



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Poder, Política universitaria y gobernabilidad
institucional: el caso del conflicto en la UACM

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA

GERARDO VLADIMIR MONTES GÓMEZ

Director de Tesis:
Dr. Humberto Muñoz García
Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria, noviembre de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi hijo, esta tesis se la dedicó.

A mi familia, madre y hermanos, pilar incansable de mi vida.

A mi compañera Ara, este fin de ciclo implica entre otras cosas un paso más hacia nuestro proyecto.

A María Villarreal, abuela de mi hijo, voz objetiva y lectora informal de este trabajo

Al Doctor Humberto Muñoz, mi tutor, por el camino recorrido, el acompañamiento, su apoyo.

A Imanol Ordorika, por ser uno de mis referentes académicos y por haber compartido un periodo en la lucha por la educación pública

A mis sinodales, los doctores Manuel Gil Antón, Fernando Pérez Correa, Roberto Rodríguez Gómez, por dedicarle tiempo a la lectura de mi trabajo.

A todos mis amigos, colegas, a quienes siempre creyeron en este trabajo y su conclusión.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Agradecimientos..... | 1 |
| Índice | 2 |
| Introducción..... | 4 |
| Notas sobre el poder y lo político en la Universidad. Aproximaciones conceptuales y metodológicas | 7 |
| Organización de la tesis | 13 |
| Capítulo 1 | |
| BREVIARIO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN MÉXICO Y TENDENCIAS ACTUALES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR | 16 |
| 1.1 Tensiones y conflictos en los márgenes del autogobierno universitario: de la confrontación a la reconciliación con el Estado | 17 |
| 1.2 La nueva era. Evaluación, acreditación y fiscalización de las universidades: ¿jaula de hierro u oasis en la educación superior mexicana? | 26 |
| 1.3 La más joven de las universidades autónomas: la Universidad Autónoma de la Ciudad de México | 32 |
| Proceso fundacional | 33 |
| La obtención de autonomía..... | 40 |
| La ley de la UACM: síntesis de viejos y nuevos debates | 42 |
| 1.4 Conclusiones preliminares..... | 47 |
| Capítulo 2 | |
| GOBERNABILIDAD UNIVERSITARIA: LA DISPUTA EN LA ARENA ACADÉMICA..... | 49 |
| 2.1 Poder, política y gobernabilidad universitaria | 51 |
| 2.2 La cancha externa: relaciones entre las universidades y su entorno..... | 53 |
| El factor formal. Fronteras jurídicas del gobierno universitario..... | 53 |
| Zanahoria y garrote: el financiamiento de las universidades..... | 59 |
| 2.3 El factor informal..... | 64 |
| Las universidades mexicanas frente a la alternancia política y los gobiernos divididos: elites universitarias y elites políticas..... | 64 |
| 2.4 La cancha interna: las reglas formales de la política universitaria | 67 |
| Formas de gobierno y mecanismos de acceso al poder interno: distribución de competencias, sistemas de equilibrios y contrapesos..... | 69 |
| 2.4 El Factor informal de la gobernabilidad universitaria | 72 |
| Recursos, prestigios y discursos: las reglas no escritas de la política universitaria..... | 73 |
| Las redes e intereses en el <i>campus</i> : diferenciación y unidad..... | 75 |

| | |
|---|-----------|
| La cultura política universitaria | 76 |
| 2.5 Las reglas del juego político en la UACM | 84 |
| El lento camino en la construcción de su gobierno interior | 84 |
| Del poder formal al poder real | 86 |
| Democracia discursiva y lentitud decisora | 88 |
| Capítulo 3 | |
| LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA ENCRUCIJADA DE LA | |
| INGOBERNABILIDAD | 90 |
| 3.1 Introducción..... | 90 |
| Transición de terciopelo: un conflicto se gesta | 90 |
| 3.2 De la armonía a la polarización: el Segundo Consejo Universitario..... | 95 |
| Reforma a la Ley de la UACM ¿Casualidad o torpeza política? | 95 |
| El desplegado: inicio del viacrucis orozquista..... | 96 |
| Parálisis institucional y aumento gradual en la polarización..... | 101 |
| 3.3 El conflicto: narrativa de la crisis institucional en la UACM | 104 |
| Las elecciones. Dos bloques irreconciliables miden fuerzas | 104 |
| La gobernabilidad se resquebraja..... | 106 |
| El movimiento..... | 106 |
| 3.4 Crisis a flor de piel: la huelga..... | 109 |
| <i>Follow the money</i> | 119 |
| 4. CONCLUSIONES FINALES | 122 |
| 5. Referencias bibliográficas | 136 |
| 6. Referencias hemerográficas | 140 |
| 7. Entrevistas | 141 |

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Constitución mexicana las universidades e Instituciones de Educación Superior (IES) con autonomía son aquellas que tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Tal prerrogativa sintetiza una práctica distintiva que adquirió legitimidad a través del tiempo, en medio de conflictos y debates sobre sus alcances. Si bien desde los años ochenta se contrajo su expansión y el campo de la educación superior se diversificó, las universidades autónomas mantienen una importante porción de la matrícula a nivel nacional. Además, se trata de instituciones con un peso específico en la demanda de servicios educativos, en la producción científica y en la infraestructura cultural del país.

Este subconjunto de universidades tiene la característica común de recibir financiamiento estatal, pero lo que las distingue de la totalidad de las IES públicas es su estatus de autonomía. Pueden nombrar a sus autoridades y órganos de gobierno, así como establecer las normas y reglamentos para el desarrollo de la tarea educativa. Además, la Carta Magna les otorga la capacidad de aprobar planes y programas de estudio, definir los términos de ingreso y permanencia de su personal académico, y manejar su patrimonio.

La capacidad legal de establecer un gobierno propio amplía la *arena política* de los universitarios. Estas instituciones crean, recrean y transmiten conocimiento en un complejo de interacciones de sujetos que forman una comunidad: profesores, investigadores, estudiantes y administrativos. Ahí establecen relaciones de poder entre redes organizadas que comparten los objetivos y valores de la institución, mismos que las llevan a reconocer cuáles son las reglas de carácter vinculante a todos los integrantes de la comunidad universitaria, y quiénes los encargados de garantizar su consecución.

La tesis indaga en los fenómenos del poder, la política y la gobernabilidad de las universidades con autonomía. Incorpora literatura especializada, enfoques analíticos y estudios sobre estabilidad, cambio institucional y gobierno universitario, con el objeto de comprender las causas y el desarrollo del conflicto suscitado en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en el 2012-2013: un proceso de ruptura y reconfiguración institucional en la universidad pública con autonomía más joven del país.

Este trabajo considera que los problemas de gobernabilidad son explícitos en la capacidad institucional de las universidades para tomar decisiones, resolver conflictos y generar acuerdos garantes del cumplimiento de sus funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura. En este caso, si bien el conflicto en la UACM pudiera considerarse un caso típico de ingobernabilidad, también representa un fenómeno con rasgos propios e inherentes a su joven historia institucional.

La gobernabilidad remite a un problema de grado, es decir, existe en diferentes niveles y magnitudes. Puede ser manifiesta cuando la competencia entre los grupos universitarios por acceder a los puestos de autoridad académica y administrativa no altera la estabilidad institucional. También, cuando los grupos de interés en la universidad tratan de influir en el ejercicio del poder y por determinar las respuestas a procesos de reforma institucional. O bien, cuando se genera resistencia, oposición y alternativas de cambio. De igual manera es visible en la interlocución entre los órganos del Estado y las universidades.

¿De qué elementos depende una mayor o menor gobernabilidad en las universidades públicas autónomas? ¿En qué condiciones la disputa entre los grupos que conviven en la Universidad desborda las *reglas del juego* y tiende a provocar crisis y conflictos?

Los problemas de gobernabilidad pueden ser vistos como consecuencia de las presiones externas sobre la calidad y eficiencia de las universidades públicas. En un contexto de diversificación de la oferta educativa y de contención del financiamiento, la política estatal consolidó programas para evaluar a las instituciones, definir el perfil idóneo del profesorado, acreditar programas académicos y otorgar apoyos para la investigación; y con ello, limita la autonomía y trastoca las reglas internas.

Así como puede afirmarse que la política pública vigente es incompatible con la facultad de las universidades para determinar su vida académica, puede argüirse que autonomía *no mata* soberanía, que el Estado puede y debe tener atribuciones para fiscalizar (o al menos “opinar”) los resultados de las universidades. Con todo, parece igualmente relevante cómo las IES autónomas han sido capaces de responder a las demandas del entorno, conservando exitosamente un margen de autonomía único en el campo educativo mexicano y en la administración pública.

Para el presente trabajo de investigación es evidente que la política estatal impacta el ejercicio del gobierno interior de las universidades: la agenda, los actores, la dinámica institucional, y en suma, sus grados de conflictividad o estabilidad. Muchos conflictos suelen verse como resultado final de las tendencias hegemónicas, pero sería pretencioso asumir una relación determinista - lineal. Aquí serán referidas junto a los ambientes institucionales específicos, de prácticas y cálculos propios a la disputa por el poder en las universidades; en este caso la del conflicto de 2012-2013 en la UACM.

Buscando explicaciones al interior del *campus*, los conflictos universitarios suelen adjudicarse a la ineptitud e ilegitimidad de las autoridades o a la pelea entre grupos por mayores recursos y posiciones. En la opinión pública es común oír hablar de rectores “injustamente” destituidos por la “excesiva politicidad” estudiantil o los “privilegios” del sindicalismo. Muchas son las historias de conflictos, reformas frustradas o parálisis institucional. En el interior de narrativas, reflectores coyunturales o de las interpretaciones posteriores sobre las disputas universitarias ¿Es posible identificar pautas explicativas de los conflictos y la estabilidad en el gobierno universitario?

Creada en 2001 y autónoma desde 2005 la Universidad Autónoma de la Ciudad de México es una universidad joven. Sintetiza los dilemas actuales en la educación superior, tiene un régimen legal inédito y un proyecto educativo innovador de enorme interés en términos de su capacidad organizacional y de la eficacia en su gobierno interior. También la caracteriza un entorno peculiar por la centralidad política, social y educativa del Distrito Federal.

La crisis de la UACM durante el periodo 2012-2013 resulta relevante. Permite analizar un hecho reciente de ingobernabilidad que desbordó las reglas institucionales y polarizó a los grupos existentes en su comunidad universitaria. El conflicto interno desembocó, en el momento más álgido, en una huelga que paralizó las actividades académicas de la institución por más de 3 meses, en la existencia de dos consejos universitarios, dos rectores y la intervención de autoridades externas a la universidad.

El caso del conflicto en la UACM representa un objeto en sí, por el valor intrínseco de la interpretación y comprensión de los hechos, al margen de pretensiones

generalizadoras. Sin embargo, también puede contribuir al conocimiento acumulado en torno al poder, la política y la gobernabilidad de las universidades.

NOTAS SOBRE EL PODER Y LO POLÍTICO EN LA UNIVERSIDAD

Aproximaciones conceptuales y metodológicas

¿La Universidad puede ser un objeto de estudio y producir conocimiento sobre sí misma? Evidentemente puede. También, debe.

El campo analítico de la educación superior incluye temas como acceso, financiamiento, procesos de enseñanza-aprendizaje, abandono escolar, vinculación con el ámbito laboral-productivo, etc., de gran envergadura, pero que muchas veces eluden el ámbito político, lo plantean con visiones generales, determinado por el entorno o ajeno a la esfera académica. Incluso se suele reducir la política al papel que ocupa la universidad en las fuerzas productivas.

¿Existe en Ciencia Política y Sociología un campo particular sobre los procesos políticos, organizacionales y de gobierno en las universidades? Tras un periodo donde parecía innecesario profundizar en las nociones de poder, política, discurso o legitimidad (Casanova, 1999) se ha consolidado un ámbito analítico específico sobre el juego entre las actividades científicas y el funcionamiento institucional de la Universidad (Wittrock, 1996).

Hoy, con mayor visibilidad aparecen los resultados de una generación de especialistas mexicanos en distintas ramas de las Ciencias Sociales, quienes han logrado consolidar líneas de investigación sobre las políticas en la educación superior, el ejercicio del poder y del gobierno en las universidades, así como en torno a los vínculos entre el cumplimiento de los fines de las universidad y la compleja realidad que transcurre en el campo educativo, en el Estado y en el mundo globalizado¹.

La política y el Estado

¹ Podemos mencionar, entre otros, a Humberto Muñoz García, Imanol Ordorika Sacristán, Roberto Rodríguez Gómez, Manuel Gil Antón, Hugo Casanova Cardiel, Adrián Acosta Silva, Rollin Kent Serna, Romualdo López Zarate, Eduardo Ibarra Colado (QEPD), entre otros.

Suele desdeñarse que a los fenómenos sociales, económicos y administrativos les impacta una lógica particular, donde la distribución y el ejercicio de poder se convierte en posiciones, negociaciones, y al final, en decisiones estrictamente políticas. Ahí no sólo hay intereses económicos o de clase social, también hay intereses relacionados con el particular *habitus* de las universidades y el más amplio al nivel del Estado (Bourdieu, 1983).

De acuerdo con Benedetto Fontana, aunque difieren en sus argumentos, las distintas definiciones de Estado se plantean *versus* la idea de sociedad civil moderna: el terreno de la actividad libre. Ya sea la voluntad omnímoda del soberano en Hobbes; con equilibrios en el ejercicio del poder político y límites frente a los derechos de propiedad, en Locke; que limita el apetito individual hacia el interés común en Rousseau; que integra los antagonismos privados hacia la razón en Hegel; u órgano político y legal de la clase dominante, diría Marx².

Es necesario admitir la polisemia del concepto Estado, sin dejar de incorporar rasgos ineludibles. Ciertamente es la unidad del poder político, aparato de dominación y titular del uso legítimo de la violencia y la coerción (Weber, 2005). Sin embargo, la disputa en el Estado es fundamentalmente política y entre distintas facciones, no únicamente a través la fuerza sino también mediante el consenso y la persuasión³.

Para que el interés particular prevalezca tiene que aparecer como interés de todos, y ese proceso se da en el Estado⁴. La sociedad civil sigue siendo el terreno de los privados, sean las grandes corporaciones o los movimientos sociales. El poder público, sujeto al

² Fontana Benedetto, "Conflicto y consenso: sociedad civil en Gramsci", en *Poder y Hegemonía Hoy*, Dora Kanoussi (Coord.), México, Plaza y Valdés, 2004, pp. 50-54.

³ Antonio Gramsci exponía que la hegemonía del grupo dominante se caracteriza "por la combinación de la fuerza y el consenso (...)". En otro pasaje comentaba que "los intereses del grupo dominante prevalecen, pero sólo hasta cierto punto, o sea no hasta el burdo interés económico- corporativo", Ver Gramsci Antonio, *Cuadernos de la Cárcel*, México, BUAP-Ed. ERA, 1999, Q 13 [17] 9a y Q 13 [37] 26, pp. 37 y 81

⁴ Marx concluye que la dominación política burguesa desarrollada en Francia (parlamentos, partidos políticos, división de poderes, etc.) por primera vez en la historia materializaba un poder común, anónimo, general, desarrollado e impersonal, frente a las formas pre-modernas. Ver Marx Karl, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, en *Obras Escogidas*, Moscú. Ed. Progreso, s/año, pp. 95-100; para ahondar en la dimensión que daba Marx al Estado como aparato de persuasión y no sólo máquina de guerra, ver también *La cuestión judía*, Madrid, Ed. Santillana, 1997, 62p.

escrutinio de todos, es desde dónde se dirime el interés general.⁵ Esto no implica un juicio positivo sobre los políticos profesionales, ni excluye la potencial existencia de sectores más poderosos en la sociedad civil por sus relaciones de clase. Más bien apunta a enfatizar la dinámica del entramado político. El Estado en sentido amplio es donde tiene lugar la disputa por el poder formal, el espacio donde cruzan todos los intereses y el conflicto abierto o encubierto, incluyendo las posturas que dicen actuar “desde fuera del aparato”.

Además, en cualquier cuerpo social u organización institucionalizada, dentro y fuera de las facciones, las clases y los grupos que las integran pueden identificarse relaciones de poder intensas. Es posible invertir la frase de Clausewitz “La guerra es la continuación de la política por otros medios”, como propuso Michel Foucault, para enunciar: “La política es la continuación de la guerra por otros medios”. La lucha y el enfrentamiento son más complejos que dos clases antagónicas y su naturaleza es reticular (Foucault, 1979).

Desde esta perspectiva, Michael Foucault intentó analizar el *cómo* del poder, captando sus mecanismos entre dos límites: “por un lado, las reglas del derecho que delimitan formalmente el poder, por otro, los efectos de verdad que este poder produce, transmite y que a su vez reproducen ese poder”⁶. El poder transita transversalmente, Foucault propone no hacer la siguiente pregunta “¿Quién detenta el poder y qué intención tiene?” Agrega: “no preguntarse pues, por qué algunos quieren dominar, qué buscan, cuál es su estrategia de conjunto; sino cómo funcionan las cosas al nivel del proceso de sometimiento”. O sea, ver en el interior de las prácticas reales y efectivas⁷. El individuo es un efecto del poder, y al mismo tiempo, el elemento de conexión por medio del cual circula.

LAS UNIVERSIDADES COMO INSTITUCIONES POLÍTICAS

La literatura sobre los problemas del poder y el gobierno universitario puede agruparse tomando un eje epistemológico que distingue entre aproximaciones subjetivas y objetivas, y

⁵ “Por más que las corporaciones gigantes, o también los poderes sindicales, lleguen a ser influyentes, ello no quiere decir que su poder sea soberano, que esté sobreagregado al poder político (...) sustraídas a las decisiones de los particulares, entonces las decisiones políticas pueden definirse como decisiones colectivizadas, ‘soberanas’, a las que es más difícil sustraerse, tanto por su ámbito territorial como por intensidad coercitiva”, Sartori Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 2000, pp. 220-222.

