

Universidad pública: poder, relaciones y prácticas políticas

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA*

Los miembros del Seminario de Educación Superior de la UNAM hemos coincidido en resaltar la naturaleza política de la universidad pública en México. En este texto se discute cómo se constituye el poder en la estructura de gobierno de la universidad pública y autónoma en el país. El trabajo parte de antecedentes académicos que han examinado la política universitaria. Se presenta una serie de nociones que se utilizan para el análisis del poder en los tiempos ordinarios de funcionamiento institucional. Se examina la operación política de los rectorados y cómo son sus relaciones con la comunidad universitaria; además, se observan las relaciones de poder que hay entre los propios actores de la vida académica, de todo lo cual surgen prácticas políticas que llegan a manifestarse hasta en el cotidiano. Por último, se formulan algunas hipótesis para guiar nuevos análisis que exploren cómo se ha alcanzado la estabilidad institucional, que es uno de los fines que persiguen quienes dominan la escena política universitaria.

The members of the Higher Education Seminar of the National Autonomous University of Mexico (UNAM) have agreed to highlight the political nature of the public university in Mexico. This paper discusses how power is constituted in the governing structure of the public and autonomous universities in the country. This work is based on academic backgrounds that have studied university policy. It addresses a series of notions which have been used to analyze power in institutional functioning ordinary times. This study examines the political operation of university presidents and their relationships with the university community; in addition, it observes the power relationships between the academic life actors, from which political practices that even manifest in everyday life arise. Finally, the article formulates hypotheses in order to guide new analyses that explore how institutional stability has been achieved, being this one of the goals pursued by those who command the university political scene.

Palabras clave

Poder
Política
Relaciones políticas
Apatía
Universidad pública

Keywords

Power
Policy
Political relationships
Apathy
Public University

Recepción: 6 de septiembre de 2018 | Aceptación: 26 de marzo de 2019

DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2019.165.59065>

* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (México). Doctor en Sociología por la Universidad de Austin (Texas). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Coordinador del Seminario de Educación Superior del IIS-UNAM. Líneas de investigación: educación y desigualdad social; política y educación superior; ciencia y sociedad. Publicaciones recientes: (2019), "La burocracia universitaria", *Revista de la Educación Superior*, vol. 48, núm. 189, pp. 73-96; (2018), "Ideas para discutir la transformación de la universidad pública en México", en Hugo Casanova (coord.), *La educación y los retos de 2018*, México, UNAM, pp. 121-133. CE: humbertomuga@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El propósito general de este texto es reflexionar sobre el poder, las relaciones y las prácticas políticas en las universidades públicas y autónomas por ley, en México. Se parte de una serie de preguntas que surgen cuando se plantea estudiar la política y el poder en este modelo de universidad: ¿cuáles son las prácticas políticas que subyacen al poder universitario?, ¿cuáles son las relaciones políticas que existen entre el rectorado y la comunidad universitaria que permiten mantener la estructura del poder en la universidad?, ¿cuáles son las posturas políticas de los actores universitarios que han permitido la estabilidad institucional? Como puede verse, se trata de un conjunto de preguntas que cubre un amplio espectro. Si bien en este artículo no responderemos puntualmente a cada una, nos servirán como guía para indagar y argumentar sobre los temas que hacen referencia a la política en la universidad pública mexicana.

En México, una parte del análisis de la universidad se ha desarrollado mediante estudios concretos sobre el acontecer político que impulsa el cambio y las reformas de las casas de estudios (por ejemplo, Muñoz, 2002; Ordorika, 2006; Acosta, 2006; Casanova, 2009; Santillán *et al.*, 2010; Ordorika *et al.*, 2011).¹ La naturaleza política de la educación superior se trata en la obra de Ordorika (2006),² quien emplea un enfoque histórico para analizar la “disputa por el campus”. En el presente trabajo el

examen de las prácticas políticas,³ el orden político y la estructura de poder⁴ se sustentan en algunos de los conceptos que se utilizan en la literatura sociológica para estudiar la política y el poder, en este caso, referidos a las universidades públicas y autónomas del país.

El planteamiento está centrado en las prácticas y relaciones políticas en tiempos, por así decir, de operación ordinaria de las instituciones. La conflictividad y los posibles movimientos sociales que ésta desata, los “tiempos extraordinarios” de inestabilidad suponen contar con una visión histórica; dibujar la especificidad política del momento, ceñida a una institución dada y a su entorno social y político.

El esfuerzo en este documento consiste en contribuir con ideas y consideraciones a partir de los avances logrados en la literatura sobre este campo de estudio para comprender, interpretar y estimular nuevas investigaciones sobre las relaciones de poder que se tejen en las instituciones, esto es, sobre el conjunto de las prácticas políticas, siempre presentes en la actividad académica de la universidad.

Cabe advertir que las ideas que se van a exponer no pueden generalizarse, *strictu sensu*, a todas las universidades públicas del país; más todavía, este texto tiene un discurso que puede ser reducido o ampliado a casos institucionales específicos, porque la política universitaria es una práctica inmersa en relaciones sociales propias a cada institución que conforma el sistema de educación superior. Dicho sistema es un conjunto institucional

1 En la página web del Seminario de Educación Superior de la UNAM hay una buena cantidad de trabajos disponibles sobre esta temática, que hemos utilizado en los cursos que imparten los miembros del colectivo.

2 Ordorika (2006) tiene un libro de consulta obligada en el que discute ampliamente la naturaleza política de la educación superior y, en particular, de la UNAM.

3 Las prácticas políticas son todas aquellas acciones que se manifiestan en torno al poder institucional, y a las tensiones que genera. La falta de participación política, la ausencia de perspectivas, deliberadas o no, son también una práctica política. Las prácticas políticas en una comunidad giran en torno a la lucha por conquistar o preservar el poder instituido. En el caso de la universidad, se llevan a cabo prácticas políticas cuando se desea abrir o mantener un espacio académico, cuando los actores pretenden puestos de dirección o influir en el mando. En una institución cuya naturaleza es el cambio, como la universidad, y debido a la proliferación del conocimiento, puede verse que los gremios y los grupos de interés se han disputado el poder a lo largo del tiempo. En la UNAM, por ejemplo, una buena porción de rectores han sido médicos, ingenieros o abogados.

4 En sociología se acepta la noción de poder dada por Max Weber (1964): el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena. Weber (2001: 45) expresó también que “el poder es la posibilidad de que una persona, o varias, realicen su propia voluntad en una acción en común, aun contra la oposición de otros participantes en la acción”.

heterogéneo,⁵ pero existe dentro de una normatividad organizativa que brinda semejanzas a las universidades en la estructura de poder formal y de organización de su gobierno. Este supuesto brinda la posibilidad de tratar el tema de la política y el poder universitario con cierta amplitud respecto al conjunto institucional que prevalece.

Así, se pretende que los temas y conceptos que se derivan de las preguntas anotadas arriba se articulen con respecto a lo que rodea a la política en torno al poder universitario. Hay que reiterar que, en la literatura sociológica, y en el estudio de casos y ejemplos en el país, se tratan problemas relevantes a la investigación de las prácticas y de los hechos que circundan la política y el poder en la universidad.

En este documento se conjunta una serie de conceptos de manera que sirva para responder preguntas sobre la vida política universitaria, habida cuenta de los antecedentes que existen en la literatura dedicada a la universidad pública. El primer apartado se dedica a presentar una serie de nociones que intervienen en el análisis político de la universidad pública y autónoma. En el segundo se describe el modelo de gobierno que opera en la mayor parte de las instituciones públicas y autónomas; se caracteriza el quehacer político en el marco de la estructura y funcionamiento del gobierno universitario, así como las relaciones políticas que se tejen en su entorno. En el tercer apartado se tratan las tensiones, luchas y confrontaciones de grupos de interés, que son prácticas regulares en el espacio político universitario. Y, por último, se presenta un ensayo sobre el control político y su

referente, anclado en la pasividad de los dos actores principales de la universidad: académicos y estudiantes. De ahí se deriva un par de hipótesis que pueden auxiliar a nuevos análisis empíricos de la política y el poder en la universidad en torno a la estabilidad institucional, y a la falta de cambios y de iniciativas de cambio del gobierno para integrar una administración eficiente para instituciones altamente complejas.

LA POLÍTICA Y EL PODER EN LA UNIVERSIDAD

La universidad es un espacio social para producir y transmitir conocimiento en el que participan colectivos; es un lugar en el que existe la política y donde se compite políticamente para lograr posiciones de autoridad para, desde éstas, influir sobre el comportamiento de todos sus miembros: profesores, investigadores, estudiantes y administrativos.

