene como propósito explicar cómo la designación de rector contó con la renovación de cuatro miembros de la Junta de Gobierno, el desempeño del rector durante su primer periodo y el contexto del proceso de alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal favorecieron las posibilidades de designación de Juan Ramón de la Fuente por un segundo

periodo, 2003-2007. En el primero de estos aspectos, de la integración de la Junta de Gobierno, cuatro miembros habían sido electos por el Consejo Universitario en su rectorado y los demás lo habían apoyado en la estrategia de solución del conflicto estudiantil. Otro aspecto importante fue el eficaz desempeño del rector en restaurar la vida académica y la restauración del prestigio académico de la UNAM en el concierto nacional e internacional.³³ En el contexto de la alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal y una nueva composición pluripartidista del Congreso de la Unión. Todo lo anterior favoreció para que los miembros de la Junta de Gobierno votaran en forma unánime para que el doctor Juan Ramón de la Fuente continuará como rector por un segundo periodo (2003-2007).

Finalmente, en el sexto capítulo se describe el reposicionamiento del liderazgo de la Junta de Gobierno como garante de la autonomía universitaria, en la designación de rector en 2007; la composición de la Junta de Gobierno, con características de género, cualidades en la construcción de instituciones promotoras del saber universal, la enseñanza universitaria y la experiencia en la Dirección Institucional de la Universidad y del sector público y la sociedad civil, así como el reconocimiento a sus labores académicas, tanto por las comunidades académicas e internacionales de sus campos de conocimiento. Si bien en los periodos como rector y presidente del Consejo Universitario, Juan Ramón de la Fuente dio lugar a la renovación de casi todos los miembros de la Junta de Gobierno, toda vez que contó con el recambio vertiginoso de sus miembros por razones de salud y finalización de su periodo, la designación de nuevos miembros con cualidades basadas en la experiencia en la dirección académica y administrati-

³³ Su labor le valdría un segundo periodo, merecido reconocimiento a su labor institucional que logró mantener a la UNAM en la vanguardia de la formación de profesionales de alto perfil así como consolidar y promover más del 50% de la investigación científica del país, además de un mayor dinamismo en la formación de grupos de investigación y fomento a la interacción con otras organizaciones, incrementado de esta forma varios tipos de conocimiento, información y otros recursos.

va en la UNAM: seis de ellos habrían sido directores de institutos, escuelas y facultades. Lo anterior en un contexto de expansión de la educación superior privada y reconocimiento del prestigio académico en la esfera internacional.

En efecto, el propio funcionamiento de los sistemas de educación superior, temática relevante del capítulo, ha desencadenado nuevas pautas de interrelación; por una parte, aquéllos son dinámicos, tienden a apoyarse mutuamente y a crear una sinergia a través de medios estratégicos, como los posgrados de investigación, los convenios de vinculación, los programas gubernamentales de fomento y los fondos privados para el financiamiento de proyectos. Por la otra, son estratégicos al concebir a la investigación como valor esencial en la producción de conocimiento y en la constitución de acciones sociales y políticas. De aquí la necesidad de intensificar redes, espacios y flujos de conocimiento a través de un trabajo colectivo basado en complejas interacciones para enriquecer la capacidad de respuesta a los requerimientos del entorno inmediato y de la dinámica mundial. Además, la tarea de formar cuadros para la investigación, la docencia y el ejercicio profesional en los campos del sector gubernamental, privado y social, amén de necesaria, fomenta el desarrollo de proyectos entre diferentes disciplinas y entidades académicas, lo que redundará en el fortalecimiento de las universidades en general.

La competencia interna fortaleció el pluralismo y alentó la formulación de seis programas de trabajo con propuestas y objetivos de mejora e innovación institucional, estrategias, creación de coaliciones, compromisos y nuevas formas integradoras de autoridad.³⁴ Los competidores con trayectoria probada, tanto en la Universidad como en el sector público, con liderazgo en la con-

³⁴ Véase el apartado sobre el tema de la autoridad como un elemento central del sistema académico y para discernir los patrones del poder legítimo, la autoridad ejercida por los grupos desde puestos dominantes. Como hemos visto, los diversos grupos vienen provistos de ciertos intereses y creencias e incluso de sus propios mitos y reglas del juego. Clark, Burton R., *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, UAM-Nueva Imagen, 1991, pp. 159-195.

formación de equipos de trabajo, con experiencia en el uso de recursos públicos y la ejecución de políticas públicas y virtudes como la prudencia en la adopción de decisiones políticas.

Por todo lo antes expuesto, la presente tesis pretende contribuir al desarrollo del análisis del gobierno de la UNAM con base en la premisa teórica del pluralismo como forma política de la autonomía, así como caracterizar las reglas y los criterios de decisión en la selección del poder ejecutivo de la máxima casa de estudios del país; las variables del contexto en que se toman dichas decisiones y las virtudes políticas como el diálogo y la negociación que para ello se toman en cuenta; las prioridades de los equilibrios de poder y la viabilidad del plan de reforma académica del rector designado.

En cuanto a la metodología utilizada en esta investigación se escogió la histórico-empírica, pues es la que mejor explica la teoría de la organización, clave en la comprensión y la utilización de nociones conceptuales básicas del conocimiento aplicado de la política, que se refiere a *saber cómo* resolver determinado tipo de problemas respecto a la toma de decisiones que conciernen al ejercicio de poder de nombrar a los titulares de los órganos de gobierno de la Universidad; la aplicación de las variables legales y de poder, tanto interno como externo; los principios y reglas que se aplican en la selección del poder ejecutivo en la máxima casa de estudios del México de hoy.