⁶ Foucault Michel, *Microfísica del poder*, Ed. La Piqueta, España, 1979, pp. 147-148

⁷ *Ibíd.* pp. 151

otro que distingue entre el ámbito organizacional y el socio-histórico (Ordorika, 2001). Para poder superar el abismo entre concepciones funcionalistas o interpretativas Imanol Ordorika propone lo siguiente⁸:

Poner atención a las conexiones existentes entre los procesos que ocurren en el conjunto de la sociedad, los que tienen lugar al seno de las instituciones de educación superior y la interacción entre estos dos niveles. En segundo término es esencial identificar los objetos de análisis estructural y los de naturaleza cultural (...) las organizaciones de educación superior son espacios políticos en los que se confrontan visiones (...)

La política circunscrita al nivel del aparato estatal, o a las condiciones sociohistóricas, generalmente analiza la disputa por la hegemonía en el Estado y el enfrentamiento entre diversas orientaciones en torno a la educación⁹. Burton Clark, pionero en este campo de estudio, planteó un modelo de interacción dialéctica con tres posibilidades, según predomine una de sus características: Estado, Mercado y Oligarquía Académica. Para él, éstas constituyen un triángulo que permite interpretar las diversas formas de organización de los sistemas nacionales de educación superior, según prevalezca alguno de los tres modelos en la interacción del sistema (Clark, 1983).

Otros trabajos que analizan a las universidades a partir de sus contextos históricos, sociales y económicos, por encima de los procesos internos, son los análisis comparados entre fórmulas institucionales de diferentes países que han reestructurado sus mecanismos de financiamiento o sus formas de gestión y de evaluación gubernamental (Neave y Van Vught, 1994). Dentro de una línea parecida se han comparado tendencias en la educación superior pública y privada en América Latina, los diferentes modelos de gobierno, financiamiento y acceso¹⁰.

⁸ Imanol Ordorika, "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", *Perfiles educativos*, Vol. XXIII, N° 91, México, 2001, p. 92

⁹ Siguiendo a Sheila Slaughter, Imanol Ordorika plantea que "(...) la producción de conocimientos orientados a incrementar la productividad y la acumulación capitalista se oponen a las exigencias por la ampliación del acceso, por la expansión de la función de movilidad social de la educación", Imanol Ordorika, "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", *Perfiles educativos*, Vol. XXIII, N° 91, México, 2001, p. 92

¹⁰ Es el caso de la obra pionera de Daniel C. Levy, *La educación superior y el Estado en América Latina. Desafíos privados al predominio público*, México, Ed. CESU-UNAM, FLACSO, Porrúa, 1995, 669 p.

Por otro lado, las propuestas analíticas que indagan en el interior de las instituciones universitarias toma como punto de partida que su legitimidad proviene del reconocimiento a su materia de trabajo: el conocimiento. También que, en la Universidad, el análisis de lo político examina cómo se constituye el poder internamente y cuáles son sus rasgos más típicos (Muñoz, 2001).

En las universidades se erigen relaciones de poder específicas con particularidades relevantes. El *corpus* del conocimiento aglutina distintas doctrinas científicas y humanísticas, cuya expresión remite a intereses de grupo. La universidad se organiza alrededor de un sistema jerárquico, de prestigios y roles que asume como valor dominante el saber (Casillas, 2000). Las redes universitarias interactúan en una cultura cuyos códigos ordenadores norman discursos, valores y prácticas donde se reconocen sus integrantes¹¹.

El gobierno universitario está relacionado con el problema del poder en su acepción weberiana clásica: una relación de mando y obediencia. A medida que la titularidad del mando goza de legitimidad –consentimiento y/o convencimiento- de los actores – en este caso, universitarios- podemos observar la construcción de la autoridad política en las universidades (Acosta, 2000).

Para los fines del presente trabajo es necesario comprender los cambios en el complejo organizacional de las instituciones de educación superior, las relaciones de autoridad y las tensiones en las universidades (Pusser, 2008). Los estudios políticos y sociales tienen que realizar análisis de las instituciones, de las estructuras y las normas, sin menospreciar que la articulación del poder también tiene que ver con la acción (Kogan, 1984).

Influidos por la teoría organizacional, el campo de estudios sobre la educación superior y la universidad recibió sucesivas aportaciones de diversos autores que plantearon modelos analíticos del gobierno universitario, a saber: el burocrático, el colegiado, el político y el de anarquía organizada.

¹¹ Foucault menciona lo anterior respecto a la cultura vista a través del lenguaje, al identificar el lugar de los códigos en el ordenamiento de la realidad, Ver Michel Foucault, *Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas*, México, SXXI, 1999, pp. 5-8

El modelo burocrático se inspiró en la tradición weberiana e incorporó al estudio del gobierno universitario las características de toda organización burocrática: división de tareas, estandarización de actividades, uso de criterios impersonales, jerarquía administrativa y reglas formales (Casanova, 1999); el modelo colegiado enfatiza el *ethos* académico inexistente en la burocracia, la competencia profesional y técnica para desarrollar un determinado trabajo y la participación de la comunidad, principalmente profesores, en la toma de decisiones; el modelo político, por su parte, establece la analogía entre los sistemas políticos y la universidad, donde también coexistirían grupos de presión, dinámicas de negociación y persuasión, arreglos y conflictos (Baldrige, 1986).

Frente a los planteamientos anteriores aparecieron cuestionamientos a la teoría convencional de la organización. Cohen y March (1974) debatieron el esquema técnico instrumental y recurrieron al modelo de “anarquías organizadas”, “bote de basura” o “sistemas flojamente acoplados”. Con éstos quisieron denotar los espacios de acción simbólica en las universidades, organizaciones que tienen complejas formas de articulación, flexibles estructuras y no rígidas jerarquías; objetivos ambiguos y una racionalidad no lineal dominada por la contingencia.

Todas estas aproximaciones teóricas fueron el parteaguas de los estudios pioneros y a la postre de la maduración de los enfoques analíticos mexicanos. La forma y el ejercicio del gobierno interior, el liderazgo, los ambientes institucionales, las culturas universitarias, son temas ineludibles que siguen vigentes. De igual forma, hoy como ayer, sigue siendo indispensable no trasladar mecánicamente los modelos de organización desarrollados a partir de contextos diferentes al nuestro (sobre todo del estadounidense) y tomar en cuenta la consideración de variables que en las universidades mexicanas son importantes para explicar al gobierno universitario, su formas y los mecanismos de su ejercicio (López Zárate, 2001).

Hipótesis central

El conflicto de la UACM suscitado en el 2012-2013 resulta relevante como estudio de caso, dado el fenómeno en sí, pero también por las contribuciones analíticas al estudio de los procesos políticos en las universidades. La investigación parte del supuesto de que los

márgenes de estabilidad y conflicto varían en cada institución, pero en todas están relacionados, en mayor o menor medida, con las reglas formales e informales para el acceso y ejercicio del poder interno, así como con los dispositivos de política pública y los arreglos entre las élites universitarias y las élites políticas del Estado.

Se dilucidará en qué medida la crisis institucional de la UACM surgió producto de los factores formales e informales o de los procesos al interior y al exterior del *campus* ¿Cómo explicar el conflicto? ¿Qué tanto fue consecuencia de su ley, de su limitado andamiaje jurídico o de su forma de gobierno? ¿Cómo influyó el gobierno local y los grupos políticos externos? ¿Pesó más la ruptura entre las redes y grupos al interior? ¿El estilo de dirección de la rectora?

Organización de la tesis

Una vez realizada la aproximación conceptual incluida en esta introducción, el trabajo se divide en tres capítulos y un cuarto apartado de conclusiones finales.

El primer capítulo analiza el proceso sociohistórico de la autonomía universitaria, las ideas que la sostuvieron, los debates sobre sus alcances, los conflictos alrededor de su ejercicio y las diferentes maneras como se plasmó legalmente. El punto de partida es el planteamiento del “gobierno de la ciencia en acción” de Justo Sierra, en la reapertura de la Universidad Nacional, luego los avatares del proceso revolucionario y las convulsiones y conflictos de las décadas siguientes. Posteriormente, enfoca el paso de la confrontación a la reconciliación con el Estado a fines de los cuarenta, preámbulo de la época de oro del financiamiento, el crecimiento de la matrícula y la expansión. El cierre del análisis sociohistórico considera el arribo de la modernización, fórmula nominal para asegurar la calidad y productividad de las universidades, y giro en el enfoque de política estatal. En suma, estos elementos contextualizarán el surgimiento de la UACM. Al respecto el capítulo culmina analizando el proceso fundacional de la nueva universidad, el respaldo de inicio y el posterior distanciamiento con el exterior, el proceso de expansión en su infraestructura, matrícula y oferta académica, el camino legal y político en la obtención de su autonomía, el proyecto educativo innovador expuesto en los documentos fundacionales y las dinámicas institucionales del periodo 2001-2005.

El segundo capítulo explica cómo las universidades *normalmente* constituyen su gobierno, cómo dan curso a la oposición de perspectivas políticas entre los miembros de su comunidad, o entre la institución y las fuerzas externas que buscan influir en la conducción universitaria ¿Qué factores intervienen en sus márgenes de estabilidad y conflicto? Disgrega e integra elementos que suelen aparecer separados o como determinantes mecánicos del problema. En un primer nivel problematiza la interlocución de las universidades con el exterior: el ámbito formal del marco jurídico y la política pública, y el ámbito informal de los gobiernos divididos y el pluralismo político. En un segundo nivel analiza la cancha interna: las universidades entendidas como espacios de disputa alrededor del cumplimiento de sus funciones, las diferentes racionalidades académicas, científicas o gremiales, y el complejo entramado político donde sus integrantes coexisten. Ahí distingue estructuras formales e informales. En un tercer nivel el capítulo incluye el análisis de las reglas del juego en la UACM, la transición jurídica e institucional una vez que obtuvo autonomía. Además del aspecto formal indaga en el proceso de construcción del gobierno interior, los arreglos, las principales polémicas internas y la participación de su comunidad, así como las prácticas y dinámicas organizacionales implicadas en el periodo 2005-2010.

El tercer capítulo aborda y explica cómo surge, se desarrolla y concluye la crisis institucional de la UACM en el 2012-2013. La metodología empleada, además de la narrativa cronológica, incorpora los cambios en los factores externos e internos, formales e informales, articulados en el esquema analítico descrito en el apartado previo, pero esta vez en el marco del conflicto. Comienza por la primera elección de rector en el Consejo Universitario, bajo las reglas que su propia comunidad edificó en el ámbito de su autonomía, la constitución de una clara mayoría y el respaldo del gobierno local a la científica ganadora. En seguida se abordará la elección del Segundo Consejo Universitario, donde finaliza el clima relativamente estable cuando aparece una propuesta de reforma a la Ley de la UACM y la nueva rectora publica un desplegado ante la opinión pública donde cuestiona los resultados de la propia institución, lo que en suma genera la demanda de destitución del cargo, un proceso de aumento gradual en la polarización interna y una visible parálisis institucional. Finalmente, el análisis situará la medición de fuerzas de dos bloques antagónicos en la elección de la tercer legislatura del Consejo Universitario, la ruptura entre las redes internas, el periodo de mayor agudización del conflicto cuando

estalla el paro de actividades académicas, el desbordamiento de la crisis al exterior, la intervención externa a petición de las partes, el ocaso del conflicto y el regreso a los cauces institucionales, con un bando victorioso.

El cuarto y último apartado articula un recuento de la tesis, del proceso histórico, del esquema analítico de la gobernabilidad universitaria y de la particular dinámica entre los factores explicativos que lo integran, al ser utilizado en el análisis de la causa, desarrollo y conclusión del conflicto en la UACM.

Estrategia metodológica

La tesis incorpora literatura especializada sobre cambio institucional y gobierno universitario, lo que además del bagaje conceptual permite aproximaciones empíricas al problema. También se utilizan fuentes documentales como el Diario de los Debates y versiones estenográficas del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como jurisprudencia de la SCJN; documentos fundacionales, normativos y académicos de la UACM; seguimiento hemerográfico; estadísticas, informes y datos de fuentes autorizadas; y entrevistas a profundidad con actores del conflicto. Todo, enlistado en los ANEXOS.

Con tales herramientas se procedió metodológicamente a disgregar e integrar los factores explicativos de la gobernabilidad universitaria, sin que alguno se supusiera como determinante mecánico, a saber: el ámbito organizacional y el sociohistórico, los fenómenos de carácter estructural y los de naturaleza cultural; en suma, las implicaciones entre cada uno, tanto para el subsistema en su conjunto como para el caso particular del conflicto en la UACM.

Capítulo I

BREVIARIO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN MÉXICO Y TENDENCIAS ACTUALES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La capacidad de las universidades mexicanas para gobernarse a sí mismas representa una aspiración que ha cobrado sucesiva y simultáneamente diversos significados. Proviene del añejo ideal que busca evitar injerencias externas en el cumplimiento de sus fines, dada la especificidad de su materia de trabajo: el conocimiento. Tanto en su sanción legal-formal, como en su práctica real, los márgenes de autonomía siempre han sido relativos. Sus fronteras colindan con las obligaciones de las universidades públicas, derivadas del subsidio que reciben y de las políticas estatales en la educación superior.

El capítulo primero articula un panorama general de la historia de la autonomía universitaria en México. En principio a partir de su principal baluarte: la Universidad Nacional; también de los dilemas que han provocado conflictos en las instituciones posteriores, mismas que emularon –primero- y transformaron -después- el modelo original de autogobierno; finalmente, ya conformado un sistema de educación superior, expone los elementos que posibilitaron, en distintos momentos, márgenes de acuerdo político y estabilidad institucional, o proclividad al conflicto, así como el giro en la relación de las universidades con el exterior.

Si bien existen antecedentes en el siglo XVIII y XIX, para efecto de los fines de la presente investigación sólo es necesario un acercamiento general a los debates y conflictos en torno a la autonomía a lo largo del siglo XX, de manera que sean visibles las continuidades y las rupturas en la idea y práctica de gobierno de las universidades autónomas. Este breve recorrido histórico constituye la primera parte del capítulo.

Saldado lo anterior, se aborda el arribo de la nueva era centrada en la evaluación, la fiscalización y la excelencia, que aparecen junto al discurso modernizador en el Estado, en el mercado y en la sociedad. Este discurso ha servido de soporte legitimador de las políticas públicas en la educación superior mexicana, incluidas, con su especificidad, las

universidades autónomas. Es explícito en documentos de organismos internacionales, agencias públicas y privadas, y es ejecutado y promovido por los gobiernos y congresos a nivel nacional y estatal.

Se parte del supuesto de que pese a diversas presiones del entorno las universidades han demostrado una excelente capacidad de adaptación institucional, sin perder un relevante espacio de autonomía en la administración pública y en el campo educativo. Dentro del *campus*, el paisaje del poder y del gobierno universitario vuelve al primer plano, sin determinismos u horizontes idílicos: el ritmo de la política carece de armonía.

Todo lo anterior permitirá contextualizar las circunstancias en las que surgió la más joven de las universidades autónomas: la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. En la última parte del capítulo se realiza un ejercicio descriptivo del proceso fundacional de la UACM, de la *sui generis* ley por medio de la cual obtuvo autonomía y del proyecto de autogobierno que formula. Se trata del génesis institucional donde once años más adelante tendría lugar el caso del conflicto abordado en el presente trabajo de investigación.

1.1 Tensiones y conflictos en los márgenes del autogobierno universitario: de la confrontación a la reconciliación con el Estado

Seguir el desarrollo histórico de la autonomía universitaria es un paso analítico necesario, dado que en ésta se retratan las nociones sobre el ejercicio del poder y la política en la Universidad, así como las relaciones con las elites gobernantes.

1910-1945

Justo Sierra definía a la Universidad como producto del Estado mexicano. Sugería que su financiamiento público está justificado por el fin último que comparten: el interés general de la sociedad, pero que la autonomía resultaba indispensable para cumplir con la tarea educativa. También, el *gobierno de la ciencia* era la aspiración de un espacio para los intelectuales, supuestamente neutral, estrictamente científico y apolítico, pero que fue desde

donde ellos hicieron política. En el discurso de inauguración de la Universidad Nacional, el 26 de mayo de 1910, Justo Sierra dijo¹²:

(...) el Estado espontáneamente se ha desprendido para constituirla de una suma de poder que nadie le disputaba y vos no habéis vacilado en hacerlo así, convencido de que **el gobierno de la ciencia en acción debe pertenecer a la ciencia misma** (negritas del autor).

En sus primeros años de vida la Universidad Nacional enfrentó grandes penurias económicas, mantuvo una relación hostil con el proceso revolucionario en ascenso y sus bases fueron cuestionadas desde diferentes flancos¹³. El clima hostil en gran medida se explicaba porque la Universidad surgió en el Porfiriato y muchos grupos ligados al régimen se mantuvieron en la institución. Fue hasta una década después que, con el nombramiento de José Vasconcelos como rector, durante el interinato de Adolfo de la Huerta, y su ratificación por parte de Álvaro Obregón, que empezó a adecuarse a las nuevas circunstancias y a los lineamientos de los gobiernos posrevolucionarios, organizando la extensión universitaria. A la postre la Universidad Nacional obtendría un clima de mayor estabilidad para enfocarse en su propio desarrollo.

En ese inter el derecho al autogobierno era de referencia obligada en el ámbito universitario. Entre 1917 y 1928 autoridades, estudiantes y profesores hicieron planteamientos para establecerla legalmente y múltiples conflictos internos se presentaron mediante huelgas y actividades políticas. Ningún proyecto de ley de autonomía prosperó.

En todas las propuestas prevalecía la idea de gobernar los asuntos internos, la separación entre política y conocimiento y la responsabilidad del Estado para financiar la universidad. Cabe mencionar que ésta era ya una aspiración latinoamericana de reforma continental que buscaba el “*demos* universitario, la soberanía, el derecho a darse un

¹² “Justo Sierra y la universidad moderna”, en *Pensamiento Universitario* N° 62, México, CESU/Coordinación de Humanidades, 1986.