Por política se entiende el conjunto de normas institucionales, prácticas y relaciones a través de las cuales se crea un determinado orden de gobierno que organiza la coexistencia política en el contexto de la conflictividad que caracteriza a lo político.⁶ La política es toda acción que se lleva a cabo para luchar o competir por el poder, en este caso, de una organización universitaria, dentro de determinadas reglas o arreglos, o fuera de éstos, como ocurre cuando se impone —o se trata de imponer— una norma y se conforman identidades de resistencia contra la autoridad.⁷ La práctica política se establece en relaciones de poder entre actores y es un medio que tiene un fin último: el

5 Las diferencias en las formas de elección a los puestos del gobierno universitario han sido discutidas en el trabajo de López Zárate (2001). Todas las universidades públicas autónomas se rigen políticamente por la noción de autonomía asentada en la Carta Magna de la República, noción que le permite a la universidad pública autogobernarse, autogestionarse y autoorganizarse académicamente. Sobre esa vía es que puede tejerse un discurso que incluya rasgos comunes para el análisis sociológico y político de las universidades públicas mexicanas, porque la estructura y el funcionamiento de su organización política son semejantes en la mayoría de ellas: Junta de Gobierno, Consejo Universitario, consejos de división o consejos técnicos, cuerpos colegiados de autoridad, autoridades unipersonales, etc. En una investigación (Muñoz, 2009), se hace énfasis en la diferenciación y las desigualdades académicas de las universidades públicas mexicanas y en la falta de equidad en el financiamiento.

6 Esta noción es tomada de Mouffe, 2007.

7 Un ejemplo podría ser el movimiento estudiantil de 1986-1987 en la UNAM, que se resistió a la aplicación de una serie de reglas auspiciadas por la rectoría de aquel entonces.

bien común o el interés común, el cual puede definirse desde varias perspectivas.⁸

Recojo de la literatura algo más: a) en la universidad, la práctica política va acompañada por el discurso sobre el rumbo de la colectividad o de las funciones institucionales; b) hacer política en la universidad implica tener una visión plural en el campo de las ideas y en el campo del reconocimiento de los otros académicos, colegas o estudiantes. Se hace política para establecer mejores relaciones entre los actores del campus. El ejercicio institucional de la política está asociado a la libertad de cátedra y de investigación; y c) la actividad política y el discurso político requieren visibilidad para que los actores puedan ser observados y oídos. Un espacio, o mundo común, en el que puedan aparecer.

La praxis política universitaria, interna y externa al campus, requiere hacerse en una esfera pública.⁹ La universidad es pública porque, en esencia, es un espacio institucional que comparten diferentes grupos o sectores sociales que gozan del privilegio de enseñar y aprender, de generar conocimiento y transmitirlo. Desarrollan acciones y sostienen posturas que admiten la pluralidad, la divergencia teórica e ideológica de sus miembros, y brindan condiciones para el diálogo y el debate de posturas. Es un espacio que une a la comunidad académica, al mismo tiempo que la distingue en sectores; y que permite la expresión libre de las ideas, cuestión básica para influir en la creación o en la dinámica de las fuerzas políticas universitarias. Al ser diferentes, en la comunidad universitaria se hace política para vivir juntos.

El poder político en la universidad emana de su carácter autónomo. La autonomía es un concepto político (González y Guadarrama,

2009; García Salord, 2010; Ordorika, 2010; Suárez, 2010; Muñoz, 2010) que se aplica a las universidades públicas como un atributo reconocido por el Estado y otros poderes de la sociedad. Es una noción que sirve a las instituciones para defenderse de intereses externos. La autonomía dota de poder a la universidad y al gobierno universitario para instituirse, para definir derechos y obligaciones de sus miembros, elaborar planes y programas de estudio, adquirir recursos, administrarse y relacionarse con la sociedad, y con todos los públicos que le demandan servicios. Por la autonomía, que cubre la naturaleza de sus funciones y su ethos académico, la universidad tiene vida política propia y presencia pública en el escenario político nacional y local (García Salord, 2010; Muñoz, 2010; Ordorika, 2010; Suárez, 2010).

El poder en la universidad, en su operación cotidiana, cubre las relaciones políticas que existen entre el rectorado y quienes dirigen las dependencias que conforman la organización institucional, pero también las relaciones que se llevan a cabo entre los actores, académicos, estudiantes y trabajadores administrativos, y con los cuerpos colegiados de representación. Según Foucault (1979), el poder opera a nivel macro y micro de la misma manera.

El poder se manifiesta en relaciones de fuerzas, una multiplicidad de las cuales compete, desarrolla prácticas en su lucha por el poder universitario.¹⁰ Como en la sociedad, en la institución universitaria el ejercicio del poder implica capacidad de mando, subordinación, obediencia y resistencia. La disputa por el ejercicio del poder en la universidad se produce entre grupos de interés; en ocasiones, éstos representan campos diferentes de conocimiento y entran a la disputa de posiciones de mando con distinto grado de poder.

⁸ Sobre qué es la política y lo político ver Mouffe (2007). Asimismo, el libro de Arendt (1997) sobre el mismo tema.

⁹ Esta noción de la actividad política es compleja, pero se puede aplicar a la universidad pública en México. Al igual que otras nociones e ideas expuestas en el trabajo de Arendt (1997).

¹⁰ En política coexisten o se contraponen fuerzas sociales que pretenden mantener o cambiar el orden establecido en lo relativo al ejercicio del poder. Algunas fuerzas están organizadas como grupos de interés que se conforman para actuar en defensa del mismo o para influir en la toma de decisiones a su favor, lo cual logran según su peso político en la estructura de poder.

El juego por el poder en la universidad tiene su particularidad, toda vez que hay expresión de posturas, proyectos, ideas, saberes y conocimientos, así como presentación de planes racionales de conducción institucional, diálogo y debate entre las personas que aspiran a obtener posiciones de mando y entre grupos de interés. Son grupos de este tipo los que se confrontan para ganar las posiciones desde las que se ejerce o se influye sobre el poder universitario, es decir, sobre las decisiones que se toman para dirigir la docencia y la investigación. Alguien concreto ejerce el poder, con la diferencia de que en la universidad no está sancionado el empleo de la violencia física. Los cuerpos de vigilancia no tienen fundamento jurídico para ejercerla.

El poder que da la autonomía permite que la institución se autogobierne, esto es, organice su gobierno, elabore sus normas y regule el ejercicio del poder para llevar a cabo relaciones políticas estructuradas entre sus miembros que, a su vez, hagan posible la proliferación de la academia. El poder lo ejerce, en primera instancia, la autoridad. La autoridad es aquella que tiene el mando legítimo para la conducción institucional, para orientar, conducir y sancionar el modo de producción y transmisión del conocimiento. Hay dos tipos de autoridad: la personal, como el rector y los directores de dependencias académicas, y la colegiada (de distintos niveles, como por ejemplo, la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Colegio Académico, los consejos técnicos o de división, etc.).

En tanto autoridad legítima, sus decisiones se aplican a todos los integrantes de la institución (Aguilar, 1988). Su legitimidad deriva de haber sido designada por los órganos competentes, o electa por algún sector de la comunidad; la autoridad unipersonal proviene también del estatus académico de su figura y del ejercicio correcto del poder, esto es, de tomar decisiones que produzcan acciones colectivas

vinculantes al conjunto de la comunidad, en torno a los fines y propósitos de la institución. La noción de autoridad, entonces, tiene a lo académico en el centro. La autoridad ejerce el poder y mantiene relaciones académicas, políticas y sociales con quienes integran la institución. De acuerdo con Aguilar (1988), la autoridad universitaria está fundamentada en las creencias de legitimidad colectivamente compartidas. De tales creencias depende la capacidad de persuasión que pueda tener y la confianza que se pueda sentir en la autoridad.

La autoridad en la universidad se construye también por el saber. La autoridad académica es aquella reconocida por sus logros y prestigio en la cátedra y en la investigación, por su trayectoria intelectual y sus contribuciones al conocimiento. Adquiere su condición política cuando es nombrada para ocupar un cargo de dirección o coordinación en la universidad, esto es, ejercer una función de mando (ver Aguilar, 1988). En estas circunstancias, la autoridad política se construye por el saber y el prestigio que otorga¹¹ el reconocimiento académico e intelectual, y una buena operación política, combinados, generan legitimidad y otorgan capacidad de mando.

La legitimidad de quien encabeza el rectorado, y del propio gobierno de la universidad, también deriva del ejercicio del poder, y de que las prácticas políticas se ajusten a las leyes que regulan la institución. Se obtiene, igualmente, mediante políticas rectorales y una gestión eficiente para resolver los problemas articulando los intereses en juego (Acosta, 2009; Rodríguez, 2015). Cuando ello ocurre se genera gobernabilidad, entendida como la probabilidad de establecer arreglos políticos eficaces que permitan la conducción institucional. La legitimidad del rectorado y la gobernabilidad confieren estabilidad a la estructura del poder y a la institución universitaria, con lo cual es más probable que la comunidad acepte y respalde a la autoridad.

11 Sobre el prestigio y su relación con el poder, y sobre el reparto del poder en las comunidades políticas, se tiene que revisar la obra de Weber (2001).

La gobernabilidad radica en encontrar los equilibrios entre las demandas que se le hacen a la autoridad y la capacidad de respuesta que ésta tenga. Permite que la universidad funcione normalmente, jurídica y académicamente, para cumplir sus cometidos, entre otros, ajustarse a los cambios que experimenten la producción y transmisión de conocimiento. Cuando falta legitimidad, y no se logra la resolución de problemas, la autoridad universitaria se ve enfrentada a presiones, que pueden implicar cambio de autoridades y modificaciones a la estructura y funcionamiento del gobierno universitario. Las iniciativas de este último, cuando no cumplen las expectativas, pueden generar inestabilidad institucional y desatar luchas por el poder universitario.

Las luchas por el poder universitario, así como las presiones por recursos materiales o inmateriales, pueden llevar a un cambio de autoridades. Hay, sin embargo, cambios fijados en los estatutos jurídicos de las casas de estudio en los que se señalan los tiempos de duración del gobierno y cómo proceder al cambio. El marco jurídico de la universidad fija las reglas para la elección a los cargos de autoridad, así como las condiciones para establecer y renovar a las autoridades. En los momentos de cambio que ordena la ley se intensifica la vida política universitaria, aunque la participación de la comunidad académica en el proceso de cambio es variable, con tendencia a ser reducida.

Las prácticas políticas en la universidad no se limitan a los tiempos del cambio de autoridades. En la estructura institucional y organizativa (entre académicos y estudiantes, entre académicos y administradores, entre administradores y trabajadores de servicios, por ejemplo) hay relaciones políticas. En todas estas relaciones se juega el poder de hacer o no hacer; las condiciones sobre el trabajo académico se establecen en una red compleja y

diversa sobre la que se sostienen las relaciones del gobierno universitario con su comunidad. En esta trama de relaciones aparecen las condiciones y características de la dominación que ejerce la fracción dirigente de universitarios, la que ostenta el poder institucional sobre el conjunto de la comunidad.¹² Dicha fracción, igualmente, maneja los recursos simbólicos de la institución para integrar a la comunidad en torno a principios universitarios y a los objetivos de su proyecto.

El rector es la figura con mayor poder en la universidad, pero también un símbolo de autoridad al que la comunidad respeta, porque la representa y hace uso de la palabra en su nombre. Su posición, y el símbolo de poder que ésta le confiere, permiten que ejerza su capacidad de persuasión, por ejemplo, ante demandas de algún sector universitario, con el propósito de llegar a acuerdos. Tales acuerdos se logran si se emplea el diálogo, la persuasión y el convencimiento que, por lo regular, aparecen en el juego cotidiano de las relaciones políticas universitarias; sin embargo, no todo es diálogo, porque las relaciones políticas universitarias no se ciñen en todos los casos a la razonabilidad en el comportamiento político.¹³

El sector dirigente de la universidad busca integrar a la comunidad en torno a principios universitarios y a su proyecto de desarrollo institucional. Las relaciones políticas de primer orden, las del macro poder universitario, por así llamarlas, son aquéllas que ejerce el gobierno universitario con la comunidad toda; pero hay otras relaciones de poder en la estructura institucional y organizativa de la universidad (entre sectores de la comunidad, por ejemplo) que, en conjunto, refieren a distintas formas del poder (académico, político, económico, simbólico), y se establecen, reitero, en una red compleja y diversa sobre la que se sostienen las relaciones del gobierno universitario con su

12 Esta idea de cómo se conforma el poder en red deviene de dos textos de Foucault (1979; 2012). Sobre el concepto de dominación, su significado y funciones, y sobre las distintas formas de dominación y las estrategias de los grupos dominantes, ver Bourdieu (2002).

13 Sobre el concepto de razonabilidad ver Rawls (1997). Una discusión amplia del concepto, ligada a la democracia, se encuentra en Muñoz Oliveira (2011).

comunidad. La trama de relaciones ilustra las condiciones y características de la dominación que ejerce la fracción dirigente de universitarios —la que ostenta el poder institucional— sobre el conjunto de la comunidad.

EL GOBIERNO UNIVERSITARIO: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO POLÍTICO

Para caracterizar al gobierno universitario se puede resaltar de entrada que es el núcleo básico desde el cual se estructuran y en el cual funcionan las prácticas políticas, las redes y relaciones de poder en la universidad.¹⁴ En México se ha escrito bastante sobre el gobierno universitario (Casanova, 1999; López Zárte, 2001; Ordorika, 2002; Ordorika *et al.*, 2011; Muñoz, 2002; Acosta, 2006; Suárez, 2010; Rodríguez, 2015). Las investigaciones han informado que existen diferentes formas de gobierno, en lo que se refiere a las prácticas para elegir a los rectores y otras autoridades.¹⁵ Dichas formas están montadas sobre estructuras que tienen afinidades, particularmente en relación a la organización política de los rectorados. Por ejemplo, la investigación de López Zárte (2001) hace una diferenciación de las formas como se elige a las autoridades de gobierno, dentro de las cuales destaca la democrático-elitista, que es aquella que existe en las universidades públicas. En esta forma de

gobierno, la autoridad es elegida por la Junta de Gobierno o por el Consejo Universitario, aunque en algunas universidades públicas se elige por voto universal, directo y secreto, o por el voto ponderado asignado según el sector al que se pertenece en la comunidad.

El gobierno universitario contempla la división de poderes. El rectorado funciona como poder ejecutivo y el Consejo Universitario como legislativo, regulador de muchos asuntos académicos, como por ejemplo, los planes de estudios y los calendarios escolares, que definen la temporalidad del trabajo académico y administrativo. La interpretación de las leyes le corresponde a la oficina del abogado general, y al patronato la supervisión de los bienes y los recursos económicos. Estas cuatro instancias representan la cúspide institucional. El rector es autoridad unipersonal, jefe nato y representante jurídico de la universidad; los otros tres son autoridad colegiada. Es el gobierno universitario el que organiza las relaciones políticas y el manejo del poder político con el resto de la institución. Existen, además, coordinaciones y consejos, que son cuerpos colegiados de varios tipos, donde se procesan asuntos académicos y que cuentan con representantes electos por la comunidad.¹⁶

El rector es la cabeza del gobierno y ejerce la autoridad universitaria. La Rectoría tiene el poder político para hacer uso de la fuerza legal. Cumple con el principio de ordenar la

¹⁴ Si bien el rectorado es el núcleo básico del poder universitario, ello no quiere decir que las relaciones de poder en la institución se establezcan sólo en función del gobierno respecto a la comunidad. Hay relaciones de poder en las instituciones educativas donde el ejercicio del mismo es diferente al que practica la Rectoría.

¹⁵ López Zárte (1997) los clasifica de la siguiente manera: a) democracia elitista, que predomina en las universidades públicas autónomas; b) jerárquico-burocrático, como en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y los institutos tecnológicos; c) oligarquía empresarial o religiosa, que cubre a la mayoría de las instituciones particulares; d) oligarquía académica, como los centros SEP-CONACyT y; e) oligarquía burocrática, que corresponde a las universidades tecnológicas y a los institutos tecnológicos superiores. Las formas de gobierno son diferentes según el segmento del sistema educativo en el que se ubiquen las instituciones. En la investigación se muestra que, de un conjunto de 40 instituciones públicas, la mayor cantidad autónomas, hay dos donde su máxima autoridad se nombra externamente (el IPN y la Universidad Pedagógica Nacional, UPN). En contraste, en siete se elige por voto universal, directo y secreto, en 16 por Consejo Universitario y en 15 por Junta de Gobierno. Ver también el texto de Baldrige (1991), donde los autores sistematizan la idea del gobierno universitario a partir de cuatro modelos: burocrático, político, colegiado y anarquía organizada.

¹⁶ Los cuerpos colegiados son, también, el espacio donde se conjugan identidades distintas, donde se confrontan proyectos y se obtienen resultados que se integran a la dinámica institucional. El funcionamiento de dichos cuerpos se funda en un clima de absoluta libertad de pensamiento, comprensión, respeto y tolerancia. De dicho clima depende que se tomen acuerdos satisfactorios, particularmente cuando hay pugna entre las partes que los componen. Sobre el concepto de tolerancia y cómo opera en las relaciones sociales, ver Muñoz Oliveira, 2013.

academia en sus formas reales y simbólicas, como ya mencionamos. Le corresponde hacer pública la información de la vida institucional y evaluar el conjunto de la actividad universitaria para corregir sus políticas académicas. También, en unión con los directivos, produce identidades universitarias, imbuje el sentido de pertenencia a la comunidad y es a quien le toca sancionar a quienes trasgreden la ley.