¹³ En un debate parlamentario suscitado en noviembre de 1912 se dijo “Suprimamos, por inútil la Escuela de Altos Estudios, porque nos divaga y no nos deja conceder más atención a las escuelas profesionales, que tanto lo están mereciendo”, De María y Campos Alfonso, *Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional 1881-1929*, México, UNAM, 1975, pp. 101-103.

gobierno propio”¹⁴. En el aire permanecía la desconfianza de los actores políticos respecto a la autonomía de la Universidad Nacional.

No era un asunto sólo ideológico. Hubo argumentos plausibles contra la autonomía, evidentes en el plano coyuntural. Siguiendo a Weber, el Estado aún no se adjudicaba el monopolio del poder político, de la violencia legítima, todavía no era reconocido como el ente soberano representante del interés general¹⁵. El poder estatal tenía muestras de debilidad: endeudamiento, tensión con los intereses petroleros internacionales, fuerte movilización política interna y grupos que le enfrentaban, incluso con las armas. Un gobierno con “muchos problemas de consolidación y unidad no podía permitir un espacio fuera de su esfera de influencia” (Marsiske, 1989).

La ley de 1929

Después de que un movimiento estudiantil de huelga que se oponía al cambio en los exámenes a estudiantes de Derecho llevó a elevados niveles de confrontación, la salida política para resolver el conflicto fue conceder la autonomía universitaria. El entonces Presidente Portes Gil dijo¹⁶:

Al dar un paso tan trascendental, la dirección de la universidad quedará libre (...) pero junto con la libertad, alumnos y maestros deberán asumir cabalmente el peso de toda la responsabilidad que la gestión universitaria trae consigo.

El 4 de junio de 1929 la Cámara de Diputados otorgó facultades extraordinarias al Presidente para expedir la nueva norma. Ahí el Secretario de Educación dijo que, a diferencia de otros países, en México “las clases intelectuales han estado siempre

¹⁴ El Manifiesto de los Estudiantes se expresó en Córdoba, Argentina, el 21 de julio de 1918. Unas semanas más tarde el Primer Congreso Nacional de Universitarios que hace un llamado a todo el continente para ir en esa vía, “El manifiesto estudiantil en Córdoba”, *Suplemento del 75 aniversario de la autonomía de la Universidad*, op. cit., N° 3753, 7 de octubre de 2004, p. IV.

¹⁵ Esto explica que algunas universidades estatales hubieran conseguido autonomía primero. La de Michoacán (1917), Sinaloa (1918) y San Luis Potosí (1923) fue concedida por los poderes locales, aunque fue limitada a los pocos años, “El manifiesto estudiantil en Córdoba”, op. cit., p. III.

¹⁶ Discurso del Presidente Emilio Portes Gil, dado en Palacio Nacional el 28 de mayo de 1929, en *Suplemento del 75 aniversario de la autonomía de la Universidad*, op. cit., N° 3745, p.III.

divorciadas de los intereses del pueblo y de las causas revolucionarias”¹⁷. La nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma, establecía una evidente contradicción¹⁸:

(...) no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar de la Universidad, ésta en su carácter de autónoma tendrá que ir convirtiéndose a medida que el tiempo pase, en una institución privada

La autonomía fue parcial. El Ejecutivo federal conservó prerrogativas en la designación del Rector y decisiones alusivas a la esfera académica¹⁹. Parecía doble mensaje. El financiamiento público estará siempre que la Universidad esté sujeta al Estado, de lo contrario, la independencia será total.

A partir de ese momento la disputa entre las demandas autonómicas tuvieron un diferente ritmo y desarrollo en la historia del país, de la universidad y del subsistema de educación superior “autónomo” –a la postre constituido por varias instituciones, al menos una por estado, con los mismos debates generales, pero con particularidades propias-, proceso que continuó hasta el establecimiento del precepto explícito en la Constitución Mexicana.

La ley del 33: autonomía total

Entre el 7 y el 14 de septiembre de 1933 se llevó a cabo un Congreso de Universitarios Mexicanos donde se planteó que las instituciones de educación superior buscarían, en el terreno científico, la sustitución del régimen capitalista por un sistema que socializara los

¹⁷ Cámara de Diputados, XXXIII Legislatura, “Sesión extraordinaria del 4 de junio de 1929”, *Diario de los Debates*, [En línea], H. Congreso de la Unión, México, Año I tomo III, en Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

¹⁸ Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma, Numerales 3º, 6º, 7º, 8º, 12 y 16 de los considerandos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de julio de 1929, Compendio de legislación universitaria, [en línea] UNAM, Dirección URL: <http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/COMPENDIO/34.pdf>

¹⁹ El Ejecutivo Federal mantuvo atribuciones para definir la terna para la elección de Rector (artículo 12), nombramiento de profesores extraordinarios (artículo 34), vetar clausura de escuelas, condiciones de admisión y erogaciones mayores (artículo 35), también avalar títulos, grados y revalidaciones (artículo 37), *Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma*, Ibidem.

medios de producción”²⁰. Producto de estas resoluciones, el último día del Congreso tuvo lugar el famoso debate entre Vicente Lombardo Toledano -entonces director de la Escuela Nacional Preparatoria- y su ex profesor de filosofía, Antonio Caso -entonces consejero universitario-. Este último advirtió²¹: “la Universidad de México es una comunidad cultural de investigación y enseñanza; por tanto, jamás preconizará oficialmente, como persona moral, credo alguno filosófico, social, artístico o científico (...)”

La discusión prodigó en largos debates, con una comunidad dividida llega a la violencia y abre un cisma institucional (Monsiváis, 2004). Esto produjo una fuerte reacción del gobierno. El 17 de octubre de 1933 Narciso Bassols presentó una iniciativa de ley que daba “autonomía total” a la Universidad, justificado en la anarquía generada por una “banda de pseudo políticos universitarios”. Suprimió el carácter nacional de la Universidad, otorgó facultades plenas de organización interna, y dispuso que después de cierta suma económica, en un plazo de 4 años, no recibiera más ayuda del gobierno federal²².

Cuando Lázaro Cárdenas asume el poder, las relaciones universidad-Estado siguieron deteriorándose. Su proyecto forjó un sistema de educación popular de grandes alcances que incluyó crear nuevas instituciones e introdujo cambios en las ya existentes²³.

Reconciliación: La ley orgánica de 1945

La *Universidad Autónoma de México* fue el espacio idóneo para que se mantuvieran presentes las fuerzas liberales, conservadoras y católicas opositoras al proyecto cardenista²⁴. Significó el rechazo abierto a las políticas educativas del Estado.

²⁰ Torres Parés Javier, Gutiérrez Tenorio Adel y Humberto Miranda Jorge, *Autonomía y financiamiento de la universidad moderna de México. Documentos y testimonios*, op. cit., pp. 77 y 78.

²¹ Antonio Caso, *Obras Completas. I Polémicas*, México, UNAM, 1971, p 173

²² Ver discurso completo en “Diario de los Debates”, Cámara de Diputados, XXXIX Legislatura, H. Congreso de la Unión, sesión ordinaria 17 de octubre de 1933, México, Año III tomo I, N° 23, en Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

²³ Guevara Niebla Gilberto, *La educación socialista en México (1934-1945)*, México, El caballito-SEP, 1985, p.14.

²⁴ Ver Contreras Gabriela, *Los grupos católicos de la Universidad Autónoma de México (1933-1944)*, México, Universidad Autónoma metropolitana, Xochimilco, 2002, p.41,

La autonomía “total” implicó que la organización interna de la Universidad contemplara el nombramiento de sus autoridades por votaciones abiertas entre la propia comunidad universitaria. El resultado fue una cruda inestabilidad, caos, confrontación con tintes violentos y continuos cambios de directivos. Así, un fuerte conflicto estalla en 1944 cuando el resultado de la elección de directores de la ENP y de la Escuela de Medicina la Universidad se divide en dos bandos, cada uno con su Rector. El Presidente Manuel Ávila Camacho tuvo que mediar, desconoció a ambos y propuso una “Junta de Avenimiento” formada por ex rectores, quienes optaron por Alfonso Caso Andrade para conducir la situación. Ésta elabora las “Bases para el Gobierno Provisional”, donde un Consejo Constituyente Universitario formularía un nuevo Estatuto²⁵. Caso fue más lejos y propuso a los miembros del constituyente elaborar una nueva ley orgánica para evitar conflictos, despolitizar la universidad y establecer una nueva relación con el Estado (Torres, Gutiérrez y Miranda, 2003; 91-92).

Con la nueva Ley Orgánica de 1945 la Universidad recupera el carácter nacional, el financiamiento público y adquiere la categoría de organismo descentralizado del Estado. Tres fueron los principios que guiaron la propuesta²⁶: 1) La universidad es una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fin impartir educación superior. 2) Distinguir el carácter ejecutivo del colegiado en la organización interna, y tanto “abstención del Estado en la organización técnica de la universidad, como abstención de la universidad en los asuntos políticos del Estado”. 3) Una institución de cultura, cuyos integrantes “no persiguen fines antagónicos, sino complementarios”, desde dos puntos de vista distintos pero nunca opuestos: “enseñar y aprender”.

En su informe de gobierno de 1945, Manuel Ávila Camacho expresó: “han pasado los días en que una polémica inconveniente se empeñó en distanciar a la Universidad de las autoridades”²⁷. La nueva ley inicia un periodo de relativa estabilidad en la vida interna de la

²⁵ *Suplemento del 75 aniversario de la autonomía de la Universidad, op. cit.*, 4 de noviembre de 2004, p III.

²⁶ Exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, presentada por Alfonso Caso en 1944 ante el Consejo Universitario Constituyente, *Oficina del Abogado General*, Dirección URL: <http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/consulta/#>

²⁷ *Suplemento del 75 aniversario de la autonomía de la Universidad, op. cit.*, N° 3760, p III

institución universitaria y una “luna de miel” en su relación con el Estado. Este pacto implicó el aval para la expansión de universidades públicas y autónomas, con un diseño institucional similar, a lo largo y ancho de la República Mexicana.

Justo aquí puede ubicarse la constitución de un sistema de educación superior en México. Si bien más adelante se promovería la diversificación del campo, en este punto de la historia se consolidó un modelo –eficaz- a seguir entre las universidades públicas con autonomía.

1950-1980

Expansión de las autónomas

Tras la salida de los militares del poder político el Estado adquiere características plenas. Con Ávila Camacho el artículo 3° volvió a reformarse, extiende el carácter laico y gratuito, pierde el apóstrofo socialista y ciñe la política educativa estatal a los valores democráticos²⁸.

Los siguientes presidentes: Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964) promueven el desarrollo estabilizador y la industrialización, fortalecen la presencia del Estado en la economía y el control de las ramas siderúrgica y petroquímica. En 1960 se nacionaliza la eléctrica. Asimismo, protegen la mediana y pequeña propiedad en el campo, el financiamiento de la educación fue generoso y el fortalecimiento del nivel básico de esos años produjo una base poblacional para la expansión universitaria de las décadas siguientes²⁹. Al mismo tiempo se consolida un régimen político autoritario de enorme eficacia.

Las universidades autónomas se multiplican y la matrícula de educación superior llegan a niveles nunca antes vistos. Tal incremento dejó de estar concentrado en la Universidad Nacional para distribuirse geográficamente a lo largo del país. Al respecto, el doctor Rodríguez Gómez da algunas evidencias:

²⁸ Sesión ordinaria 18 de diciembre de 1945, Diario de los Debates, Cámara de Diputados, XXXIX Legislatura, H. Congreso de la Unión, México, Año III tomo I, N° 23, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

²⁹ Se dedicó alrededor de 25 % del presupuesto federal en aquel periodo. Ver Arquímedes Caballero y Salvador Medrano, “El segundo periodo de Torres Bodet: 1958-1964”, en *Historia de la educación pública en México*

En 1950 la población de licenciatura no llegaba a 30, 000 estudiantes (...) hacia 1960 había llegado a 75 000 estudiantes (...) Hasta 1950 existían 12 instituciones con el rango de universidad (...) entre 1950 y 1960 se establecieron otras 13 universidades públicas en distintos lugares del territorio nacional y en 1953 se inauguró la Ciudad Universitaria (...) ³⁰

Se sientan las bases de la investigación científica y del trabajo académico. Las universidades públicas se convirtieron en el principal abastecedor de profesionistas y de conocimiento científico para el país. Los gremios de los ingenieros, médicos y abogados fueron pilares de la construcción de obra pública, del sistema nacional de salud y del diseño de leyes y nuevas instituciones. La Universidad Nacional –y las de los estados en sus entornos locales- alimentaban a las élites económicas y políticas, al igual que a la movilidad social, producto de una alta valoración del título universitario que le otorgó una legitimidad a las instituciones sin precedentes. El referente simbólico local de ser “licenciado” o “universitario” se ensanchó y constituyó un grupo institucionalizado distintivo del todo social.

Las libertades universitarias y las libertades democráticas

La masificación de las universidades reprodujo espacios de cultura. En medio del autoritarismo del sistema político unipartidista, la autonomía universitaria era el “patrocinio de la creación libre”. Por su importancia, el caso de la UNAM es el más importante -aunque no el único-, máxime cuando en 1954 se desplaza a las nuevas instalaciones de Ciudad Universitaria ³¹. Al parecer, sin una intención explícita, opera otra concepción de la autonomía: el territorio libre de censura a las nuevas corrientes artísticas y del pensamiento (Monsiváis, 2004).

La autonomía en la Carta Magna

³⁰ Rodríguez Gómez Roberto, “Planeación y política de la educación superior en México”, en *Universidad Contemporánea, Política y Gobierno*, Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.) Tomo II, México, CESU-UNAM y Miguel A. Porrúa, 1999, pp. 198 y 199.

³¹ La nueva Ciudad Universitaria modifica radicalmente las ideas y las prácticas de lo universitario. “El desarraigo de la tradición y el campus como el nuevo tótem (...) Atrás quedan los estereotipos del universitario posvirreinal y antirrevolucionario, y el nacionalista y premoderno” Monsiváis (2004).

La iniciativa para incorporar la autonomía universitaria a la Constitución fue firmada por el presidente José López Portillo, pero ya desde 1977 rectores de la ANUIES habían solicitado que se legislara en la materia para precisar el marco jurídico. También influyó el fortalecimiento de diversos movimientos sindicales que en los años 70 habían puesto el tema laboral en la palestra, en el marco de luchas a lo largo y ancho y del país³².

Un hecho importante a considerar y que en los años setenta emerge con fuerza es el sindicalismo universitario, que influyó en las definiciones idóneas acerca del gobierno en la universidad. En las élites universitarias la sindicalización se interpretó como una afrenta a la autonomía. Incluso un sector progresista de la UNAM, que bajo el rectorado de Pablo González Casanova había emprendido una reforma interna de grandes alcances, tuvo una disputa política con los fundadores del STEUNAM (hoy STUNAM), misma a la que se sumó el accionar de grupos violentos y diferencias con el Gobierno Federal (García Cantú, 1974). Al final, estos factores llevaron a la renuncia del Rector. Sin detenernos mucho en el punto es necesario decir que, en el fondo, estaba la discusión de qué tipo de trabajo se desarrolla en las universidades y cómo plantear una relación obrero-patronal sin contradecir los principios del autogobierno universitario. ¿Quién es el patrón en la Universidad? ¿El rector, el Consejo Universitario, la Universidad? ¿El poder legislativo que otorga autonomía y el gobierno que ejerce el presupuesto público? ¿Qué factores de la producción equilibra un sindicato universitario?

Tras el proceso legislativo la iniciativa de adición constitucional –vigente en la actualidad quedó así³³:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este

³² Villaseñor García Guillermo, *Estado y universidad 1976-1982*, México, UAM-Xochimilco, 1988, pp. 49-51

³³ La exposición de motivos de la reforma constitucional que estableció la autonomía universitaria planteó: “es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía (...) jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”. Vale la pena revisar el debate en: Versión estenográfica completa. en el Diario de los debates, op. cit.

artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (...)

La reforma constitucional coincide con el fin del proceso de expansión. Al final de este periodo se promueven, poco a poco, mecanismos de coordinación, planeación y de orientación de la política pública, preámbulo de la ruptura donde aparece la evaluación, la acreditación y el financiamiento como eje regulador de las IES (Martínez Romo, 2000)

1.2 La nueva era. Evaluación, acreditación y fiscalización de las universidades ¿Jaula de hierro u oasis en la educación superior mexicana?

La globalización ha tenido un efecto importante en los sistemas de educación superior de todo el mundo. México no es la excepción. De ahí que dediquemos un fragmento de la investigación a la presencia de los fenómenos de mundialización en la educación superior mexicana.

Las tendencias mundiales que replantearon el papel del Estado en la economía y una desvalorización de lo público frente a lo privado impactaron a la educación superior. Aparece el mito *globalista* donde a partir de un hecho real: la internacionalización de los flujos del conocimiento, se establece la idea de una sociedad abierta donde todos los países compiten bajo condiciones equitativas. Junto a una dosis de inevitabilidad se promueven políticas y formas de organización dominantes.

La base discursiva alrededor de términos como *modernización* y *excelencia* pueden explicar cómo, si bien las universidades no son privatizadas al estilo de otros sectores públicos, la competencia permanente por prestigio y recursos inducen prácticas mercantiles en lo académico. La institución universitaria ha dejado de ser el principal centro productor

de conocimiento, la enseñanza pierde terreno frente a la investigación, la cultura como propósito principal perdió legitimidad social y prevalece una visión utilitaria (Readings, 1996).

En la redefinición de lo público, la fiscalización y rendición de cuentas forman un discurso que legitima las tendencias mercantilistas (Ordorika, 2007). Sin embargo, y al mismo tiempo, no se puede negar que implican un ensanchamiento del espacio público, un aumento de los derechos ciudadanos que exigen visibilidad, transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado. Sería absurdo pensar que la autonomía de las universidades fuera una especie de excepción al respecto.