Al enfocar al rectorado como núcleo central del gobierno se puede analizar —y articular— un conjunto de acciones, procesos e ideas en el ejercicio del poder universitario. El rector es la figura política más prominente. En su persona cristalizan las características propias del gobierno universitario: requiere carisma, capacidad de convocatoria y reconocimiento ético para tener éxito en sus relaciones políticas internas y externas. Es quien se comunica con los poderes internos, los poderes públicos y los fácticos. Asimismo, conduce y propone los asuntos académicos y no académicos en el campus, y es quien aparece en la opinión pública cuando se trata de los problemas nacionales o del entorno social, o cuando se ataca a la universidad.¹⁷ En la figura del rector se refleja el grado de complejidad del gobierno universitario.

El rector, y sus colaboradores directos, están al mando de la universidad y aplican el proyecto de desarrollo institucional. Son quienes ostentan el poder formal. El rector tiene la capacidad de organizar su administración, de crear o deshacer secretarías, coordinaciones y direcciones generales y cuenta con una oficina jurídica. La administración central responde y soporta el plan del rector, quien debe atender las líneas políticas emanadas del Consejo Universitario y de la Junta de Gobierno, así como de las políticas públicas de la federación. Como ya se dijo, en la mayoría de las instituciones es electo por alguno de estos dos órganos, y tiene la prerrogativa de elaborar iniciativas académicas para enviar al Consejo

Universitario. Junto con su equipo, le toca defender la autonomía y actuar para que la universidad pública tenga recursos económicos y un papel protagónico en los cambios sociales que ocurran en México o en su entorno local.

La praxis política en la universidad se extiende a la Junta de Gobierno. Este organismo es un centro neurálgico de la política universitaria. Tiene el encargo de elegir a las autoridades unipersonales, al rector y a los directores de facultades e institutos, esto es, elige a las élites que conducen la universidad. En algunos casos sólo elige al rector y los directores son nombrados por el Consejo Universitario o Académico. Para desplegar sus acciones, la Junta ausculta a la comunidad acerca de la idoneidad académica y política de quienes concursan por los puestos directivos, que a su vez presiden los consejos académicos locales.

Los procesos de elección son competencias que ponen en tensión a las comunidades, y las decisiones que toman la Junta o el Consejo no siempre satisfacen a todos. La Junta es un calibrador de la fuerza política que tienen quienes se organizan para competir por el poder universitario, lo que puede incluir apoyos políticos externos que se expresan para influir en las decisiones de la Junta. Los aciertos decisivos de la Junta son favorables a la legitimidad y a la aceptación del gobierno universitario. Sus decisiones en la elección de directores muestran, igualmente, las preferencias del rector, expresan quiénes ganan o pierden políticamente, e ilustran al cuerpo directivo hacia dónde se dirige el rumbo de áreas académicas específicas y de la universidad.

El Consejo Universitario, por su parte, goza de una autoridad reconocida. Se conforma por representantes de toda la comunidad: lo preside el rector, y se integra por las autoridades unipersonales encargadas de dirigir las dependencias académicas, profesores y estudiantes de las unidades del área docente, investigadores y representantes de los trabajadores. En el

¹⁷ En las palabras de Acosta (2009), el rector es príncipe, gerente y burócrata.

Consejo Universitario se llevan a cabo relaciones políticas sobre muy diversos asuntos que son de su competencia; una de sus tareas políticas más relevantes es elegir a los miembros de la Junta de Gobierno, además de legislar sobre la academia, y dictar normas técnicas y de organización. En gran parte de las universidades el Consejo revisa y aprueba el presupuesto anual, su distribución y los méritos para nombramientos de distinción académica.

En el Consejo se aprecia la fuerza de cada uno de los grupos de interés universitarios y su capacidad de proponer iniciativas, particularmente de espacios, programas y recursos para llevar a cabo nuevas actividades. La aprobación o rechazo de planes de estudio, y la apertura de nuevas unidades, dependencias o programas académicos es de la mayor relevancia en la política académica. La credibilidad, la representatividad y el sentimiento de participación de la comunidad en el Consejo ayudan a evitar tormentas y conflictos, que a veces estallan en su seno por desacuerdos o discrepancias de la comunidad con sus autoridades. El manejo y control del Consejo Universitario es una misión política fundamental de la Rectoría para el logro y mantenimiento de la gobernabilidad.

En la universidad pública una de las prácticas políticas en el ejercicio del poder más reiterada es aquella que vincula al rectorado con la comunidad a través de los directores de las dependencias y sus respectivos consejos técnicos o internos. Una característica del gobierno universitario es la centralización en la toma de decisiones. El sistema funciona porque la Rectoría mantiene el control de las autoridades unipersonales en cada una de las dependencias, y a la vez éstas controlan a sus cuerpos colegiados para que acepten aplicar las políticas y decisiones rectorales. Los lazos del control de las autoridades centrales a las autoridades unipersonales en las

dependencias tienen un origen relacionado con la lealtad y con la asignación de los recursos económicos, con la tramitación para obtenerlos y con la evaluación, esta última apegada al plan de desarrollo institucional de la Rectoría o a criterios externos formulados por las autoridades educativas.

En este punto interviene la categoría de subordinación en el análisis de las relaciones políticas universitarias.¹⁸ La autoridad central implanta un régimen de subordinación vía relaciones de dependencia del conglomerado de autoridades unipersonales y de la comunidad con dicha autoridad. La subordinación parte de un sistema de dominación en el que se acepta la mayor jerarquía del rectorado, tanto en términos materiales como simbólicos.¹⁹

Entonces, hay dos puntos problemáticos que son cruciales: el primero es que las autoridades que dirigen cada entidad académica juegan el papel de cadena de transmisión entre las autoridades centrales y los cuerpos colegiados que presiden. Son la parte que sostiene el modelo político universitario centralizado, y eso les significa vivir en un mundo de presiones cruzadas entre sus dirigidos, que plantean demandas o resistencias a la Rectoría, de cara a la Rectoría, que busca imponer sus perspectivas a la comunidad, justo a través de los directores de facultades, centros o institutos.

El segundo problema es que un alto grado de control central de la institución, y la dependencia de las autoridades unipersonales con el grupo rector o dirigente, hace notar, de nuevo, lo escurridizo del concepto de autonomía aplicado al interior de la universidad, que es crucial en la definición de la libertad de cátedra y de investigación, y para la planeación de las actividades en cada unidad o dependencia académica.

El concepto de autonomía tiene una aplicación bastante relativa al interior del campus, cuando podría ser fundamental para que

¹⁸ Más adelante retomamos esta noción para explicar más ampliamente sus alcances en la universidad.

¹⁹ La posición política de los rectorados se ha fortalecido por la vía de las políticas oficiales del gobierno de la República. Los efectos de dichas políticas se han analizado, por ejemplo, en Muñoz (2006).

cada segmento, sector o subsistema pudiera compartir la toma de decisiones académicas en los cuerpos colegiados y elevar la representación y representatividad de los sectores de la comunidad en dichos organismos. La poca o nula aplicabilidad del concepto en lo interno resta capacidad a los académicos para organizarse en favor de sus intereses y de una actividad académica acorde con ellos.

El trabajo administrativo que corresponde al rectorado se basa en una burocracia que atiende lo relativo al gobierno central, y otra en las dependencias académicas, encargada de hacer los trámites con la primera fracción mencionada. La burocracia es la primera cara del gobierno ante la comunidad de académicos y de estudiantes. Los trabajadores administrativos son de base y de confianza; los primeros están sindicalizados, y a través del sindicato son un grupo de presión a la Rectoría y a las autoridades unipersonales. El juego de fuerzas entre el rectorado y los sindicatos tiene sus particularidades, y a veces deriva en fuertes tensiones entre ambos, aspecto que no se va a tratar en estas líneas.²⁰

La burocracia universitaria genera tensiones que pueden llegar al terreno político, en su trato a los académicos y a los estudiantes. Estas tensiones son una fuente de inestabilidad, desconfianza y malestar, y de una queja constante de que la administración se sobrepone a la academia y no le permite operar correcta y eficazmente en el logro de sus metas. La inercia burocrática —entre otras cosas por su trato, y la malechura de su trabajo— produce una irritación contraproducente para la administración central, al mismo tiempo que a través de la burocracia existen controles políticos hacia la comunidad académica, por ejemplo con el manejo del tiempo en los trámites.

En suma, se teje una enorme red de relaciones políticas en torno a los organismos directivos y de poder en la universidad que hacen complejo el manejo institucional; sin

embargo, el funcionamiento del gobierno universitario es imperativo para que la universidad realice su trabajo y cumpla sus fines. Aunque las tensiones naturales de la vida política universitaria no se eliminan, su desahogo en tiempo y forma, de parte del rectorado, promueve la estabilidad institucional que requiere el ejercicio disciplinado de crear conocimiento y transmitirlo, y adecuarse al contexto histórico de su entorno.

LAS PRÁCTICAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD: NIVELES DE ANÁLISIS

La institución universitaria, y la vida académica en ella, es un campo de lucha (Bourdieu, 2000) donde se llevan a cabo las prácticas políticas entre los actores universitarios, y donde se confrontan los grupos de interés. Para entender las relaciones de poder de las que se desprende la actividad política universitaria se propone hacer una distinción en tres niveles de análisis: general, local y comunitario. Dos se desarrollan en este apartado, y el tercero en el siguiente rubro.

Un primer nivel es aquél en el que la administración central acciona para conducir la universidad. El rector, y su equipo, ha llegado a su puesto por la vía de una competencia entre los grupos que muestran su interés por conducir la institución. En los cambios de rector interviene una infinidad de fuerzas, internas y externas, con intereses en el juego, que compiten por desarrollar su proyecto y obtener los beneficios que da el poder institucional. Quien gana necesita quedar en buenos términos con sus competidores para tener un piso más seguro en la operación de su proyecto. Tiene que limar asperezas y eliminar rivalidades molestas. La conformación de su equipo sirve a la conciliación y al logro de fuerza con base en el reconocimiento de aliados.

Quienes llegan al encargo de dirigir una universidad pública van a encontrar que se

20 Un análisis relevante sobre el sindicalismo universitario y el papel que ha desempeñado en las instituciones públicas se encuentra en Basurto (2006).

trata de una institución que, en este primer quinto del siglo XXI, se ha consolidado como una organización compleja y heterogénea, con una población numerosa y, a veces, con varios campus en el territorio que atiende; en ella se ha desarrollado una multiplicidad de áreas del conocimiento, disciplinas, carreras y posgrados. Las universidades públicas, además, son instituciones heterogéneas en cuanto a la calidad académica y a sus unidades disciplinarias; además, tienen una estructuración de posiciones jerárquica. Cuando las universidades se vuelven organizaciones complejas y heterogéneas hay mayores posibilidades de conflictos y tensiones, de diverso tipo y alcance, con relación al poder central (Becker, 1970; Bourdieu, 2000), de ahí la necesidad de que el gobierno central goce de legitimidad y sepa usar los mecanismos de control que favorecen la estabilidad institucional.

En un escenario de recursos limitados, la administración central establece prioridades sobre la apertura y cierre de planes o programas de estudio o de investigación, con lo que se generan tensiones con la comunidad: los más débiles políticamente tienden a recibir menos, pero al mismo tiempo, por ser más vulnerables, presentan más posibilidades de control ante los medios que tienen las autoridades centrales.

Al aceptarse o rechazarse, las acciones del gobierno central se perciben o se ignoran, lo cual influye en el balance de lo que se realiza centralmente. El funcionamiento político —o la falta de operación de un rectorado— se percibe en la comunidad, la cual manifiesta sentimientos de satisfacción o insatisfacción con la dirigencia. Percepciones y sentimientos median en la relación política entre la comunidad y el rectorado.

Las distancias políticas que se abran entre el rectorado y la comunidad, así como la falta

de una comunicación política eficaz, estimulan en esta última desinterés o apoliticismo; pueden provocar, también, reclamos, demandas, descontento y manifestaciones de quienes se sientan afectados o no atendidos por la administración central. En ocasiones, la insatisfacción entre los académicos se expresa en el “secreto a voces” (García Salord, 2000), en la crítica soterrada que no tiene influencia en el quehacer universitario, pero que descarga emocionalmente a quien se queja del mal manejo político de las autoridades, lo que a la larga le puede restar legitimidad y apoyo al rector. Ésta es una práctica política en la que el malestar privado no consigue hacerse público o formar parte de alguna fuerza política universitaria, porque no existe tal.

En la universidad, las tensiones y las luchas tienen que ver con la división del trabajo por disciplinas y funciones.²¹ En cada nicho se forman grupos de interés que compiten por las posiciones de mando local e institucional, y por el dominio de los espacios académicos. En este punto se ubica el segundo nivel, en el que se cubre la actividad política que se desarrolla con motivo del cambio de directores de algunas de las dependencias académicas. Para tal efecto, los interesados presentan planes de desarrollo local y se forman grupos de apoyo a cada candidato, que acuden a las auscultaciones con el órgano de designación. Esta posición es de suma importancia porque en las direcciones locales no sólo se decide a qué áreas o sectores de una dependencia se va a apoyar, sino también cómo se establecen las relaciones de esa dependencia con el conjunto de la universidad y la administración central.

Desde los puestos directivos se distribuyen posiciones y recursos, materiales y simbólicos, y se formulan iniciativas para organizar o modificar las prácticas académicas. Asimismo, se disputan los criterios de evaluación y

21 De acuerdo con Foucault, los campos de conocimiento se forman a partir de las prácticas políticas que se cultivan en las disciplinas. El conocimiento se produce en el marco de relaciones de poder en el que se ubica el sujeto cognoscente. Todo saber es político. Saber y poder se implican mutuamente. En la academia, las relaciones de poder son cruciales para entender la existencia de un campo de conocimiento que, al surgir, conlleva nuevas relaciones de poder. Ver Foucault, 1979.

el manejo de las instancias que legitiman el conocimiento, que son fundamentales como mecanismos para un control articulado de la política universitaria.

Quien dirige una dependencia se encarga, igualmente, de presidir los cuerpos colegiados en los que se seleccionan los nuevos miembros, se revisan los informes y se realizan las promociones académicas. En estos cuerpos puede gestarse una visión de la academia en el campo específico de conocimiento,²² ya que en ellos aparecen las tensiones para conseguir la aprobación de programas docentes o proyectos de investigación, y posiciones de prestigio en la jerarquía académica. Cuando hay apertura política, la lucha puede centrarse en los criterios de evaluación, que son de los que depende la carrera de los académicos. Finalmente, existe una lucha intergeneracional en la comunidad por la conservación y el cambio del orden académico.

Los órganos colegiados están integrados por miembros del personal académico y en las facultades o escuelas, como en el Consejo Universitario, y también por alumnos. Es en los cuerpos colegiados donde participan los sectores de la comunidad en las decisiones académicas, administrativas y de política académica. Para ser representante de un sector de la comunidad en un órgano colegiado se concursa en elecciones. Los consejeros representan el punto de vista de su sector. Se hace política para llegar a representar, y se hace política para ganar representatividad. La representación y la representatividad de los consejeros da validez a sus decisiones.

Los directivos y los consejeros locales forman parte de la cadena del gobierno universitario; a ellos llegan las decisiones de los órganos centrales y en ellos se elaboran las recomendaciones para aplicar las políticas centrales a la comunidad. Es a los representantes

del sector a quienes se puede dirigir la comunidad para manifestar sus inconformidades. Cuando los representantes no funcionan como agentes de las solicitudes comunitarias, pierden representatividad, ganan descrédito y se produce una especie de anomia política.

Estos dos niveles, el del gobierno central y el de los gobiernos locales, son nada más que ilustraciones de cómo está organizada la política institucional, de cómo se interconectan las partes que hacen política en la universidad, y de cómo se ejecutan las decisiones de las autoridades en la comunidad. Hay todo un sistema descendente de mandos a través de los cuales se gesta y se integra la dominación de los dirigentes universitarios de la rectoría sobre el conjunto; entre éstos hay que considerar a los jefes administrativos y el trato que dan a académicos y estudiantes en las dependencias universitarias, de donde se deriva aquella manifestación política de que la administración se sobrepone a la academia.

SOBRE LA PASIVIDAD POLÍTICA EN LA UNIVERSIDAD

El tercer nivel es aquél en el que se da la relación de la comunidad con su corpus político. Un objetivo del sistema político es mantener la estabilidad institucional y regular los comportamientos políticos de la comunidad de acuerdo con sus normas, y con la creencia de que el grupo dirigente hará uso de sus instrumentos para desarrollar la institución. Así, con este fin, la dirigencia se plantea el control de la comunidad y usa mecanismos legítimos y la dependencia de los recursos materiales y financieros para que la comunidad realice su trabajo sin movilizaciones o manifestaciones contra lo establecido, para que exista reproducción institucional en los mismos términos en los que ha venido operando.

²² Cabe hacer notar que los científicos sociales luchan, asimismo, por el reconocimiento del valor de sus productos, que son devaluados por grupos conservadores bajo el argumento de su poca o nula utilidad. Las humanidades y las ciencias sociales son recibidas en el mercado bajo reglas específicas del capitalismo académico, cuyo modo de operación se analiza en Slaughter y Leslie, 1997.