La internacionalización

El modelo de universidad estadounidense es hegemónico. Sus rasgos modifican parcialmente fines, funciones y características de la autonomía universitaria en México. Una súper liga de universidades de investigación propagan la referencia a seguir: gestión eficiente, énfasis en las ciencias aplicadas, tecnología y administración; incluido el inglés como lengua universal (Ordorika, 2007).

La nueva agenda para la educación superior es visible y expresa en documentos de organismos multilaterales como la UNESCO, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la OCDE. Con algunas diferencias –para nada menores- todos los documentos coinciden en aspectos fundamentales a nivel global: promover eficiencia y calidad a través de modificaciones en la estructura académica y administrativa; algunos lo dicen mixto, otros abiertamente privado, pero aparece la idea explícita de alternativas de financiamiento, al asumir que los recursos son – y siempre serán- insuficientes; vinculación con el sector productivo y empresarial, y generación de ganancias³⁴.

La política hegemónica, a la mexicana

³⁴ Para un estudio sistematizado de este renglón ver Maldonado-Maldonado, A. (2003) "Investigación sobre organismos internacionales a partir de 1990 en México". En P. Ducoing (coord.) *La investigación educativa en México. "Sujetos, actores y procesos de formación"*, Tomo I (volumen 8). Formación para la investigación. Los académicos en México, actores y organizaciones. México: COMIE-SEP-CESU.

En el decenio de los cincuenta comenzó a operar la ANUIES, que se constituyó como un agente intermedio entre el gobierno federal y local, y las universidades públicas autónomas. En la década de los ochenta se institucionaliza la interlocución entre el gobierno federal y las universidades públicas. Así, por acuerdo de las IES y el Gobierno Federal se crea la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), donde hubo representación de altos funcionarios de gobierno y rectores y directores de las universidades. El objetivo explícito fue formular planes y programas nacionales para elevar la calidad, soslayando el problema de la matrícula al considerarla ya suficiente³⁵.

Como parte de dicha institucionalización, en 1991 se crea el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Éste inicia la modalidad de otorgar financiamiento extra por rendimiento, de acuerdo a indicadores estandarizados, mismo que después de unos años quedó centralizada en la SEP³⁶. Otras instancias de coordinación y articulación de la nueva agenda que fueron “puntas de lanza” y que siguen operando son los Consejos Interinstitucionales para la Evaluación de Educación Superior (CIEES), donde pares académicos de las diversas IES –en su mayoría universidades autónomas- evalúan programas académicos y proyectos; y el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), que no sólo apoya con becas a los docentes, sino que establece políticas que definen un perfil idóneo de profesor (Arredondo, 2000).

Estos programas fueron promovidos por el gobierno federal para reorientar el desarrollo de las universidades hacia la *modernización*, término que en un principio aparecía crítico a la centralización política y económica del Estado, pero que al final acabó reforzándola. El supuesto inicial era que dicha modernización atendería los vicios de las instituciones públicas universitarias: ineficiencia, improvisación, burocratización anárquica

³⁵ En 1981, la Asamblea de la ANUIES aprobó el Plan Nacional de Educación Superior 1981-1991; en 1986 el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, PROIDES, culmina una serie de esfuerzos para un eje articulador de este nivel educativo, Ver Arredondo Galván Víctor Martiniano, *Papel y perspectivas de la universidad en su relación con el Estado*, op. cit, p. 116,

³⁶ Las universidades estatales realizaron ejercicios de evaluación institucional conforme a guías, indicadores y parámetros proporcionadas por la SEP, elaboraron reportes, proyectos o programas especiales. Los recursos del FOMES eran la llave para aplicar líneas prioritarias a nivel institucional e interinstitucional. Arredondo Galván (2000) *ibídem*, p. 116.

e hiperpolitización, que impedían a las universidades examinarse con objetividad y transformarse (Brunner, 2007).

Este supuesto fue la llave estratégica de la intervención gubernamental para abrir el cerrojo de la legitimidad, y aparecer así como una demanda genuina desde el exterior, por la transparencia y buen manejo de recursos públicos a los que están obligadas las universidades; y como una demanda y necesidad propia de los universitarios en el cumplimiento de sus fines, al interior de las instituciones.

De sistema a subsistema: la heterogeneidad y la contención en la educación superior mexicana

Más allá de cualquier apreciación, existe continuidad en la política pública “modernizadora”. Entre sus principales consecuencias estructurales están el crecimiento exponencial de la oferta privada y la diversificación de la oferta pública. A la luz del tiempo los programas de incentivos económicos institucionales, grupales e individuales operados desde el gobierno federal se constituyeron –y permanecen- en la base operativa de la política.

Dicha continuidad tiene lugar en el contexto actual, donde el sistema de educación superior mexicano es bastante más robusto al de hace tres décadas. Entre 1998 y 2013 la matrícula se duplicó al pasar de 1.6 a 3.1 millones de estudiantes. Existe un crecimiento nominal y real de los recursos financieros a las universidades. Mas si tenemos como referencia el PIB, encontramos que la proporción no es alterada, pasó del 0.82% al 0.87% en casi tres décadas³⁷. Ni se aumentó gran cosa, ni se redujo.

Mientras en 1998 había 3,016 IES, hacia el 2013 se alcanzó el total de 6,507. El crecimiento de la oferta privada es visible: al comienzo de dicho periodo abarcaba el 47% de las instituciones -frente a 53% de la pública-, pero para 2013 representaban ya el 57%.

³⁷ Los datos que se exponen en este apartado se obtuvieron de Acosta Silva, Adrián (2015). Políticas universitarias para el siglo XXI en México: Del ajuste institucional a la planeación conservadora. *Propuesta educativa*, (43), 65-74. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000100007&lng=es&tlng=es.

En términos de matrícula, la oferta privada aumentó de 452 mil a 992 mil estudiantes en el mismo periodo. Este aumento obedeció, principalmente, a la expansión de las instituciones privadas no universitarias, de bajo costo o de bajo perfil, a diferencia del sector de mayor envergadura compuesto por instituciones privadas de elite³⁸.

Durante el periodo de expansión (50's – 80's) se fundaron universidades públicas en cada estado y tres a nivel federal, con lo cual surgió lo que podemos denominar el “primer sistema de educación superior”, con similitudes organizacionales e institucionales y con la cualidad de amplias coincidencias con la orientación educativa del Estado.

Posteriormente, tras la ruptura que reorientó el sistema educativo, la diversificación de la oferta pública provocó una heterogeneidad que actualmente hace de las universidades públicas con autonomía un subsistema, si bien contenido, todavía distintivo de las otras modalidades institucionales habidas en el sistema de educación superior mexicano: tecnológicos estatales, universidades tecnológicas, normales, universidades interculturales, entre otras.

El principio de las aperturas privatizadoras es la desregulación, pero la paradoja es que se reguló cada vez más de cerca a las instituciones públicas y al mismo tiempo se incentivó la expansión de las privadas. En las primeras se ha edificado un minucioso intervencionismo estatal. En las segundas es inexistente algún instrumento ordenador.

En síntesis, en poco más de una década del siglo XXI la lógica evaluación-financiamiento se sofisticó y profundizó los sistemas de estímulo académico y el subsidio adicional competitivo. Las universidades compiten en torno a sus resultados, gestión y productividad. El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), o el Programa Nacional de Becas (PRONABES), entre otros, operan sobre el mismo principio. Estas siglas, representación de

³⁸ De hecho es en el sector público donde ha tenido más éxito el modelo hegemónico de docencia e investigación: “Hay poco más de 335 mil profesores de educación superior, de los cuales 60% están en una IES pública y el 40% en una privada (...) A nivel nacional sólo el 27% de profesores son de tiempo completo, mientras 66% tiene contratos precarios por horas. Al realizar la distinción entre la oferta pública y privada tenemos que, en la primera, el 40% de sus académicos son de tiempo completo, contra 52% de asignatura. En la segunda sólo el 8% son PTC, contra el 86% de asignatura (...)”. *Ibidem*,

la política instrumentada, son parte importante de las nuevas fronteras del gobierno universitario.

Las políticas públicas en la educación superior, a través de una variedad de instrumentos, algunos de naturaleza normativa, otros desde la negociación y del condicionamiento de recursos presupuestarios, le permitieron al ejecutivo federal intervenir en el funcionamiento de las IES autónomas (Rodríguez Gómez, 2007). Así, las prerrogativas que la Constitución otorga para que las universidades se gobiernen, determinen sus planes y programas de estudio y definan los términos de ingreso y permanencia de su personal académico, tienen un problema de compatibilidad con los mecanismos de política pública centrados en la evaluación y la calidad de los resultados de las universidades.

Lo hasta aquí expuesto no debe concluir que las universidades mexicanas son víctimas de la imposición de una agenda global externa, tampoco la añoranza de un pasado idílico frente al estado actual de la autonomía universitaria. En términos de sus alcances y límites, la autonomía, como siempre, sigue siendo relativa. Igualmente, aún con la existencia de organismos evaluadores y acreditadores, las universidades operan en la práctica con un rango de autonomía único respecto a otras IES y respecto al conjunto de la administración pública mexicana.

Existe, en efecto, una presión constante vía el financiamiento y los procesos de evaluación y rendición de cuentas, pero han sido los propios órganos de gobierno universitarios quienes han concretado los cambios. Pueden existir premisas para “mercantilizar” a la universidad, pero han sido los propios universitarios quienes han internalizado las prácticas de búsqueda de prestigio, pues éste se originó mucho tiempo antes del apóstrofo neoliberal. De cualquier manera, las universidades autónomas siguen sosteniéndose con recursos públicos, tienen mayor producción científica que sus contrapartes privadas³⁹ y siguen gozando de prestigio en el imaginario social⁴⁰.

³⁹ Ver datos reveladores al respecto en el Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas, <http://www.ecum.unam.mx/>

El gobierno de las universidades autónomas pasó de la inestabilidad extrema, en las primeras cuatro décadas del siglo XX, a la estabilidad y bonanza económica de la expansión en las tres décadas que siguieron, para después arribar –a fines de los ochenta- a un nuevo periodo de cuestionamiento sobre sus fines y sus resultados que provocó el giro evaluador. A la postre, en la compleja actualidad las universidades públicas mexicanas tienen una enorme legitimidad, la autonomía es una prerrogativa incuestionable, la política hegemónica se agotó y no aparecen muchas alternativas.

1.3 La más joven de las universidades autónomas: la Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Después de haber sido creadas la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en 1974 y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en 1978, no se había creado ninguna universidad pública en la Ciudad de México. Además, dichas instituciones surgieron a consecuencia de decretos del gobierno federal en turno y/o de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, por lo que hoy en día responden a ese ámbito⁴¹. Antes de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México no existía ninguna institución de educación superior creada por autoridades locales y, esto se debe a que la capital del país era un departamento administrativo que dependía orgánicamente del Gobierno Federal, a cuyo cargo fungía un Regente. Posterior a la reforma política de 1996 se modificó la Constitución y surge la figura del Gobierno del Distrito Federal (GDF), por primera vez los habitantes pudieron elegir al titular de la administración local y aumentaron las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), antes Asamblea de Representantes.

⁴⁰ Las universidades tienen una calificación positiva en la confianza y credibilidad de la ciudadanía, incluso por encima del ejército y la iglesia, Ver *Encuesta de confianza en instituciones*, Consulta Mitofsky 2005-2010

⁴¹ Además de la UAM y la UPN, otras instituciones de educación superior públicas creadas en la Ciudad de México bajo el marco normativo y administrativo federal son: la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), La Escuela Normal Superior de México, el Colegio de México. Ninguna con el estatus de Universidad pública autónoma.

Dos son los sellos distintivos del origen de la UACM. El primero enmarca el contexto histórico de fin del periodo de expansión y bonanza económica, que permitió el aumento sostenido del subsidio y la creación de nuevas instituciones a nivel nacional, reflejado en los más de veinte años sin crear una nueva universidad en la capital del país, así como en la multiplicación de las instituciones privadas y la diversificación de las públicas. El segundo es el arribo de la reforma democrática que amplió los derechos ciudadanos y las facultades de las autoridades locales, lo que permitió crear una nueva universidad bajo el auspicio de las instancias de gobierno de la Ciudad de México.

A lo anterior se suma el hecho de que fueron las tendencias de izquierda, hasta ese momento marginales en el plano electoral, las que alcanzan la mayoría política en la capital del país. Bajo las siglas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) conquistaron en 1997 la jefatura del Gobierno del Distrito Federal, con el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como candidato, y la mayoría en la ALDF. Al respecto –si bien no es motivo del presente trabajo- vale la pena preguntarse: ¿La izquierda en el poder tiene proyecto universitario? ¿La izquierda en el poder modifica las relaciones universidad-gobierno?

Proceso fundacional

La Universidad de la Ciudad de México (UCM) fue creada el 26 de abril de 2001 por decreto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), como un organismo descentralizado de la administración pública local⁴². Desde el principio AMLO afirmó que ésa era la única fórmula compatible con las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y que “se explorarían los procedimientos más adecuados para otorgarle autonomía”⁴³. La universidad fue creada con el aval de las autoridades locales.

El régimen inicial de la Universidad de la Ciudad de México (UCM) significaba subordinación al poder ejecutivo local, operar sujeto al Plan General de Desarrollo del DF, depender de algún sector de la administración capitalina, gozando de cierta independencia

⁴² *Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Universidad de la Ciudad de México*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de abril de 2001, Décima época, No 29. En adelante se abreviará “Decreto” o “decreto de creación”.

⁴³ Discurso en el Museo de la Ciudad de México, 3 de septiembre de 2001.

en el desarrollo de sus funciones, tal y como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ⁴⁴.

La UCM tuvo un acelerado proceso de fundación institucional que, en unos pocos meses, se expresó en la conformación de un Consejo Asesor, la designación del Rector⁴⁵, el diseño de planes y programas de estudio de licenciatura y posgrado, la contratación y capacitación de los profesores, el acondicionamiento de dos sedes, el registro y la selección de aspirantes, y finalmente, en la inauguración del primer ciclo escolar (Addiechi, 2009).

En ese periodo la UCM fue objeto de intensa polémica. Como se revisa en otros trabajos (Addiechi, 2009; Montes, 2009) se trataba de la disputa entre las fuerzas políticas de oposición en la capital del país (el PRI y el PAN), que atacaban con virulencia lo que aparecía como proyecto del titular del GDF (PRD), pero nunca se trató de un debate académico sobre el proyecto de la Universidad o sobre su régimen de autonomía.

La semiautonomía

El Decreto establecía que, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la Universidad de la Ciudad de México quedaría sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. En ese momento aún no existía una Secretaría de Educación del gobierno local – a diferencia de la actualidad-, cuya creación ha tenido como debate la descentralización de los servicios de educación básica⁴⁶. Además, para las decisiones internas adapta la estructura legal de la Ley Orgánica de la Administración Pública del

⁴⁴ La LOAPDF define en su artículo 40 dice que un organismo descentralizado tiene “personalidad jurídica y patrimonio propio”, pero agrega: “los Órganos de Gobierno de las entidades (paraestatales) deberán estar integrados mayoritariamente por servidores públicos (...) sin que en ningún caso existan regímenes especiales de voto que afecten la capacidad de decisión de dichos servidores” (artículo 46)

⁴⁵ El Consejo Asesor lo integraron: Helena Beristáin, Luis de la Peña, Mónica Díaz Pontones, Margo Glantz, Enrique González Pedrero, Enrique Leff, Esther Orozco, José María Pérez Gay, Luis Villoro, Mario Molina, Horacio Flores de la Peña y el Ing. Manuel Pérez Rocha. Éste último fue nombrado Rector.

⁴⁶ Incorporada a la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Distrito Federal la Secretaria de Educación local fue creada el 6 de febrero de 2007.

Distrito Federal (LOAPDF) a las figuras tradicionales del gobierno universitario, como a continuación se detalla⁴⁷:

- 1) Consejo de Gobierno (CG). Formado por 9 miembros, 5 funcionarios del GDF, incluyendo al titular de la Secretaría de Desarrollo Social como presidente⁴⁸, 2 miembros del Consejo General Interno y 2 del Consejo Asesor. Estos últimos órganos de gobierno universitario. Responsable de aprobar políticas generales, programas, presupuestos, estructura interna, Estatuto Orgánico, tareas de fiscalización y vigilancia financiera, e incluso dirimir las diferencias entre órganos de la Universidad.
- 2) Consejo Asesor⁴⁹. Integrado por reconocidos intelectuales y académicos de la Ciudad de México designados por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, presidido por el Rector, con facultades de proponer sobre la normatividad interna y los planes o programas académicos, y representación en el Consejo de Gobierno.
- 3) Consejo General Interno (CGI). Formado por 2 representantes académicos y 1 estudiante “adscritos a cada uno de los programas”, y por el Rector, quien lo preside pero no vota. Se planteaba como la “máxima autoridad en materia académica” y en consecuencia le correspondía aprobar planes de estudio, el plan de trabajo anual, informes del rector, el funcionamiento de las dependencias internas, emitir

⁴⁷ La forma tradicional del gobierno universitario que propagó la UNAM desde los 40's fue: Rector, Consejo Universitario, Junta de Gobierno, Consejos Técnicos y directivos por departamento o facultad. En la UAM: Junta Directiva, Colegio Académico, Rector General, Patronato, y similares por cada unidad; La UCM adapta tales figuras a la LOAPDF.

⁴⁸ Y a los titulares del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS), así como representantes de la Oficialía Mayor y de la Secretaría de Finanzas. Además el decreto menciona a la Contraloría General del GDF para supervisar el buen uso de los recursos económicos.

⁴⁹ El Consejo Asesor adopta lo relativo a los “Consejos de Administración” o sus “equivalentes”, que “designados por el Jefe de Gobierno” la ley dispone sean servidores públicos del GDF o *personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate* (artículo 59 LOAPDF, cursivas del autor).

opiniones sobre presupuesto al Consejo de Gobierno y derecho a representantes en el mismo⁵⁰.