Los académicos

Una de las relaciones políticas más importantes en la universidad se establece entre la capa dirigente —formada por las autoridades, la llamada aristocracia académica (Clark, 1983) y la burocracia de alto nivel— y la comunidad de académicos.²³ La dominación de la “élite” sobre los académicos está mediada, como ya dijimos, por la dependencia de recursos de los académicos con respecto a la administración del rectorado. Esta relación de dependencia implica subordinación y obediencia a las leyes universitarias y a los planes y programas formulados por la autoridad y los cuerpos colegiados. La subordinación implica el reconocimiento, real y simbólico, de la autoridad, así como la aceptación del régimen político que permite la dominación sobre la base de creencias, percepciones, valores y la aplicación de reglas institucionales.²⁴

Hay otro punto que requiere incluirse en el análisis: la academia es un conjunto jerarquizado por el prestigio. El prestigio se alcanza mediante la competencia de los académicos por ubicarse en posiciones de mayor rango y mayores niveles salariales, por la vía del desempeño laboral. Las reglas del juego las definen las autoridades y las burocracias con el auxilio de académicos de alto nivel seleccionados para aplicarlas. A medida que se juega, se acepta tanto el sistema como sus implicaciones sobre la actividad académica. Una de sus consecuencias es que los académicos llegan a aceptar cómo deben producir y difundir los conocimientos que producen, así como

los valores de la competencia centrados en eficacia, eficiencia, productividad y pertinencia. Tales valores desplazan a la cooperación por el trabajo individual y abren la posibilidad de que existan rivalidades de unos académicos contra otros, y hasta de unas instituciones contra otras.

El punto por resaltar es que los académicos se han subordinado y han mantenido una actitud conformista, en espera de que el juicio de los cuerpos colegiados les reconozca su labor para mejorar sus condiciones académicas y de vida.²⁵ La creencia de que la academia debe hacerse en este juego por el mérito ha brindado la posibilidad de que la fracción dirigente consiga tener la hegemonía en la conducción universitaria y una toma de decisiones centralizada.²⁶

Perseguir el interés privado, la satisfacción individual con el prestigio y un mayor sueldo están asociados con la falta de un frente común ante las autoridades para resolver los problemas, con la falta de organización para relacionarse políticamente con las dirigencias, con la falta de interés en los asuntos políticos universitarios, que no les incumben directamente, y con una baja participación en los procesos de constitución de los cuerpos colegiados y en el cambio de autoridades. El escaso interés por la política universitaria es tal vez el síntoma más relevante de las relaciones que mantienen los académicos con las autoridades institucionales. El malestar individual no tiene condiciones de convertirse en un tema colectivo que pueda condensarse

23 Al hablar de los académicos me refiero a los que tienen contrato de tiempo completo con la universidad, que son una minoría porcentual con respecto al total, que también incluye a los profesores de asignatura.

24 El método de análisis que enfoca la estructura institucional del poder contempla que hay una estructura y un control político que se organizan bajo determinadas normas. Quienes detentan el poder adquieren la capacidad de distribuir recursos claves para la actividad (académica en este caso) y para el propio ejercicio del poder institucional (ver, por ejemplo, Barrow, 1993). El manejo de los recursos materiales y simbólicos otorgan a la autoridad el poder para tomar decisiones por toda la colectividad.

25 La rigidez de los cuerpos colegiados para juzgar la trayectoria y producción del académico genera una percepción de que no hay alternativa al discurso dominante, lo cual conduce a la “apatía política” y promueve el conformismo. Para ampliar este tema de la apatía política puede verse Bauman (2015). Suárez y Muñoz (2016) tienen un artículo titulado “¿Qué pasa con los académicos?”, en el que se analizan ampliamente los factores directos e indirectos que afectan la postura política de este actor universitario.

26 En términos generales, la hegemonía encierra la posibilidad de que un grupo someta a otro mediante la imposición de sus propios valores, creencias e ideologías, utilizados para sostener y aceptar el régimen político que lo beneficia.

en una fuerza política para hacer público el descontento y demandar un cambio en el sistema de evaluación que ponga en otro orden la interacción de los académicos con las autoridades, y que estimule a la comunidad a participar en las decisiones de gobierno en los cuerpos colegiados.

No todos los académicos participan en la política universitaria. Para empezar, una parte considerable son profesores de asignatura, contratados por horas, que vienen y van de la institución sin involucrarse en sus problemas. Una gran parte de los de tiempo completo pone los asuntos de la universidad al margen de su trabajo; a lo más, votan para elegir a quienes los representarán en los cuerpos colegiados, representantes que se disocian de sus bases y que apoyan a las autoridades para obtener ventajas. Cuando esto ocurre, se recrudece el problema de representación y representatividad, la falta de interés o la escasa participación.²⁷

En más de la mitad de los académicos universitarios en México existe la percepción de que en su institución hay un modo vertical de gobierno que no tiene en cuenta sus opiniones sobre el quehacer académico, y que la administración se sobrepone a la academia (ver, por ejemplo, Galaz *et al.*, 2012). Asimismo, hay investigaciones que muestran el bajo interés por conocer los planes de desarrollo institucional y la falta de confianza en los cuerpos colegiados y en las comisiones dictaminadoras. Son muy pocos quienes consideran que vale la pena participar en la elección de las autoridades centrales (ver, por ejemplo, Dorantes, 2012).

Por lo que toca a los académicos, es necesario llevar a cabo más investigación empírica sobre sus actitudes y comportamientos políticos. Por ahora, lo que aprecio es que hay una serie de elementos que ayudan a pensar que los académicos tienen una actitud de apatía política y de conformismo frente a su realidad

institucional, porque si bien hacen críticas a las autoridades, éstas no se corresponden con acciones consecuentes. Hace tiempo escribí (Muñoz, 2002) sobre la necesidad de entender esta postura política y los factores que la condicionan; ahora, tengo la hipótesis de que dicha postura se asocia a la falta de condiciones y estímulos institucionales para participar en la vida política universitaria y para contribuir a resolver los problemas institucionales. A lo que se juega es a mantener la estabilidad política y a la efectividad del control, a pesar de que las comunidades son favorables al cambio gradual.

La información con la que se cuenta es todavía escasa, por lo que los resultados de las encuestas no pueden generalizarse para el conjunto de académicos en las universidades públicas; sin embargo, sí permiten elaborar una hipótesis sobre la posible orientación política que tienen los académicos. Tengo la impresión de que estos profesionales prefieren no movilizarse, no opinar abiertamente de lo que ocurre en la universidad, y que no tienen instrumentos para expresar públicamente sus puntos de vista sobre la política educativa, a pesar de que en varias universidades hay sindicatos de académicos. En estas circunstancias, la acción política más bien consiste en aceptar los cambios que proponen las dirigencias, adaptarse o ajustarse a ellos.

La hipótesis anterior se complementa con otra que sostiene que el acoplamiento de los académicos a la política universitaria, aunado a sus necesidades económicas, a las exigencias de la evaluación y a la satisfacción del trabajo que realizan, son factores que han favorecido el control del grupo detrás del cual aparece la estabilidad institucional. A pesar de que observen como graves las situaciones académicas y políticas que enfrentan, su ausencia de la vida política universitaria puede llegar a debilitar a la institución. La desinstitucionalización no

²⁷ Actualmente se cuenta con alguna información empírica que se usa en este artículo para dar una visión ilustrativa de lo que acontece en el campus. Cabe advertir que la información proveniente de varias encuestas no necesariamente es representativa de lo que pasa en la realidad, y mucho menos es comparable, así que la información se usará discrecionalmente para ilustrar las ideas con fines de exposición.

tiene la debida respuesta de los académicos por estar expuestos al estrés, miedos e incertidumbres vinculados a la pérdida de prestigio, del sueldo o del trabajo.

En política, lo objetivo y lo subjetivo interactúan. En este caso, el conjunto de factores ha favorecido la parálisis política de esta parte de la comunidad universitaria. Los cambios en la profesión académica, producto de un paquete de políticas de evaluación oficiales, y del refinamiento de mecanismos cada vez más complejos y burocráticos para la rendición de cuentas, dio como resultado la despolitización de profesores e investigadores. La evaluación no sirvió para mejorar, sino para controlar a los académicos. El control político sobre la academia ha permitido refrendar la estructura de poder y las prácticas políticas en la universidad pública a favor de la inercia, con estabilidad institucional.

Los estudiantes

¿Y los estudiantes? En determinados momentos crean condiciones para movilizarse y protestar políticamente contra medidas que los afectan, para plantear nuevas salidas políticas a las instituciones educativas o para apoyar otros movimientos sociales externos considerados justos. Pero también se mueven y actúan para que se atiendan necesidades que mejoren sus condiciones de estudio. De todos los actores políticos en la universidad, éste es, tal vez, el más complejo, porque está enlazado a culturas juveniles externas que llegan al campus por su intermediación, además de que su diversidad proviene del origen social de su familia, de su respectivo capital cultural, de sus intereses académicos, su trayectoria escolar, la carrera y el semestre que cursan, etc. Su heterogeneidad, en suma, obedece a un sinfín de factores que pueden estar detrás de su integración como fuerza social y de sus relaciones políticas en los tiempos normales de operación de las instituciones.

De los estudiantes del país que asisten a instituciones de educación superior, la mayor parte (46 por ciento) van a universidades públicas, federales y estatales (Suárez, 2013). Con relación a su edad y sexo, predomina el grupo que está entre 18 y 23 años; un poco más de la mitad son mujeres. Es importante anotar que un tercio combina el estudio con el trabajo. En las escuelas públicas del país, 30 por ciento de las madres de los estudiantes, y un 40 por ciento de los padres estudiaron en alguna institución de educación superior. Este porcentaje ha venido creciendo a medida que aumentan los índices de cobertura, particularmente en la Ciudad de México, pero una buena parte de los estudiantes son primera generación universitaria en sus familias.

Existen factores del entorno social que influyen en las percepciones de los jóvenes estudiantes sobre la política, en un sentido amplio, lo cual incluye cómo piensan y actúan en la universidad. El análisis de las prácticas políticas de los estudiantes en sus instituciones requiere manejar el contexto de lo que pasa afuera del campus y lo que ocurre en él en una determinada coyuntura, los nexos que puedan tener lo interno y lo externo, además de las diferencias sociales y su ubicación en la institución universitaria.

Los resultados de investigación con los que se cuenta informan sobre las opiniones y actitudes políticas de los estudiantes en la UNAM (Durand, 1998; Suárez, 2012; Dorantes, 2012) y son útiles para delinear, inicialmente, a este grupo como actor político. Una de las principales conclusiones de la obra sobre la cultura política (Durand, 1998) es que tienen mucho interés en las cuestiones políticas del país: se informan y tratan temas políticos con sus compañeros y con sus profesores. No son proclives a una intensa actividad política ni dentro ni fuera del campus, pero tienen una actitud verdaderamente crítica sobre cómo opera el sistema político nacional. No tienen

confianza en las instituciones económicas y políticas.²⁸

Una de las encuestas levantadas en la UNAM (Dorantes, 2012) con los estudiantes de licenciatura indica que casi 9 de cada 10 no conoce el plan del rector; están poco informados de lo que ocurre en la institución y, como resultado, sólo 2 de cada 5 piensan que debe haber alguna reforma en la Universidad. Otro dato interesante es que sólo 8 por ciento de los encuestados está muy satisfecho con las autoridades de la facultad o escuela de su adscripción. La moda está regularmente satisfecha (60 por ciento) con su experiencia universitaria. Se les preguntó, además, qué tanto les interesan los procesos de designación de autoridades, la elección de representantes estudiantiles a los cuerpos colegiados o las actividades de grupos organizados de estudiantes; las respuestas revelan que 2 de cada 5 no tienen ningún interés, la mitad no se siente representada en los cuerpos colegiados y casi 3 de cada 4 no tuvo ninguna participación en la última designación de director de su facultad o escuela.

La encuesta de estudiantes de la UNAM levantada por el Seminario de Educación Superior arroja algunos resultados que ayudan a examinar el panorama general (Suárez, 2012). Por ejemplo, sólo uno de cada cuatro conoce a sus representantes en los órganos colegiados, sólo 19 por ciento participó en la última elección de estudiantes representantes a los cuerpos colegiados, y sólo 14.1 por ciento participa en organizaciones y grupos de la UNAM. Llama la atención, asimismo, que 4 de cada 10 digan que no participan por falta de tiempo, a lo que se agrega un 31 por ciento que dijo no tener interés en participar.

La información sugiere que cuando hay buenas relaciones de los estudiantes con sus maestros, y cuando sienten que están obteniendo provecho de sus estudios, dejan en un

segundo plano la vida política universitaria. Ésta es otra hipótesis a ser contrastada. Por ahora puede afirmarse que el buen funcionamiento académico y el prestigio de una casa de estudios tienen algo que ver con una mayor dedicación de los estudiantes para formarse como profesionistas. Los estudiantes de licenciatura de la UNAM juzgan que sus profesores están bien preparados y son responsables; 9 de cada 10 tiene mucha confianza en sus profesores, pero, en general, desconfían de la burocracia y de los trabajadores sindicalizados.

En suma, los estudiantes son un actor en condiciones de movilizarse políticamente cuando está insatisfecho con la educación que se le proporciona, cuando no pondera positivamente a su profesorado, cuando se amenazan sus condiciones de estudio, cuando se rechaza su ingreso al nivel de licenciatura o cuando hay malas condiciones sociales o políticas entre grupos vulnerables de la sociedad, que sienten injustas. El mal trato de la burocracia universitaria también es un factor a tener en cuenta.

Un par de hipótesis sobre la praxis política comunitaria

En otras palabras, la poca información que existe lleva a pensar, hipotéticamente, que los principales actores universitarios (académicos y estudiantes) no tienen gran interés en los asuntos políticos que ocurren en el campus día a día. Su falta de participación o de interés en la política universitaria permite que la actividad académica se programe sin sus intervenciones u opiniones. Esta inercia ha permitido la estabilidad institucional y el logro de metas académicas conforme a la lógica política de los dirigentes institucionales en interacción con las políticas públicas oficiales, lo cual ha contribuido a modificar la correlación de fuerzas en las universidades a

28 Algunas de estas pautas seguramente han variado considerablemente, porque después de esta primera investigación vino la huelga de 1999, la alternancia política, el movimiento del 2012 de "Yo Soy 132" y la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa en el 2014. Se agrega el papel de los medios y del poder del gobierno para estigmatizar a los jóvenes e impulsar la criminalización de la protesta social.

favor de los rectorados. Este contexto político puede encontrarse en varias instituciones universitarias donde es más notable el control de la administración central sobre la comunidad universitaria. Ello le permite al gobierno universitario autorreproducirse, expandirse y mantener los privilegios ganados.

En suma, en este tercer nivel de análisis que incluye a académicos y estudiantes se aprecia que un aparato administrativo fortalecido, en una comunidad desmovilizada, puede imponer criterios académicos, metas y evaluaciones que, en lugar de apoyar, podrían dificultar el avance académico y favorecer el control político en pos de una estabilidad institucional llena de tensiones latentes. El predominio de criterios burocráticos construye verdaderos galimatías que envuelven las relaciones de poder y desestimulan la participación comunitaria en las decisiones académicas, lo que, en último término, debilita a las instituciones.

Otra hipótesis es que la pasividad política de los actores que hacen la academia está rodeada de todo un conjunto valorativo y simbólico que abre un clima para que la dirigencia institucional pueda establecer su hegemonía. Con ella, el grupo dirigente domina el escenario académico, social y político de las universidades públicas.

Obviamente, éste es un razonamiento a ser discutido, dado que cada universidad, en su entorno local concreto, puede ser un caso específico de mayor o menor dominación de la burocracia, o de mayor o menor resistencia a tal dominio. Cabe reiterar que las rupturas institucionales tienen su propia lógica, y que ésta puede partir de la lógica de la estabilidad, cuando la estabilidad se traduce en falta de avances y deterioro académico y político en las casas de estudio.

Cuando la administración tiene fallas de eficiencia y eficacia, y la capa dirigente descuida el trato a la academia, hay motivos de preocupación, porque el rectorado no puede recibir una buena calificación. Las reformas al gobierno institucional deberían ser

resultado de la participación ordenada de toda la comunidad.

CONSIDERACIONES FINALES

En esta última sección se exponen algunos pendientes para continuar con el análisis sociológico y político de la universidad pública en México. Considero que los investigadores deberíamos decir, de manera simple y directa, por qué ruta pueden abrirse líneas de investigación que ofrezcan nuevos conocimientos sobre la universidad pública. Siguen algunos comentarios y sugerencias al respecto.

El análisis político de la universidad pública y autónoma en México requiere de un uso conceptual cada vez más sofisticado, porque necesita combinar tradiciones teóricas de las disciplinas sociales, que siguen siendo útiles para la interpretación de la realidad, con nuevas visiones de la universidad que la asumen como una institución que experimenta y requiere cambios para actualizarla a las condiciones del país en este siglo XXI. Es primordial que en los trabajos se movilice literatura de sociología política de la universidad en el campo internacional y nacional.

Para avanzar el conocimiento es necesario emplear, en la investigación, perspectivas multi e interdisciplinarias, para así obtener resultados que permitan derivar propuestas de solución a los problemas de estructura y funcionamiento institucional. Urge contar con proposiciones e hipótesis nuevas sobre el poder y la política universitaria que puedan ser falsadas empíricamente. Hay necesidad, además, de combinar investigación cuantitativa y cualitativa para entender e interpretar los hechos políticos en las universidades.

Serán bienvenidas las investigaciones que arrojen luz sobre las élites dirigentes y los cuerpos colegiados de autoridad, su estructura y funcionamiento, con el propósito de conocer cómo operan e impactan las realidades políticas de la universidad; así mismo, los estudios que se enfoquen sobre la toma de

decisiones de política académica en distintos niveles de la realidad universitaria: ver cómo funciona el poder, en tanto relación social, más allá de los órganos de autoridad y de las estructuras políticas universitarias. El poder se centra en las rectorías, pero va más allá de ellas. Y hay que articular, en lo posible, las variables “objetivas” y “subjetivas” para enriquecer el análisis.