- 4) Rector. Aparece como símil de Director General de un organismo descentralizado⁵¹, con tareas de conducción administrativa de la Universidad y ejecución de las pautas generales que dictan los otros órganos. Tenía facultades para formular planes, programas, presupuestos, informes, estatuto orgánico y sistemas de evaluación. Todo sujeto a la aprobación del CGI, CA y CG. De inicio sería una figura de rector débil.

A principios del 2002, el Consejo de Gobierno de la UCM, de conformidad con el estatus con el que fue creada la universidad, aprobó una propuesta del Consejo Asesor y el Rector para la normatividad interna⁵². Todos los pasos del decreto fueron cumplidos salvo el de proponer mecanismos de integración del Consejo General Interno. Ante la inexistente comunidad su conformación se pospuso, los otros órganos de gobierno asumieron las facultades correspondientes y elaboraron la currícula. Si bien en la formalidad legal aparecía un Rector sin peso dominante, él, junto con el Consejo Asesor fungieron como las principales autoridades de los primeros años.

Aún sin atribuciones de autonomía se puso en marcha una estructura académica con espíritu colegiado. El Estatuto Orgánico –provisional- dispuso que:

Las actividades de docencia, investigación, extensión y cooperación se ejecutarán por medio de programas, entendiendo por programa al conjunto de académicos, estudiantes, y recursos técnicos y materiales que laboran en cada sede en torno a una disciplina, y que el

⁵⁰ López Obrador le da máxima autoridad en “materia académica”, una vez que cumple las “atribuciones indelegables” de los “órganos de gobierno” (que por ley deben ser en su mayoría funcionarios del GDF) establecidas en el artículo 70 de la LOAPDF. Se trata de otra “adaptación”.

⁵¹ En otra adaptación el decreto expresa literalmente que “el Rector realizará las funciones de Director General” que la ley establece, pues representa legal y administrativamente a la Universidad, no forma parte del consejo de gobierno, entrega informes, formula propuestas, entre otras. (artículo 71 fracción I LOAPDF)

⁵² La primera norma de acuerdo al Decreto de Creación fue el *Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México*, aprobado por los miembros del Consejo de Gobierno en la primera sesión ordinaria del 29 de enero del 2002 mediante el acuerdo SO-1/08/2002. En lo subsecuente se abreviara *Estatuto o Estatuto Orgánico*.

Consejo General Interno le otorgue tal carácter (Artículo 7º) –o sea el CA y rector pues el CGI no se conformó, Nota del del autor-

Las actividades docentes y el fomento y coordinación de proyectos colegiados de investigación, difusión y divulgación se organizaron en tres colegios (Artículo 16). Los colegios son unidades académicas a partir de áreas de conocimiento: Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias y Humanidades, y Ciencia y Tecnología. Cada Colegio se dividió en academias en función de una carrera, una asignatura, un proyecto o alguna problemática específica. Pese a su laxitud –pues reúne igual a una licenciatura que a una materia o un proyecto-, todos los profesores participan en una academia y su representante concurre en un Consejo Académico de Colegio⁵³.

Durante 2001-2002, participaron en el diseño curricular de la UCM académicos de la Universidad Nacional Autónoma México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Centro de Investigaciones Avanzadas del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), El Colegio de México (COLMEX) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)⁵⁴.

En principio ofreció ocho licenciaturas, dos maestrías y un doctorado. Entre 2002 y 2003 la UCM amplió la oferta, para quedar con lo que constituyó la base de su oferta curricular, como sigue⁵⁵:

| Colegio | Oferta académica |
|-------------------------------|---|
| Humanidades y Ciencias | Licenciaturas en Historia y Sociedad Contemporánea; Ciencia Política y Administración Urbana; Comunicación y Cultura; Filosofía e |

⁵³ *El proyecto educativo de la UACM*, Documentos de apoyo académico, impreso en los talleres de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, julio de 2007, pp. 30 y 31.

⁵⁴ *Informe de la rectoría de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, sobre los resultados relevantes del periodo 2001-2007*, Coordinación de Planeación, 3era versión, diciembre de 2007, 250 pp.

⁵⁵ En Ciencias Sociales participó un comité de académicos del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). En Ciencias Genómicas la Facultad de Ciencias de la UNAM. *Informe de la rectoría de la UACM*, ibídem.

| | |
|--------------------------------|---|
| Sociales | Historia de las ideas; Arte y Patrimonio Cultural; y Creación literaria. Maestrías en Didáctica y Conciencia Histórica, y en Pensamiento y Cultura en América Latina; y Doctorado en Pensamiento y Cultura en América Latina. |
| Ciencia y Tecnología | Ingeniería en Sistemas de Transporte Urbano, Ingeniería en Electrónica y Telecomunicaciones e Ingeniería en Sistemas Electrónicos Industriales |
| Ciencias y Humanidades: | Licenciatura en Promoción de la Salud |

Desde la segunda parte del 2003 funcionó el conjunto de las opciones académicas citadas en tres planteles: Centro Histórico, Iztapalapa y Del Valle;

Destacar que el 13 de diciembre de 2004 se firma un convenio de colaboración entre la UACM y el Gobierno de la Ciudad de México, con el objeto de instrumentar el Programa de Educación Superior en Centros de Rehabilitación (PESCER). Éste es el único a nivel nacional que imparte cursos de educación superior en las cárceles mexicanas.

La matrícula de la UCM creció lentamente. De hecho, si en los primeros años se definió el perfil de la oferta curricular, la carencia de instalaciones propias y los ataques constantes sobre la validez de sus estudios caracterizó el mismo periodo y generó cierta incertidumbre en los estudiantes. No fue hasta septiembre de 2004 que fue inaugurado el primer plantel diseñado *ex profeso* para la Universidad de la Ciudad de México.

En julio de 2001 se publicó la primera convocatoria. Para 600 lugares ofrecidos una demanda de 4,850 aspirantes echó abajo algunos argumentos sobre la creación de la nueva universidad⁵⁶. El primer ciclo escolar inició el 3 de septiembre de 2001 con una matrícula de 566 estudiantes inscritos; el 30 de septiembre de 2002, la segunda generación fue de

⁵⁶ La fuente de todas las cifras de la matrícula corresponden al *Informe de la rectoría*, ibidem, pp. 39-50.

1,190; el 17 de septiembre de 2003, después de un convocatoria pública ingresó la 3ª generación de 808 nuevos estudiantes, que sumados a 841 reinscritos, conformaron una matrícula de 1, 649.

En la segunda mitad de 2004 la UCM publicó otra convocatoria que ofrecía 2,600 lugares distribuidos en dos semestres. La oferta aumentó considerablemente debido al avance de las obras del nuevo plantel de San Lorenzo Tezonco. Para septiembre de 2004, entre los reinscritos (1, 171) y el nuevo ingreso (1, 469) la matrícula total fue de 2, 640 estudiantes. Justo este crecimiento coincidió con la discusión de la iniciativa de autonomía en la ALDF.

La comunidad universitaria aún era de pequeñas dimensiones y estaba en proceso de consolidación. Se realizaron Foros en torno a la autonomía de la UACM con la mayoría de la comunidad universitaria desvinculada del debate y sin un interés claro o información suficiente. La redacción recayó básicamente en el Rector, el Consejo Asesor y los miembros de la comunidad que participaron en las convocatorias hechas por los primeros. Al respecto afirmó Manuel Pérez Rocha⁵⁷:

(...) el proyecto se elaboró aquí en la universidad, trabajamos muchos en el proyecto de la ley y luego incluso se sometió a discusión, no hubo una participación muy intensa de los miembros de la comunidad pero sí hubo aportes (...)

La formación de lazos de pertenencia y sagas organizacionales implica tiempo, pero el ritmo político para obtener autonomía no podía esperar. De cualquier forma tuvo un peso importante que la UCM fuera una comunidad unificada frente a los actores políticos de la Ciudad. Este ambiente general determinó las decisiones internas en los primeros años, así como la definición del régimen de autonomía al que aspiraba el grupo fundador.

Sin embargo, el Consejo de Gobierno estaba facultado para tomar las decisiones fundamentales en torno al presupuesto, infraestructura y fiscalización, entre varios aspectos que influían en la “semi-autonomía” “cedida” por López Obrador. Por ello hubo la

⁵⁷ Entrevista realizada por Vladimir Montes, *Inédito camino para obtener la autonomía: el caso de la UACM*, Tesis de licenciatura, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009.

necesidad de conciliar un espacio de académicos al frente de la Universidad con un espacio de funcionarios administrativos.

El Dr. Luis de la Peña y la Mtra. Mónica Díaz Pontones fueron los encargados de incorporarse al Consejo de Gobierno (que presidían los funcionarios del GDF) y atender las obligaciones extra universitarias. La institución estaba limitada. Como tiempo después afirmó públicamente el Ing. Manuel Pérez Rocha, esta dualidad ajena a la vida académica marcó la etapa fundacional de la UCM⁵⁸:

Como tal, este Consejo de Gobierno atendía a las disposiciones de esa ley, (de la LOAPDF), en donde no hay mucho espacio para la democracia y para la participación. Se consiguió después de algún jaloneo, por decirlo en términos coloquiales, el que en este Consejo de Gobierno se incorporaran dos miembros del Consejo Asesor. Y así estuvo operando durante los primeros tres años de vida de la universidad. En ese período, el Dr. Luis de la Peña y la Mtra. Mónica Díaz Pontones (...) tuvieron la paciencia de asistir a largas, largas sesiones, con muy poco interés académico, pero lo soportaron realmente de manera estoica, y nos apoyaron...

La obtención de autonomía

El margen de acción de la universidad pronto tuvo, en el marco legal, una camisa de fuerza. No podía planear ni definir políticas internas a largo plazo. No había plenas facultades para los órganos colegiados, ni el marco de derechos y obligaciones de la comunidad. En ausencia de un Estatuto del Personal Académico los docentes eran contratados como asesores, dada la categoría de organismo público descentralizado. Todo dependía de las condiciones legales que se sabía pronto iban a cambiar, de acuerdo a la disposición manifiesta del Jefe de Gobierno y a los trabajos para la propuesta de autonomía dentro de la Universidad.

Ese era el escenario. La propuesta de ley de autonomía fue definida por el Rector, el Consejo Asesor y los estudiantes y profesores que decidieron participar en las convocatorias emitidas por los dos primeros. En este espacio se gestó la iniciativa de ley, bajo el auspicio de las facultades del titular del GDF, por decisión del propio Andrés

⁵⁸ Discurso de Manuel Pérez Rocha, *Versión estenográfica de la Sesión inaugural del Consejo General Interno*, 1 agosto de 2005. [en línea], dirección URL: www.uacm.edu.mx

Manuel López Obrador⁵⁹. Pero en esta ocasión hizo alguna sugerencia que comentó en entrevista el Ing. Manuel Pérez Rocha (Montes, 2009):

(...) Cuando yo le llevé lo que nos parecía la versión más acabada del proyecto de ley a él le preocupó el financiamiento (...) sugirió que se buscara un mecanismo que garantizara el adecuado financiamiento de la institución. El mismo sugirió que una posibilidad sería que la asignación presupuestal quedara atada a un indicador como por ejemplo los salarios mínimos y así fue que hicimos varios estudios

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el debate en torno a la Universidad de la Ciudad de México nació de una disputa que tenía en el centro a un organismo creado por el titular del Poder Ejecutivo local. Por eso la principal estrategia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) era reivindicar la existencia de la UCM como un logro de su plataforma política, y esperar la iniciativa del Jefe de Gobierno elaborada en el seno de la propia universidad. Del otro lado, el Partido Acción Nacional (PAN) principalmente, y en menor medida el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se dedicaron a descalificar la propuesta gubernamental. La UACM nace, y más adelante obtiene autonomía, respaldada por el poder político local.

Ejemplo de lo anterior son las posturas de los partidos de oposición meses antes de que la iniciativa de autonomía del GDF tomara en cuenta la opinión de la comunidad universitaria. La Diputada Gabriela González en algún momento cuestionó (Versión estenográfica ALDF, 21 de mayo de 2004):

En el PAN siempre hemos señalado las carencias y los vicios que tiene la Universidad de la Ciudad de México. Confiamos y esperamos que esta autonomía que pronto discutiremos, resuelva todos estos problemas y que los órganos de gobierno se apeguen a la *excelencia académica* que necesitan los capitalinos, los jóvenes de esta ciudad.

Vale la pena destacar que durante el proceso legislativo de la Ley de la UACM no hubo conflicto interno o externo relacionado, ni tampoco fue visible algún seguimiento

⁵⁹ De acuerdo a la Constitución, el Estatuto de Gobierno del DF y la LOAPDF, la facultad de presentar iniciativas de ley corresponde a la ALDF y al Jefe de Gobierno, aunque se abre una posibilidad a los ciudadanos en la ley de participación ciudadana. Sin embargo en términos formales, la iniciativa sería presentada por el Jefe de gobierno asumiendo una propuesta elaborada en el núcleo fundador de la UACM.

importante de la opinión pública, a diferencia de los primeros años de vida de la institución⁶⁰. El Jefe de Gobierno presentó la propuesta elaborada por el Rector, el Consejo Asesor y con opiniones de la “pequeña” comunidad universitaria. El trabajo de cabildeo correspondió al Ing. Manuel Pérez Rocha y su equipo, con un saldo perfecto: votación unánime, incluido el PAN que había sido el gran detractor de la UACM desde 2001 (Montes, 2009).

La concreción del régimen autonómico de la UACM, sin un conflicto de por medio ni atención de las élites políticas, también está relacionado con la ausencia de la centralidad que caracteriza a otras universidades públicas estatales en sus contextos locales. Además, el Distrito Federal es una entidad compleja donde cohabitan cuatro IES públicas y nacionales de gran relevancia y es una entidad de alta densidad social y política⁶¹.

Tres años después de haber sido creada, el 14 de diciembre de 2004, se aprobó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México con 51 votos a favor y cero en contra. Con su publicación en la Gaceta Oficial del DF, el 5 de enero de 2005, la joven institución obtuvo las facultades de autonomía que consagra el artículo 3° fracción VII de la Constitución mexicana.

La Ley de la UACM: síntesis de viejos y nuevos debates

En estricto apego a la redacción constitucional la UACM es la primera universidad pública del país que obtuvo el estatus de autonomía a través de una ley que no se denominó “orgánica”. Esto significa que todas las demás IES autónomas necesitan recurrir al poder legislativo local o federal para modificar su forma de gobierno y la distribución de competencias entre sus principales autoridades. El objetivo explícito al optar por esa

⁶⁰ Del número total de notas publicadas en tres periódicos de circulación nacional (La Jornada, El Universal y Reforma), se desprende que en el 2001 hubo 540 artículos dedicados a la UACM y en el 2004, 100. Ver Addiechi Florencia, *Una historia intelectual de la fundación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, Segundo informe, UACM, Diciembre 2006.

⁶¹ “Esta complejidad de la capital influyó para que la autonomía de la UACM no ocupara el lugar central que ya tienen las instituciones nacionales existentes. La abultada agenda política, producto de la doble faceta federal y local, explicaría la discreción de un tema que no era rentable para una disputa de envergadura”, Ver Vladimir Montes, *Inédito camino para obtener la autonomía: el caso de la UACM*, Tesis de licenciatura, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009.

fórmula jurídica fue evitar que en el futuro pudieran influir intereses o criterios ajenos a lo educativos. La UACM tendría una particular forma legal de autonomía, aunque con la misma facultad originaria, en comparación con las leyes orgánicas del resto de universidades públicas autónomas.

La Exposición de Motivos de la Ley de la UACM reivindica que no “invade” la autonomía de la Universidad y que deja a su comunidad, conformada por profesores y estudiantes, la definición de “todo lo referente a la organización del gobierno interno”⁶². Sin embargo, sí define el tránsito institucional para establecer los órganos de gobierno y la estructura académica y administrativa bajo el principio fundador ya mencionado.

A continuación se analiza la Exposición de Motivos de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, documento que condensa, además de los razonamientos del *legislador*, las aspiraciones del equipo fundador de la institución. Constituye una especie de Declaración de Principios del Proyecto Educativo de la UACM.

Aumentar las oportunidades de educación superior e instituir una universidad de carácter público

La UACM concibe al espacio público como aquél donde todos tienen cabida, independientemente de cualquier singularidad social o económica. Propone eliminar las circunstancias que dentro de las propias instituciones han venido acentuando las desigualdades. Por ello el perfil institucional con el que nació la UACM se refleja en:

(...) la ubicación estratégica de sus planteles, en el establecimiento de condiciones de estudio que lo hacen posible a todos, en la flexibilidad de sus programas que, sin mengua de su alta calidad y rigor académico, se adaptan las condiciones de vida y disponibilidad de tiempo de los estudiantes (...)

Es fundamental dar apoyo a quienes tienen mayores dificultades educativas, sin prejuzgar acerca de sus méritos, porque lo que normalmente se califica como tales no son sino los resultados de los privilegios que previamente se han tenido (...) el sistema educativo ha funcionado como un compensador de las desigualdades sociales (...)

⁶² Exposición de motivos de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Impresa en los talleres de la UACM (2011) pp.5

La UACM no realiza examen de admisión debido a que establece una política de acceso irrestricto a todo aquel que haya concluido el bachillerato. Si los lugares disponibles son menores a la demanda realiza un sorteo ante Notario Público. Esté fue uno de los elementos más cuestionados desde la fundación de la UACM y emergería con fuerza en los discursos de los actores involucrados en el conflicto de 2012. Como bien aclaró en su momento Manuel Pérez Rocha (E-001) la idea es que todos los que concluyeron el ciclo anterior deben tener el mismo derecho a estudiar el nivel superior, por lo que el sorteo no es un mecanismo de admisión sino un recurso administrativo frente a la insuficiencia de lugares disponibles. A los no sorteados se les reserva su lugar para el ciclo posterior.

En términos del servicio público que presta, el artículo 26 la Ley establece que todos los servicios de la universidad sean gratuitos, impidiendo explícitamente el cobro de cualquier concepto a la comunidad universitaria. Ninguna otra institución universitaria consagra la gratuidad en los términos de la UACM. Además, en el artículo 23 establece un criterio para asegurar certidumbre presupuestal. Mandata que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asignará como mínimo para su presupuesto de operación, 3.4 salarios mínimos generales anuales vigentes en el Distrito Federal por cada estudiante con dedicación ordinaria y sus equivalentes.

La forma del gobierno de la UACM

La UACM se ampara en la facultad y responsabilidad para autogobernarse que establece la Constitución. Además plantea como un reto de las instituciones de educación superior el construir en su interior formas de autogobierno eficaces: “De nada sirve que no intervengan intereses ajenos si las propias instituciones no tienen la capacidad y la posibilidad de autogobernarse con eficiencia y equidad para el efectivo cumplimiento de sus fines”. La Exposición de Motivos de la Ley de la UACM argumenta:

Esta Ley que ahora se propone no puede limitar la capacidad de la Universidad para gobernarse a sí misma, y no lo hace, por el contrario, deja a la propia institución, constituida por los maestros y los estudiantes, la responsabilidad de definir todo lo referente a la organización de su gobierno interno (...)

Si bien la Ley no define al conjunto de órganos de gobierno o la distribución de competencias, ni siquiera la existencia de la figura de Rector, por antonomasia el principal cargo de dirección de las universidades, tiene que referir al menos la de un órgano “constituyente”: el primer Consejo Universitario. El Artículo 15 lo define como el máximo órgano de gobierno, cuya composición sería definida en el Estatuto General Orgánico –por el primer CU electo-; y en el artículo 17, le da la encomienda de elaborar y aprobar los instrumentos normativos de la institución, la estructura de gobierno y administración, los derechos y obligaciones de los integrantes de la Universidad, así como los procedimientos para sancionar su incumplimiento⁶³.

Lo expuesto en este punto permite arribar a una conclusión sobre el diseño institucional de la UACM: si bien su Ley no es orgánica y permite un mayor rango de autonomía legal, esto no altera la facultad originaria del poder legislativo local o federal (en este caso la ALDF) para otorgar la autonomía universitaria. Tampoco, esto significa que la Ley de la UACM sea impúdica frente al tema de las formas de gobierno. Tuvo al menos que definir las atribuciones del principal órgano de gobierno, y a partir de éstas, que el primer Consejo Universitario definiera su propia composición futura, y en el Estatuto General Orgánico y la normatividad secundaria, las competencias de otras instancias académicas, administrativas y de gobierno.

Desarrollar un proyecto innovador y constituir una comunidad fundada en el genuino interés por el conocimiento

La Exposición de Motivos menciona que se inspira no sólo en elementos de carácter cuantitativo: aumentar las oportunidades de educación, sino también y fundamentalmente, en argumentos cualitativos:

(...) crear un espacio de innovación donde se discutan cuestiones fundamentales sobre la educación superior en México (...) La Universidad deberá, pues, empeñarse seriamente en la innovación de métodos de enseñanza y aprendizaje, la aplicación de criterios modernos de diseño curricular, la atención personalizada a los estudiantes, la instauración de sistemas

⁶³ Ley de la UACM, Ibídem p. 22 y 23.

de evaluación eficaces y confiables, la vinculación de la docencia con la investigación y las demás funciones de la institución.

El proyecto de la UACM busca constituir una auténtica comunidad académica. Que los profesores, sin renunciar a sus intereses laborales, dejen de subordinar lo académico al dinero, los estímulos económicos sobre la producción intelectual; por el otro, que el legítimo interés del estudiante en la obtención de certificados, calificaciones y títulos, se distinga claramente del interés por el conocimiento⁶⁴.

Alto nivel en sus actividades académicas y una relación responsable con la sociedad

Mucho se dijo desde la creación de la UACM acerca de su calidad académica y de la implementación de criterios ajenos a los estandarizados, como la ausencia del examen de admisión. También fue un planteamiento de los actores políticos durante el conflicto de 2012. Contrario a esto, el documento fundacional de la institución capitalina sí se propone lograr un alto nivel en el cumplimiento de sus funciones sustantivas. El Artículo 9 de la Ley establece que “los programas académicos de la Universidad que conduzcan a la obtención de títulos y grados deberán cumplir con los requisitos que exijan (...) los organismos interinstitucionales universitarios que ejerzan dicha función”. De igual manera la UACM “debe cumplir con los requerimientos necesarios para lograr su ingreso a las asociaciones de instituciones de educación superior nacionales e internacionales que propicien un mejor logro de sus objetivos”. La exposición de motivos menciona entre otras a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

En términos de rendición de cuentas la Universidad “se obliga a informar debidamente a la sociedad acerca de los resultados de sus trabajos”. A ese objetivo contribuye el Consejo Social Consultivo, órgano definido en el artículo 11 de la Ley, el cual analizará:

“(...) las actividades docentes, de investigación y desarrollo, difusión de la cultura, extensión académica y prestación de servicios de la Universidad, y colaborar con ella en

⁶⁴ *Exposición de motivos de la ley de la UACM.* Además, los salarios de los profesores dependen únicamente del tiempo que dedican a sus funciones de docencia e investigación, excluyendo cualquier sistema de premios a través puntos o competencia por recursos económicos adicionales.

acciones que contribuyan tanto al mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios, como a la satisfacción de las necesidades sociales”.

1.4 Conclusiones preliminares

El presente capítulo expuso cómo el gobierno de las universidades ha sido un espacio de tensión recurrente en la historia moderna de México. La autonomía siempre ha sido relativa. Sus límites están marcados por las obligaciones derivadas del financiamiento público que reciben y de la orientación política del Estado.

Las universidades públicas con autonomía son instituciones de educación superior distintivas. Su trayectoria histórica expresa líneas continuas y rupturas; es decir, remanentes del pasado y un cambiante e inédito contexto actual. El capítulo distinguió al menos tres periodos en el proceso histórico de la autonomía universitaria: la primera parte del siglo XX, donde su existencia fue altamente conflictiva y de confrontación, en medio de los avatares de la revolución mexicana y de las pugnas intestinas en la formación del Estado; el periodo del desarrollo estabilizador, la “época de oro” de la educación, donde las autonomías florecieron en medio de la expansión de la matrícula y el financiamiento a la educación superior; y el periodo de ruptura donde finaliza la expansión y comienza – decididamente desde los noventa- las políticas de evaluación de la calidad y la productividad de las universidades y de los actores del proceso educativo.

Si bien las ideas mercantilistas pudieran constituir una influencia consistente en el ejercicio de la autonomía universitaria, las universidades mantienen un estatus único en el sistema educativo mexicano. La fracción VII del artículo 3° de la Constitución sintetiza lo anterior al establecer la facultad y la responsabilidad para que las universidades se gobiernen a sí mismas, con un objetivo fundamental: cumplir sus fines de docencia, investigación y difusión de la cultura.

El primer capítulo también permitió comprender los antecedentes primarios del conflicto de la UACM en 2012 mediante una breve historia institucional de la universidad, desde su fundación en 2001 hasta la obtención del estatus de autonomía en 2005. Al respecto revisó cómo obtuvo dicho estatus y analizó la Ley por medio de la cual lo obtuvo. Es posible afirmar que la concreción del régimen autonómico de la UACM fue posible gracias al aval de las autoridades locales y al trabajo de cabildeo de las autoridades

universitarias. Esto explica que la autonomía se haya otorgado por votación unánime de los partidos políticos, sin un conflicto de por medio, ni atención de las élites políticas. También, está relacionado con la ausencia de la centralidad y larga trayectoria que caracteriza a la mayoría de universidades públicas estatales en sus contextos locales. La universidad que nos ocupa es la primera institución universitaria nominalmente perteneciente a la Ciudad de México, en una entidad compleja donde cohabitan cuatro IES públicas de carácter federal, de relevancia nacional.

Se revisó la Ley de la UACM y su exposición de motivos, dado que ahí están los principios fundacionales de la nueva institución. Éstos reivindican una particular visión de lo público, establecen que todo servicio educativo que preste será gratuito y elimina cualquier tipo de restricción al ingreso –como el examen de admisión o el promedio- que no sea el papel oficial del nivel educativo anterior y la suficiencia de espacios; propone flexibilidad curricular, innovación y vínculo entre docencia e investigación; y delega la definición de la forma de gobierno a la propia institución, con la intención explícita de que no sean intereses ajenos los que limiten la facultad constitucional de gobernarse a sí misma. En el resto de universidades autónomas tal definición corresponde a una Ley Orgánica. Por ende, cualquier modificación es facultad del Congreso y los partidos políticos locales o federales.

Este elemento distintivo de la UACM no es menor, pero tampoco debe confundirse. Las leyes orgánicas de las otras universidades son anteriores a la incorporación de la autonomía en el texto constitucional de 1980 y como quedó anotado buena parte de ellas surgió a semejanza del modelo originario de Ley Orgánica de la Universidad Nacional de 1945. Sin embargo, más allá de cualquier vicisitud la única vía para obtener el estatus autonómico es indiscutible y proviene de la soberanía depositada en un órgano legislativo del Estado (local o federal).

Aunque no es una ley orgánica, la Ley de la UACM sí marca los pasos para una transición jurídica a través de un primer Consejo Universitario que fungiría como una especie de “Constituyente”. También, como se abordó, la Ley define criterios para la realización de la tarea educativa, principios de derecho de los integrantes de la comunidad universitaria y mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización.

CAPÍTULO II

GOVERNABILIDAD UNIVERSITARIA: LA DISPUTA EN LA ARENA ACADÉMICA

Toda vez que la presente investigación tiene como objetivo aportar elementos explicativos para comprender un conflicto institucional en una universidad pública y autónoma, es indispensable explicar cómo las universidades *normalmente* constituyen su gobierno, cómo dan curso a la oposición de perspectivas políticas entre los miembros de su comunidad, o entre la institución y las fuerzas políticas externas que buscan influir en la conducción universitaria. De ahí que sea necesario dedicar una parte de esta tesis al problema de la gobernabilidad, tanto en términos conceptuales, como empíricos.

Tras el periodo de expansión y el giro hacia la evaluación como eje de la política pública, descrito en el capítulo anterior, las estructuras organizacionales de las universidades aumentaron en tamaño y complejidad. Las demandas del exterior y las tensiones al interior de las instituciones tendieron a multiplicarse, y con ellas, las instancias y procesos académico-administrativos y de gobierno, responsables de atenderlas.

El presente capítulo examina la naturaleza política de las universidades públicas autónomas. Como la metáfora lo intitula, las universidades pueden mirarse como una cancha de fútbol o una arena de lucha. Hay reglas del juego aceptadas por sus partícipes; hay jugadores en el terreno de juego y fuera del mismo; hay árbitros -e intentos de engañar o de cambiar o convencer al árbitro-; hay ganadores y perdedores; importa el conjunto, pero también las individualidades.

Para explicar la cancha política universitaria se tomará como unidad analítica al gobierno de las universidades públicas con autonomía. ¿Cómo se gobiernan las universidades? ¿Qué factores intervienen en sus márgenes de estabilidad y conflicto?

Con el objeto de dar respuesta a dichas interrogantes es indispensable superar las tensiones analíticas en torno a la gobernabilidad universitaria. Se trata de abandonar los

análisis donde un elemento “central” determina mecánicamente los márgenes de estabilidad-conflictividad, e integrarlos en un marco flexible, sean las políticas impuestas desde el exterior, las orientaciones ideológicas de proyectos educativos hegemónicos y subalternos, la sobrepolitización, el burocratismo o la dinámica entre los grupos internos de las universidades con autonomía.

Por ello, aquí se propone comprender cómo opera el gobierno para lograr la gobernabilidad universitaria mediante cuatro factores que distinguen entre procesos políticos al interior y al exterior de las universidades, así como entre procesos y prácticas formales e informales. La tesis sostiene que el peso de cada factor varía según sea el caso de cada institución en lo particular o los periodos temporales a estudiar.

El capítulo comienza introduciendo las vicisitudes de la cancha política universitaria: los problemas de del poder y la gobernabilidad. Los apartados subsecuentes se agrupan en tres niveles.

El primero está dedicado a la *cancha externa*, es decir a la interlocución política de las universidades con el exterior: el ámbito formal del marco jurídico de la autonomía, los mecanismos de financiamiento, y la implementación de la política pública; también, analiza el ámbito informal de negociaciones entre elites políticas y elites universitarias, con las representaciones simbólicas sobre los fines de la universidad y su realización como telón de fondo.

El segundo, está dedicado a la *cancha interna*, o sea, al microcosmos universitario: la universidad entendida como una arena de disputa alrededor del cumplimiento de la tarea educativa –fines-, donde sus integrantes coexisten entre diferentes racionalidades académicas, científicas o gremiales, y un complejo entramado político. Ahí también se pueden distinguir estructuras formales e informales: en las reglas para el acceso a los cargos académico-administrativos, en el diseño organizacional e institucional, en el manejo de los presupuestos, en el otorgamiento de reconocimientos académicos, y en las prácticas culturales y bienes simbólicos que caracterizan –unifican y a la vez diversifican y hasta enfrentan- a los universitarios.

Finalmente, el capítulo describe la transición jurídica de la UACM tras obtener autonomía. Más que el aspecto legal analiza el proceso de construcción del gobierno interior, o sea las reglas del juego político en la nueva universidad. Se trata de las prácticas reales de la comunidad universitaria, las dinámicas organizacionales que originó el factor formal externo e interno, encarnado en las características de la ley con la que obtuvo autonomía. Delegar a la propia institución el definir la forma de gobierno y la distribución de competencias entre sus principales autoridades, a diferencia de las leyes orgánicas, implicó un proceso de construcción de acuerdos originarios y constitutivos de la gobernabilidad en el seno de la comunidad académica, cuestión que será analizada en el último apartado del presente capítulo.

2.1 Poder, política y gobernabilidad universitaria

Las universidades públicas con autonomía son espacios políticos donde se confrontan ideas, proyectos e intereses. Sus funciones educativas se desarrollan en el marco de una disputa por el poder interno.

La tarea principal del gobierno universitario es garantizar el cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura. La gobernabilidad universitaria alude a su capacidad de respuesta a demandas internas y externas mediante mecanismos institucionales de generación de acuerdos y resolución de conflictos (Acosta, 2000). Las demandas internas provienen de grupos de profesores, investigadores, estudiantes y administrativos, en tanto partícipes de los procesos educativos y de las funciones que hacen posible su realización. Las demandas del exterior, provienen de gobiernos, órganos legislativos y de grupos de la sociedad con intereses diversos, en tanto actores vinculados al otorgamiento del subsidio, a la orientación de la política pública y a la legitimidad social de las universidades.

La gobernabilidad está asociada a la estabilidad de la institución. Refiere un clima organizacional apropiado para la actividad académica, para el ejercicio de la autoridad académico-administrativa y para el traspaso legal y legítimo del “poder”, de acuerdo a las reglas y acuerdos que la propia comunidad se da (López Zarate, 2002). Si la elección de autoridades o los procesos de cambio institucional tienen lugar en el marco de los

reglamentos internos, sin generar conflictos que afecten sus actividades académicas, podríamos decir que hay un grado de gobernabilidad suficiente.

Por el contrario, cuando hay más conflictos que regulaciones (Aguilar, 1998), cuando al elegirse una autoridad, al tomar una medida o emprender una reforma institucional, surgen conflictos de magnitud tal que las normas resultan insuficientes para arbitrar las relaciones entre los grupos de la comunidad universitaria, y la polarización llega al punto de interrumpir sus funciones sustantivas, estamos en un problema de ingobernabilidad.

Si bien el conflicto parece surgir entre las dicotomías **gobernabilidad-ingobernabilidad**, **estabilidad-inestabilidad**, hay diferentes gradaciones que es preciso desentrañar ¿Puede haber inestabilidad sin conflicto? ¿Puede surgir un conflicto en condiciones de estabilidad?

Partamos de un hecho básico: el conocimiento se produce, se integra y se moviliza de conformidad con un conjunto de reglas y principios de crítica y refutación, tanto en el plano teórico-discursivo como en el empírico. Además, como quedó anotado en el capítulo primero, en México las universidades públicas con autonomía forjaron a través de la historia el principio del libre examen y discusión de las ideas, y es un hecho observable que en ellas conviven corrientes científicas y humanísticas diversas y hasta contrapuestas. En el espacio universitario se dirimen racionalidades académicas y políticas donde resulta esperable la existencia de distintas perspectivas al tomar decisiones institucionales, sean éstas la elección del Rector, la reforma a un plan de estudios o la distribución del presupuesto. Por naturaleza la universidad tiene un clima político cargado de tensión, lo cual no significa que automáticamente existan situaciones inestables o carentes de gobernabilidad.

Además, pareciera que la gobernabilidad tiene un valor positivo *de facto*, que hace “mejor” una universidad gobernable respecto a una ingobernable. Sin embargo, podría darse el caso de que, en aras de la estabilidad, se sacrifique lo académico o se vuelva imposible emprender procesos de reforma o de cambio institucional. Todo con tal de impedir el surgimiento de un conflicto que desborde al gobierno de la universidad. Este

valor intrínseco de apoliticidad, supuesto salvaguarda de la academia, podría mantener la estabilidad política por la vía de instrumentos de corte autoritario o de un *democratismo sobreideologizado*. La gobernabilidad puede encarnar parálisis institucional o irreformabilidad: “el que se mueva no sale en la foto”.

Hasta aquí es posible afirmar que no hay gobernabilidad pura o absoluta y que su mantenimiento relativo obedece tanto al diseño institucional y a los arreglos internos, como a las condiciones del entorno, e incluso, a elementos coyunturales extraordinarios. Como ya se ha reiterado, para la presente investigación, son cuatro los factores explicativos del poder y el gobierno universitario: a) estructuras formales internas, b) estructuras formales externas, c) estructuras informales internas, d) estructuras informales externas. En la primera parte de este capítulo se problematizarán los factores externos, posteriormente se analizará el interior del microcosmos universitario del poder.