Por otra parte, hay que refinar el análisis de las presiones internas y externas que se dejan sentir sobre la conducción institucional de la universidad, y de cómo se combinan, para así potenciar o reducir su influencia. También, es importante hacer el análisis de las decisiones que toman las autoridades universitarias en distintos planos de la realidad universitaria, así como la participación de académicos y estudiantes en el proceso. Encontrar fórmulas para descentralizar y desconcentrar bajo un marco jurídico regulatorio del conjunto institucional.

De la mayor importancia es que los investigadores analicemos lo que ocurre en el mundo subjetivo y simbólico de los actores universitarios para entender su comportamiento político. No es un mal consejo usar los enfoques que permitan emplear metodologías rigurosas para ligar lo individual con lo estructural, para poder darle significado a los resultados que provengan de distintos niveles de análisis. Urge conocer más a fondo la cultura política de las instituciones, las formas del dominio y los mecanismos de fuerza

que se usan para su ejercicio, así como las jerarquías valorativas, los canales de comunicación entre el rectorado y la comunidad, y presentar propuestas para mejorarlos.

Hay que investigar, igualmente, la cantidad y los tipos de inserción de nuestras universidades públicas en redes institucionales de corte internacional, así como la hegemonía que ejercen unas instituciones sobre las otras. Alimentar las visiones cosmopolitas y, al mismo tiempo, desarrollar un modelo de universidad pública con compromiso y responsabilidad social, estudiar las formas concretas sobre cómo la universidad puede involucrarse en el desarrollo local, como agente de cambio de su entorno inmediato, para que interactúe con distintos públicos demandantes de conocimiento, y para ganar visibilidad y protagonismo; esto ampliará sus bases sociales de apoyo y fortalecerá la autonomía para que la universidad siga conduciéndose por sí misma. Estos pasos los tenemos que dar en breve para que la universidad pública transite el siglo XXI.

Por fin, para avanzar académicamente necesitamos ser capaces de organizarnos en espacios donde trabajemos colectivamente, en equipo. Espacios que nos sirvan para mantener continuamente nuestra formación y formar nuevos investigadores. Actualmente, el cambio intergeneracional entre los académicos, y sus efectos sobre los estudiantes, es un asunto de primer orden y, por ello, es menester estudiar más a fondo a la comunidad en todas las universidades públicas del país.

REFERENCIAS

- ACOSTA, Adrián (coord.) (2006), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional, 1990-2000* (dos volúmenes), México, Universidad de Guadalajara.
- ACOSTA, Adrián (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes*, México, ANUIES.
- AGUILAR V., Luis F. (1988), “Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa”, *Revista de la Educación Superior*, núm. 65, pp. 1-13.
- ARENDT, Hanna (1997), *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós.
- BALDRIDGE, J. Victor, David V. Curtis, George Ecker y Gary L. Riley (1991), “Alternative Models of Governance in Higher Education”, en Marvin W. Peterson (ed.), *Organization and Governance in Higher Education*, Needham Heights, Simon and Schuster Custom Publishing, pp. 30-45.
- BARROW, Clyde (1993), *Critical Theories of the State*, Madison, The University of Wisconsin Press.

- BASURTO, Jorge (2006), *La vida política del sindicato de trabajadores de la UNAM*, México, UNAM-IIS.
- BAUMAN, Zigmunt (2015), *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BECKER, Howard (coord.) (1970), *Campus Power Struggle*, Nueva York, Transaction Inc.
- BOURDIEU, Pierre (2000), *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba.
- BOURDIEU, Pierre (2002), "Estrategias de reproducción y modos de dominación", *Colección Pedagógica Universitaria*, núm. 37 y 38, pp. 1-21.
- CASANOVA, Hugo (1999), "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea 2. Política y gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, col. Problemas Educativos de México, pp. 13-33.
- CASANOVA, Hugo (2009), *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM. Entre la emancipación y la innovación*, México, UNAM-SES/UNAM-IISUE/Miguel Ángel Porrúa.
- CLARK, Burton R. (1983), *El sistema de educación superior*, México, Nueva Imagen.
- DORANTES, Gerardo (coord.) (2012), *La construcción de la agenda universitaria de poder*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/SITESA.
- DURAND, Víctor M. (1998), *La cultura política de los alumnos de la UNAM*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades-Secretaría de Asuntos Estudiantiles/Miguel Ángel Porrúa.
- FOUCAULT, Michael (1979), *Microfísica del poder*, Río de Janeiro, Graal.
- FOUCAULT, Michael (2012), *El poder, una bestia magnífica*, México, Siglo XXI.
- GALAZ, F. Jesús, Manuel Gil-Antón, Laura Elena Padilla-González, Juan José Sevilla García, José Luis Arcos Vega y Jorge Gregorio Martínez Stack (coords.) (2012), *La reconfiguración de la profesión académica en México*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa/Universidad Autónoma de Baja California.
- GARCÍA Salord, Susana (2000), "Dos obstáculos para una reforma universitaria: el secreto a voces y la sombra de la duda en la UNAM", ponencia presentada en el seminario: "Modelo laboral alternativo en centros de investigación y formación especializada", México, CIESAS-SUTCIASAS, 29 y 30 de junio de 2000.
- GARCÍA Salord, Susana (2010), "Notas sobre la significación sociológica de la autonomía universitaria", *Perfiles Educativos*, vol. 32, núm. especial, pp. 50-78.
- GONZÁLEZ, Luis Raúl y Enrique Guadarrama (2009), *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM.
- LÓPEZ Zárate, Romualdo (1997), "Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas", *Sociológica*, enero-abril, año 13, núm. 36, pp. 221-252.
- LÓPEZ Zárate, Romualdo (2001), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*, Tesis Doctoral, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- MOUFFE, Chantal (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- MUÑOZ, Humberto (2002), "Orientaciones y respuestas políticas de los académicos universitarios", en Humberto Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, UNAM-CESU/Miguel Ángel Porrúa, pp. 221-255.
- MUÑOZ, Humberto (coord.) (2006), *Relaciones universidad gobierno*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- MUÑOZ, Humberto (2009), "Las universidades públicas: política, diferenciación y desigualdad institucional", en Humberto Muñoz (coord.), *La universidad pública en México*, México, UNAM-SES/Miguel Ángel Porrúa, pp. 237-270.
- MUÑOZ, Humberto (2010), "La autonomía universitaria: una perspectiva política", *Perfiles Educativos*, vol. 32, núm. especial, pp. 95-107.
- MUÑOZ Oliveira, Luis (2011), *La razonabilidad, virtud de la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MUÑOZ Oliveira, Luis (2013), *La fragilidad del camamento. Un ensayo sobre el papel de la tolerancia*, México, Almadía.
- ORDORICA, Imanol (2002), "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", *Perfiles Educativos*, vol. 23, núm. 91, pp. 77-96.
- ORDORICA, Imanol (2006), *La disputa por el campus*, México, UNAM-CESU/Plaza y Valdés.
- ORDORICA, Imanol (2010), "La autonomía universitaria. Una perspectiva política", *Perfiles Educativos*, vol. 32, núm. especial, pp. 79-94.
- ORDORICA, Imanol, Jorge Martínez y Rosa María Ramírez (2011), "La transformación de las formas de gobierno en el sistema universitario público mexicano: una asignatura pendiente", *Revista de la Educación Superior*, vol. 40, núm. 160, pp. 51-68.
- RAWLS, John (1997), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ, Roberto (2015), "Gobernabilidad, gobernanza y autonomía", en Eduardo Barzana, Jaime Martuscelli y María Ascensión Morales (coords.), *La autonomía universitaria en México*, México, UNAM, pp. 303-316.
- SANTILLÁN B., Victoria, Ángel Manuel Ortiz Marín y José-Luis Arcos (2010), "El poder y las prácticas de poder de la universidad pública: Universidad Autónoma de Baja California", *Revista Iberoamericana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 33-58.

- SLAUGHTER, Sheila y Larry L. Leslie (1997), *Academic Capitalism: Politics, policies and the entrepreneurial university*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- SUÁREZ Z., Ma. Herlinda (2010), “Consideraciones políticas sobre la autonomía universitaria”, *Perfiles Educativos*, vol. 32, núm. especial, pp. 27-49.
- SUÁREZ Z., Ma. Herlinda (coord.) (2012), *Jóvenes_estudiantes@unam.mx. Realidades y representaciones de l@s estudiantes de licenciatura*, México, UNAM-SES/Miguel Ángel Porrúa.
- SUÁREZ Z., Ma. Herlinda (2013), *Educación superior pública y privada en México. Desigualdades institucionales y opiniones de los estudiantes*, serie Cuadernos Digitales del Seminario de Educación Superior de la UNAM, núm. 4, México, UNAM-SES.
- SUÁREZ Z., Ma. Herlinda y Humberto Muñoz (2016), “¿Qué pasa con los académicos?”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 45., núm. 180, pp. 1-22.
- WEBER, Max (1964), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max (2001), *Estructuras de poder*, México, Ediciones Coyoacán.