2.2 La cancha externa: relaciones entre las universidades y el entorno

Las relaciones formales entre las universidades y los órganos del Estado constituyen un factor explicativo de la gobernabilidad universitaria. Están reguladas por el estatus jurídico constitucional de autonomía, así como por las leyes secundarias en la materia. De igual forma se relacionan con los mecanismos de asignación del financiamiento, en el marco de la política pública del Estado para la educación superior. Ésta es implementada por el gobierno federal, aunque también intervienen los gobiernos de los estados, los congresos estatales y el Congreso de la Unión.

El factor formal. Fronteras jurídicas del gobierno universitario

Como ya se ha reiterado, el rasgo distintivo de las universidades referidas en esta investigación para el caso particular que nos ocupa –el conflicto en la UACM–, es la facultad de autogobierno que establece la Constitución mexicana. Inclusive, eso las distingue de otras instituciones, que como ellas, reciben subsidio público.

En la panorámica histórica analizada en el primer capítulo se expuso cómo el autogobierno universitario adquirió diferentes definiciones legales, en el marco de significados, prácticas y percepciones que fueron cambiando. Siempre ha sido una

autonomía relativa. Sus límites y alcances motivaron –y ciertamente todavía motivan– tensiones y conflictos frente a las obligaciones derivadas de su carácter público, sobre todo, de la utilización de presupuesto asignado por el Estado y de las políticas educativas.

Tras su incursión en 1980, la fracción VII del artículo 3º constitucional sintetiza ese debate histórico y establece con claridad qué es la autonomía universitaria. De entrada, queda claro que solamente una ley aprobada por el Congreso de la Unión o por los congresos estatales puede otorgar autonomía a las universidades e instituciones de educación superior. Además, ésta comprende:

1. La capacidad de gobernarse a sí mismas. Es decir, nombrar a sus autoridades y definir su organización interna mediante su propio marco legal y normativo para el gobierno y administración institucional.
2. Definir los términos de ingreso y permanencia del personal académico. El conjunto de normas donde descansan las diferentes categorías y formas de ejercer la docencia y la investigación, así como las reglas e instancias que definan criterios para la dictaminación de nuevos profesores, de evaluación sobre su trabajo y las sanciones en caso de incumplimiento.
3. Manejar su patrimonio. Comprendido por el presupuesto asignado anualmente en la Cámara de Diputados, las asignaciones extraordinarias que otorga el gobierno federal, y la coparticipación de los congresos estatales y el gobierno local en el caso del interior de la República. También, los bienes que adquieren por compra o donación son parte de su patrimonio. Cabe mencionar que la autonomía en el manejo de sus recursos económicos no las exime de revisiones de la Auditoría Superior de la Federación, en el caso de las federales, y los órganos de control administrativo de cada estado, en el caso de las estatales.

La SCJN se ha pronunciado en el tema de la siguiente manera⁶⁵:

⁶⁵ SJF, 9ª época, tomo XV, abril de 2002, Segunda Sala, Tesis 2ª XXXVI/2002, p. 576, Contradicción de tesis 12/2000. (Subrayado del autor).

La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado

Entonces, la autonomía no representa extraterritorialidad. Sus límites y marco general están conformados por el orden jurídico nacional, por lo que se encuentra obligada a respetar el espíritu y contenido de la Fracción VII del Artículo 3º constitucional, las leyes federales y locales que apliquen, y los tratados internacionales relacionados con sus fines. La Universidad pública y autónoma, por supuesto, está obligada a respetar los derechos humanos y las garantías individuales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tenido que pronunciarse en torno a controversias sobre las fronteras jurídicas de la autonomía universitaria. Los temas resueltos han sido los de autorregulación, autogestión administrativa y autodeterminación académica. Los alcances del autogobierno han sido menormente abordados por la máxima sala jurisdiccional del país (González Pérez, 2009)

Vale la pena referir los entes públicos relacionados con el respeto y observancia de la autonomía universitaria, así como las principales polémicas y asuntos emergentes en torno a las fronteras de su actuar, a saber:

- Gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, así como las autoridades de la administración pública centralizada y descentralizada. Cualquier acto de dichas instancias que invada el quehacer universitario, sea la de gobierno o regulación

académicas y administrativas, debería ser potencialmente calificado por los tribunales como inconstitucional.

Asuntos emergente: Un tema emergente aquí ya abordado es si la política pública que asigna presupuesto adicional, a cambio de la implementación de medidas académicas y administrativas al interior de las universidades, es compatible con el principio constitucional de autoregulación académica.

- Congreso de la Unión y congresos estatales. Cualquier acto legislativo que pretenda modificar el alcance de los elementos constitutivos de la autonomía también debería ser calificado por los tribunales como inconstitucional.

Asuntos emergentes: Aquí aparece un punto polémico, que como veremos más adelante representó debate y a la postre un elemento discursivo en el conflicto de la UACM. La Constitución mexicana define que para que una universidad obtenga autonomía una ley debe otorgarla. Los únicos órganos que pueden aprobar leyes son los congresos estatales y el federal; y ellos, al otorgar la facultad de autogobierno, definen que nadie puede decidir sobre su organización interna. Una vez otorgada la autonomía ¿Cuáles son los alcances legislativos de los congresos sobre las universidades? Para algunas interpretaciones, dicha facultad autonómica no puede ser invadida por ningún ente externo, incluidos los propios órganos legislativos del Estado. Otra posible interpretación sería que la facultad originaria de los congresos para aprobar y modificar leyes no puede ser limitada en el caso de las leyes orgánicas de las universidades. Y de hecho así ha sucedido. En todo caso, una postura intermedia pudiera ser que los órganos legislativos deben consultar a las universidades sobre cualquier cambio a la ley que otorgó autonomía, cuando éste implique la capacidad de gobernarse en su aspecto académico, financiero u organizacional.

Han existido reformas de todo tipo a las leyes orgánicas: pactadas entre los congresos y las autoridades y comunidades universitarias, con acuerdo mutuo; con fuertes desacuerdos al interior de la institución, respecto a pretensiones de reforma de los legisladores, o viceversa; e intentos de cambio donde, pese a un acuerdo entre autoridades universitarias y legisladores, otros grupos universitarios se oponen.

- Tribunales. Salvo en los casos establecidos por la SCJN, en materia de control constitucional, hay una delgada línea fronteriza que obliga a revisar con detenimiento cuando se cuestiona o se somete a revisión alguna variante de la autonomía universitaria. Las líneas fronterizas deben partir, siempre, del propio texto constitucional. Por supuesto que los jueces habrán de verificar que el acto o la materia de la impugnación se sustenten en el principio de la autonomía universitaria. Pareciera inevitable que, en lo concerniente al proceso de designación de una autoridad universitaria, el objeto de análisis jurisdiccional sea la legislación universitaria.

Asuntos emergentes: El punto polémico surge cuando es necesario interpretar la legislación universitaria, sobre todo si existen grupos internos que disputan un conflicto desde diferentes interpretaciones de las reglas jurídicas de la institución. Es decir, cuando se llega al supuesto de ruptura de la gobernabilidad: insuficiencia de las normas internas para arbitrar las relaciones entre los grupos de universitarios y el resquebrajamiento de los canales de negociación. En un escenario así aparece como medida última una salida legal potencialmente definida desde el exterior.

- Órganos constitucionales autónomos. Existe una obligación de respeto recíproco. Cabe destacar que no es igual la autonomía de las universidades públicas y la de los órganos constitucionales, aunque tienen el mismo rango. A la primera, la SCJN le reconoció un carácter especial por el contenido académico-educativo que la envuelve. La institución de educación superior está dotada de la facultad de autorregulación y de autogobierno para ofrecer un servicio educativo idóneo, bajo el sustento del quehacer universitario, basado en la libertad de enseñanza y de fines estrictamente académicos para el logro de sus funciones. Sobre los límites de la autonomía universitaria, en términos de la elección de sus funcionarios, la SCJN ha resuelto, para el caso de la UNAM, lo siguiente⁶⁶:

⁶⁶ SJF, 8ª época, tomo IV, p. 568, TCC, Amparo en revisión 1264/89, 20 de julio de 1989.

En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha institución rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su ley orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que la elección de los funcionarios de la Universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos.

Este último, es un hecho que sin duda puede poner en jaque las fronteras de la autonomía. El Poder Judicial Federal ha tenido que revisar controversias y verificar que la designación de la autoridad universitaria se haya realizado conforme a la legislación respectiva (incluyendo la ley orgánica), observando las reglas procedimentales de la institución, en el entendido que deben respetarse los derechos reconocidos en los procesos de designación de autoridades.

Asuntos emergentes: De los componentes de la autonomía universitaria que define el artículo tercero constitucional, el del autogobierno es el de mayor riesgo de vulneración (González Pérez, 2009), por la posibilidad que tienen quienes acuden a los tribunales jurisdiccionales y administrativos de formular construcciones jurídicas que puedan confundir el principio de la facultad de gobernarse a sí mismas que tienen las universidades públicas.

La universidad pública tiene el carácter de autoridad para efectos de amparo, pero sólo para determinados asuntos. En lo particular, respecto al proceso de designación de una autoridad universitaria, el Máximo Tribunal estableció que el órgano colegiado que hace la designación de un rector no tiene ese carácter de autoridad, pues hacerlo así erosionaría la garantía que la Constitución reconoce a la autonomía universitaria en el artículo tercero. La posición de los posibles quejosos no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, ya que se trata de una decisión

derivada de la autonomía de la que se encuentran investidos los órganos de gobierno universitarios.

Sin embargo, una vez agotados los canales institucionales-legales, que generalmente implican ruptura de la gobernabilidad interna, existe un incentivo a recurrir a las instancias jurisdiccionales como medida política. Generalmente se aluden violaciones al debido proceso o a las garantías individuales de elegibilidad y a los derechos humanos. En este caso, la autonomía debe significar que, si las normas internas definen criterios para aspirar a un cargo académico administrativo, en el marco de su autogobierno, aplican prioritariamente dichos criterios sobre las garantías constitucionales que garantizan los derechos políticos de los ciudadanos. El planteamiento genérico de la igualdad ante la ley no puede ser el mismo para los integrantes de la comunidad universitaria, pues profesores, estudiantes y administrativos no son iguales en el desarrollo de la tarea educativa.

Otro tema polémico es el alcance de las recomendaciones de las instancias que verifican el respeto a los derechos humanos, en temas alusivos al autogobierno académico o a decisiones institucionales donde se arguyan discriminación o violaciones a los derechos humanos, cometidos por órganos unipersonales o colegiados ¿Prevalece la autonomía? ¿Cuál es la frontera?

Zanahoria y garrote: el financiamiento de las universidades

Históricamente las tensiones alrededor de la facultad autonómica de las universidades han surgido de las obligaciones derivadas del financiamiento que reciben del Estado frente a la capacidad de los universitarios para autogobernarse. Esta tensión cobró particularidades con la ruptura en la orientación de la política pública iniciada en los ochenta, y consolidada en los noventa, misma se presentó entonces bajo un novedoso discurso de calidad, evaluación y acreditación (Cap. 1). Actualmente, su legitimidad erosionó y surgen por doquier cuestionamientos a sus immaculadas bases iniciales. Las contradicciones emergieron.

Dicha continuidad en la política pública moldea la cancha externa donde juegan las universidades públicas. Resulta insólito que los cambios en las dinámicas institucionales

del financiamiento no hayan pasado por un movimiento social reformador –o generarlo-, ni por cambios constitucionales de envergadura o por nuevos marcos en la legislación secundaria diseñados desde el Congreso de la Unión, mismos que datan de los ochenta (Kent, 2008).

Hay dos elementos discursivos que sostienen la actual política pública y los mecanismos formales de asignación de presupuesto a las universidades públicas con autonomía.

Uno es el de discurso de la rendición de cuentas. Teorizado por la idea del Gobierno Abierto tiene que ver con el derecho ciudadano y la legítima aspiración de transparencia y acceso a la información pública. Sin entrar en detalles involucra mecanismos para verificar el cumplimiento de los fines de las instituciones que reciben recursos públicos y la transparencia en el manejo de dichos recursos. Sería imposible pensar que las universidades tuvieran un estado de excepción al respecto, aunque tampoco se ha explorado suficientemente cómo resguardar el principio de autogobierno académico frente a las instancias responsables de la rendición de cuentas y acceso a la información pública.

El segundo elemento surge del énfasis global y nacional en la evaluación, acreditación y productividad de las universidades. A la par de la disputa entre lo público y lo privado, en el marco general de las políticas del Estado mexicano, se justifica como indispensable orientar el servicio educativo que prestan las universidades hacia la modernización y la excelencia, como alternativa a periodos de crecimiento exponencial “anárquico”. Como factor explicativo, y tal y como se revisó en el primer capítulo, los mecanismos formales de las nuevas formas de asignación de subsidio se convirtieron en principio de política pública.

El presupuesto para las IPES se integra con los recursos provenientes de tres fuentes: el subsidio federal, el subsidio estatal y los ingresos propios. Tras la propuesta inicial de asignación de presupuesto a las IPES ésta queda en manos de la Cámara de Diputados, atribuida en la materia.

Las universidades públicas federales (UNAM, UAM, UPN), las instituciones federales de educación superior tecnológica (IPN, CETI, e institutos tecnológicos) y otras

instituciones que imparten educación superior (CINVESTAV, COLMEX, UAAAN), reciben exclusivamente recursos de la Federación.

Las IPES estatales abarcan: universidades con autonomía, universidades politécnicas, universidades interculturales, universidades tecnológicas, institutos tecnológicos, los institutos tecnológicos de estudios superiores y otras instituciones estatales. Todas ellas reciben, en diferentes proporciones, presupuesto de la Federación y del Estado. Éste último asignado por el Congreso estatal a propuesta del Ejecutivo local.

Más importante aún que la asignación de presupuesto ordinario por las instancias mencionadas, destaca que es desde el gobierno federal (Subsecretaría de Educación Superior de la SEP) desde donde se operan programas e incentivos financieros, que cumplieron el papel de zanahoria ante la pauperización económica de las universidades, mediante los cuales, fue posible promover - un suave garrote- e impulsar cambios institucionales acordes al nuevo paradigma. Toma y daca.

Como ya se describió en capítulo anterior, el giro en la orientación del Estado se modificó en los ochenta y el sector público en su conjunto estuvo determinado por restricciones financieras y por el efecto acumulado del centralismo del régimen autoritario. Hasta antes de 1990 el financiamiento público de las IES era asignado por la SEP, en medio de permanentes negociaciones políticas. Posteriormente, través del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) se distribuyeron recursos con base en los resultados de las autoevaluaciones y la definición de proyectos prioritarios por cada universidad, como resultado de la valoración que realizó la SEP en torno a la calidad y pertinencia de los mismos (Mendoza, 1992).

El FOMES representó la vía para superar las restricciones financieras y políticas que habían sometido a las instituciones de educación superior. Ofrecía a los rectores un mecanismo para evitar las complicadas y desgastantes negociaciones políticas, y les entregaba el timón para controlar el barco del financiamiento público. El FOMES, fue la medida inicial de una serie de lineamientos sobre la misma lógica: competencia por fondos extraordinarios a partir de proyectos sujetos a evaluación. El planteamiento de política

pública se consolidaría años más tarde con el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Junto al éxito logrado por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984, los programas de estímulo a la productividad académica permitieron incrementar los ingresos de los estratos superiores de las instituciones académicas, al tiempo que generaron asimetrías importantes.

Se ha logrado orientar y centralizar la asignación del subsidio, y sobre todo neutralizar el rubro salarial, el más relevante de cualquier presupuesto universitario. Si bien es cierto que se logró cierto orden en un panorama financiero descompuesto, también es cierto que el aumento diferenciado de los ingresos de los profesores ha traído consigo consecuencias perversas.

Las críticas a estos programas abordan la insuficiencia de los mismos, su inequidad o parcialidad, las distorsiones derivadas de las formas de medición del desempeño del profesor, en ocasiones la corrupción en su asignación, sus efectos perversos, y la percepción del estímulo ya no como un premio a la calidad sino como parte del salario (García, 2007).

Un elemento positivo de los sistemas de pagos por méritos ha sido enfatizar la evaluación por pares, principio académico de intachable legitimidad, frente a la ausencia de autorregulación de la profesión académica en las universidades mexicana hasta antes de los noventa. Este renglón representaba un rasgo significativo y paradójico de su historia.

Podemos concluir por ahora que la política formal que hegemoniza a la educación superior mexicana está basada en los sistemas de estímulos e incentivos individuales, grupales e institucionales: el FOMES, el PIFI; la creación de organismos enfocados en la calidad de los programas universitarios: los CIEES y los COPAES; los instrumentos de meritocracia diferenciada de los investigadores y profesores universitarios: SNI, PROMEP. Todos diseñados por la SEP y operados por las universidades públicas.

En el marco del crecimiento del sistema mexicano de educación superior, cada vez se dan más presiones desde el gobierno federal y desde las propias políticas al interior de

las universidades. Hay una fe ciega en los indicadores, sin que el tema de la evaluación como mejora educativa esté en el centro de los procesos. Es decir, el espacio fundamental de los programas de subsidio extraordinario es colocar la posibilidad de más recursos como el eje fundamental de la legitimidad universitaria en términos del cumplimiento de sus fines. Además genera y profundiza asimetrías y desigualdades entre las instituciones y entre los actores del proceso educativo. En el primer caso basta citar como ejemplo al Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)⁶⁷:

Una valoración exhaustiva de los apoyos otorgados por el PIFI así como del comportamiento de sus indicadores, da cuenta de que las brechas entre las universidades, así como el rezago histórico que han enfrentado algunas de ellas, es todavía un asunto no resuelto. Aquellas instituciones que han ocupado un espacio privilegiado a nivel estatal o federal han logrado allegarse de recursos adicionales importantes, sobre todo por las ventajas que tienen en materia de recursos humanos y capacidad administrativa para desarrollar y presentar “un buen PIFI”. En cambio, otras instituciones que **han enfrentado procesos de desarrollo caracterizados por una carencia reiterada de recursos y crisis recurrentes de gobernabilidad**, no han alcanzado el éxito deseado (...) (Negritas del autor)

Con la perspectiva del tiempo transcurrido desde su taquillero arribo como orientación hegemónica de política pública, sus fines explícitos entran en contradicción con los resultados y consecuencias observables. La “teoría del timoneo a distancia” basada en incentivos económicos no parece haber rendido los frutos esperados, sobre todo en términos de una mejorada capacidad autónoma de gestión y de autorregulación de la carga académica en las universidades (Grediaga, Rodríguez y Padilla, 2004). Al contrario y paradójicamente, a través de mecanismos de mercado, los incentivos productivistas supuestamente destinados a la descentralización, acabaron por fortalecer los mecanismos de control estatal centralizado.

Así las cosas, avanzando en el examen de las hipótesis de la presente investigación, tenemos que el factor explicativo formal de la gobernabilidad, es decir, las fronteras

⁶⁷ Angélica Buendía Espinoza, “El PIFI bajo la mirada: ¿Qué sigue, mantenerlo o reformarlo?” [en línea] Consultado el 18 de abril de 2013, <http://red-academica.net/observatorio-academico/2012/08/28/que-sigue-mantenerlo-o-reformarlo-el-pifi-bajo-la-mirada/>

jurídicas de la autonomía universitaria, los mecanismos formales de financiamiento y la implementación de políticas públicas centradas en la asignación de subsidio adicional, determina parte importante de las dinámicas de las universidades.

Aunque no es una determinación lineal, sí es un elemento estructural que puede pesar más o menos, en función de su interacción con los otros tres factores explicativos de la gobernabilidad (informal externo y formal e informal interno). Lo anterior aplica tanto al análisis general de la educación superior en México, como –y de mayor interés, para el presente trabajo- de casos de instituciones en específico, como el que nos ocupará: la Universidad Autónoma de la Ciudad de México de 2012.

2.3 EL FACTOR INFORMAL

Las universidades tienen historias, tradiciones y principios que se han venido resignificando. Los problemas de gobernabilidad no son simples consecuencias de políticas hegemónicas “productivistas”, sino causalidades complejas que aquí son estudiadas mediante cuatro factores explicativos que se considera pueden guiar el análisis de los problemas de gobernabilidad en cualquier caso/institución/contexto en específico.

Las universidades mexicanas frente a la alternancia política y los gobiernos divididos: élites universitarias y élites políticas

Los mecanismos informales mediante los cuales las universidades públicas autónomas establecen relaciones con los órganos del Estado y con la sociedad, también representan un factor explicativo de la gobernabilidad universitaria. El fangoso pantano de la interlocución con el exterior cobra un verde particular en las universidades, pues a diferencia de las estructuras legales, es menos asequible y recoge las prácticas reales de los actores – circunscritas por lo formal, pero no determinadas-, las intrigas, las negociaciones y las formas de presión, alrededor de un aparato simbólico donde podemos ubicar prácticas discursivas sobre los fines de las universidades, así como nuevos niveles de cabildeo producto de la multiplicación de las fuerzas políticas en los órganos legislativos y de gobiernos divididos.

Los programas de subsidio adicional competitivo y los estímulos al desempeño docente modificaron eficazmente las reglas del juego entre el Estado y las universidades, en

un momento marcado por la parálisis, e incluso, por crisis abiertas en varias instituciones universitarias.

La intervención modernizadora

En el segundo lustro de los ochenta, se produjeron situaciones de crisis abierta en varias universidades estatales, particularmente en aquellas conducidas por la izquierda, mostrando los límites de la burocratización anárquica, la politización interna y la rutina anual de exigir aumentos en los subsidios mediante la movilización (Fuentes Molinar, 1988)

El vuelco en las relaciones de las universidades con el Estado no sólo surgió de los cambios en la orientación y contenidos de la política pública. La manera como estos cambios fueron implementados estuvieron determinados por la escenografía de la incipiente democratización electoral, el pluripartidismo y la alternancia en el gobierno federal.

La “ola democratizadora” tuvo un efecto paradójico. Cuando el sistema político mexicano era centralizado y unipartidista varias universidades funcionaron como cajas de resonancia y escuelas de cuadros para la oposición de izquierda, que tenía cerrada la vía electoral (Kent, 2006). Las reformas electorales abrieron paulatinamente mecanismos más equitativos y plurales de acceso al poder. Las antiguas modalidades de politización universitaria perdieron legitimidad, perdió peso su función formadora de cuadros y reclutamiento, y paradójicamente la normalización ofreció nuevas oportunidades de reclutamiento para el PRI y el PAN.

En ese contexto se presentaron intervenciones de autoridades federales y estatales para resolver conflictos importantes en algunas universidades públicas que, por su tamaño e importancia, representaron casos paradigmáticos (Kent, 2006). Entre 1989 y 1993 la Universidad de Sonora, la Universidad de Guadalajara, y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla -entre otras-, vivieron problemas de gobernabilidad y conflicto. En las tres se agotaron las coaliciones políticas que las habían sostenido, produciéndose enfrentamientos abiertos entre distintas facciones universitarias. Una vez superados los momentos de conflicto e instalados los representantes de las coaliciones ganadoras, hubo procesos de recomposición política interna acompañados de cambios en las formas de

gobierno, y parcialmente en las estructuras académicas y de gestión (Acosta, 2000; Gradilla, 1997; Kent 1998a; Ornelas, 1998).

Pese a las diferencias en cada caso, el elemento común fueron las políticas de “modernización” conducidas por el gobierno federal como vía de salida a crisis institucionales internas. Representaron oportunidades para la intervención política reconstructiva por parte de las autoridades federales –y en algunos casos estatales- que capitalizaron las coyunturas para orientarlas hacia las políticas de “modernización”.

Las universidades *en comento* fueron apreciadas como casos ejemplares de la modernización de universidades públicas. Sin embargo, uno de los supuestos de la modernización es superar la hiperpolitización universitaria para poner orden, reglas y “valores estrictamente académicos”. Y eso no sucedió. Si revisamos los vínculos entre elites universitarias y grupos políticos hegemónicos en el plano local, diversas formas de control y veladas formas de intervencionismo, es dudoso que hayan arribado a la idílica modernización. Kent (2006) sugiere no confundir normalización con esterilización política:

(...) lo que ocurrió en los noventa fue un recambio en las redes de control político que enlazan a las instituciones de educación superior con otros actores y estructuras del sistema político. (...) La importancia de las universidades es tal que no permite una “modernización política aséptica”.

El pluripartidismo en la asignación de presupuesto.

Un rasgo peculiar de las relaciones informales entre las universidades y los órganos del Estado es el cabildeo presupuestal en el Congreso. Éste ha adquirido características inéditas desde que tuvo lugar la alternancia en el Ejecutivo Federal, y desde que, en la composición del Congreso de la Unión, ningún partido detenta la mayoría absoluta. De igual forma influye la emergencia de nuevos actores de la sociedad civil.

En el nuevo escenario, las instituciones públicas de educación superior se encuentran frente a una diversidad de agentes y autoridades. Y no todos juegan las mismas reglas. El entorno se caracteriza por una política fragmentada, particularmente entre la atención que deben al gobierno federal, por un lado, y a los gobiernos estatales por el otro.

Después de que la propuesta de presupuesto es presentada por el Ejecutivo, éste queda en manos del Congreso, y comienza un peculiar proceso de negociaciones en el que participan diferentes actores: rectores de IPES federales y estatales, organismos y asociaciones universitarias, sindicatos universitarios, diputados federales y locales, gobernadores, partidos políticos y funcionarios.

En ese marco se ejercen acciones directas e indirectas de presión para obtener los resultados deseados: desplegados de prensa, reuniones con las comisiones de educación pública y servicios educativos y de presupuesto y cuenta pública, encuentros con diputados y coordinadores de los grupos parlamentarios (Mendoza, 2013)

Desde 2001, la ANUIES ha jugado un papel preponderante en las acciones de cabildeo y negociación. En su interlocución con el Congreso, ha insistido de manera favorable para la aprobación de ampliaciones presupuestales respecto a la iniciativa original del ejecutivo. En seis años, de 2001 a 2007, se obtuvieron ampliaciones presupuestales para educación superior por más de 31, 000 millones de pesos (Mendoza, 2013).

2.3 LA CANCHA INTERNA: LAS REGLAS FORMALES DE LA POLÍTICA UNIVERSITARIA

Las leyes orgánicas de las universidades públicas con autonomía –salvo la UACM, cuyas implicaciones serán revisadas más adelante- invariablemente establecen la forma de gobierno interior. Es decir, definen las principales figuras de autoridad en la universidad y la distribución de sus competencias⁶⁸.

En los Estatutos, las universidades definen la composición del resto de los órganos de gobierno e instancias académicas y administrativas, la duración de su mandato, los mecanismos de elección o nombramiento y sus ámbitos de responsabilidades. De igual forma, la normatividad secundaria dispone sobre la aprobación y modificación de planes y

⁶⁸ Los especialistas identifican al menos 4 modelos, con versiones mixtas. El burocrático-racional, el colegiado, el político y el de anarquía organizada. Para una visión general de los estudios sobre el tema, Ver Casanova Cardiel, “Gobierno Universitario: perspectivas de análisis”, *Universidad contemporánea, política y gobierno*, Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.) Tomo II, CESU-UNAM y Miguel A. Porrúa Ed., México, 1999, p 13-33 y Ordorika Imanol, “Poder, política y cambio en la educación superior”, *Universidad contemporánea: política y gobierno*, ibidem., pp. 155-191.

programas de estudio, criterios de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, manejo del presupuesto, etc.

En las universidades autónomas hay dos tipos de autoridades: unipersonales y colegiadas. Como su nombre lo indica, las primeras descansan en la titularidad de un mando individualizado, tienen responsabilidades directivas y operativas a distintos niveles y la capacidad de formar equipos de funcionarios bajo su dependencia jerárquica. Las segundas, son instancias colectivas integradas por una representación de profesores, investigadores, estudiantes, administrativos y de las propias autoridades unipersonales, en diferentes proporciones. En conjunto, forman el régimen político de la universidad, ordenan la estructura y funciones del gobierno y, en consecuencia, ejercen el poder y tienen una influencia notable en su distribución (Muñoz, 2002)

Algunas posturas afirman que la forma de gobierno que prevalece en las universidades autónomas otorga mayor poder a las autoridades unipersonales sobre las colegiadas. De acuerdo con este enfoque, el régimen que emanó de la ley Orgánica de la UNAM, aprobada en 1945 y vigente a la fecha, fue el modelo a seguir por las universidades: un sistema político, donde, a semejanza del autoritarismo presidencialista, la participación de los universitarios fue mermada y el poder se concentró en unas cuantas manos (Ordorika, Martínez y Ramírez, 2011).

Sin embargo, otros enfoques afirman que la forma de gobierno preponderante en las universidades públicas autónomas podría tipificarse como *democrática*: existen órganos de gobierno electos de manera directa e indirecta por los diferentes sectores de la comunidad universitaria; hay transiciones que impiden que una persona o grupo se eternice en el poder; y la toma de decisiones está repartida en un sistema de equilibrios entre autoridades unipersonales y colegiadas (López Zarate, 2010)

Además, hay que señalar que, pese a las expectativas democráticas que se construyeron históricamente en las universidades (Cap. 1), hay una distinción necesaria entre el Estado-nación democrático y el gobierno universitario. En el primero, el principio es que todos los integrantes de la sociedad son iguales ante la ley, o sea, son ciudadanos. En las universidades, su comunidad no puede tener ese principio de igualdad porque sus

integrantes tienen funciones y responsabilidades diferentes en el proceso educativo y en el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas.

Formas de gobierno y mecanismos de acceso al poder interno: distribución de competencias, sistema de equilibrios y contrapesos

Actualmente, existen diferentes tipos de equilibrios y contrapesos en el ejercicio formal del poder universitario, aunque en todos los casos el principal cargo por antonomasia es el del Rector. Del conjunto de Leyes orgánicas y Estatutos de las universidades autónomas se desprende que existen tres formas para la elección del Rector, cada una con variantes: en 13 elige una Junta de Gobierno (36%), en 18 el Consejo Universitario (50%), y en 5 se realiza una votación universal y directa de la comunidad (14%)⁶⁹.

Los tres mecanismos permiten precisar las principales autoridades que, en general, existen en las universidades autónomas. De igual forma expresan diferentes diseños institucionales que han tomado estas instituciones para su gobierno interior. A continuación se referirán las principales atribuciones y características de las reglas formales del gobierno universitario⁷⁰:

Consejo Universitario

Los consejos universitarios son considerados la máxima autoridad y el principal órgano colegiado de gobierno. Integran la representación de los sectores de la comunidad, en diferentes proporciones, dependiendo la institución. Cuando estos órganos designan al titular de la rectoría quienes aspiren al cargo deben conquistar la mayoría del Consejo, a partir de las reglas formales de su composición, de los requisitos para ser candidato y de los mecanismos procesales existentes.

En general hay dos tipos de consejos: el paritario y el no paritario. El paritario tiene 50% de representación estudiantil y el otro 50% entre académicos, funcionarios y en menor

⁶⁹ López Zarate R., González Cuevas O., Mendoza Rojas J., Pérez Castro J., "Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas", en Revista *Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 131, 2011, México, IISUE-UNAM

⁷⁰ Las características de los métodos de elección de Rector fueron tomadas del trabajo de López Zarate Romualdo et. al (2011), las características adicionales y otras atribuciones de las figuras de gobierno mencionadas son planteamientos propios.

medida administrativos. Los no paritarios pueden ser tripartita entre estudiantes, académicos y funcionarios, o bien, donde los directivos tienen una sobrerrepresentación y son mayoría (como en el caso de la UNAM, aunque ahí el Consejo Universitario no elige al rector).

Otro criterio común de composición es la unidad académica: plantel, escuela, facultad, departamento. En universidades grandes tiende a elevarse el número de integrantes del órgano colegiado para cubrir las cuotas de representatividad. Es posible afirmar que, a mayor tamaño de los Consejos Universitarios, hay más dificultad para procesar las decisiones, tendencias hacia el burocratismo o lentitud en el cumplimiento de sus tareas. Incluso se ha analizado que en los órganos colegiados masivos aumenta el poder e influencia de las autoridades unipersonales y directivas⁷¹

En general, los consejos universitarios –y sus equivalentes- tienen las principales atribuciones de carácter legislativo, incluidas la creación de nuevos planes y programas de estudio; los términos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico (Estatuto del Personal Académico); y la aprobación del presupuesto. También, suelen ser el interlocutor del informe del Rector, otorgan los principales reconocimientos de la institución y definen la creación de nuevos departamentos, escuelas o facultades.

En cuanto a la elección de Rector, el mecanismo donde el Consejo Universitario designa tiene variantes. En algunas universidades se elige de entre una terna de candidatos surgidos en las instancias de gobierno locales (escuelas, facultades, campus); en otras hay un proceso de registro de candidaturas que realiza el propio Consejo tras auscultar a la comunidad; y en otras los candidatos son propuestos por un porcentaje mínimo de consejeros necesario para postularse.

Junta de Gobierno

⁷¹ López Zárate, Romualdo (2010) "Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas mexicanas: ¿será posible su transformación?", en Daniel Cazés, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coordinadores), *Las universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*, México, CEIICH-UNAM / Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa; pp. 203-234.

Se trata de un pequeño grupo de notables. Figuras universitarias de larga trayectoria, destacados por el liderazgo en su campo y expresión de los grupos históricos de la institución, pero por encima de ellos en la jerarquía universitaria. Su existencia remite a la Junta de Avenimiento creada en 1944 en la Universidad Nacional por Manuel Ávila Camacho integrada por los ex rectores de la época para dar salida a una profunda crisis política que había derivado en la existencia de dos rectores. Su objetivo explícito fue, entonces, despolitizar y estabilizar a la Universidad tras un periodo de fuertes convulsiones y confrontaciones internas, en el marco de una amplia autonomía que incluía procesos de elección para los principales cargos universitarios, y de un periodo de fuerte distanciamiento con el Estado mexicano (ver Cap. 1).

Actualmente, en las 13 universidades donde una junta de gobierno, directiva o similares elige al Rector, existen diferentes características de integración, pero en todas el Consejo Universitario designa sus integrantes (López Zarate, 2011). Las juntas de gobierno tienen como función principal la designación del Rector y de otras autoridades unipersonales. También destaca que resuelve controversias entre órganos de gobierno. Las evidencias señalan que es la forma de elección menos problemática y la más estable (López Zarate, 2011). Para otras perspectivas también representa una forma vertical y autoritaria, inhibidora de la participación de la comunidad universitaria en las decisiones institucionales (Ordorika, dixit). La política universitaria se encuentra entre esas dos posibilidades.

Votación universal

La universidad sería una democracia donde la representación institucional *debe ser* avalada por la comunidad. La experiencia documentada revela que este mecanismo requiere un andamiaje jurídico e infraestructura organizacional que dé orden y certidumbre a los procesos electorales, mediante mecanismos de control, padrones confiables, recursos humanos capacitados, instancias jurisdiccionales etc., usualmente débiles, lo que genera incentivos para la impugnación de resultados, mayor confrontación entre los grupos de la comunidad universitaria y potencial utilización de recursos económicos de manera discrecional, incluso con interferencia externa (López Zarate, 2011).

Al parecer esta fórmula conlleva tal obsesión por el voto que contradice los valores de libre examen y discusión de las ideas, irónicamente genera el énfasis en la elección de las figuras unipersonales en detrimento del autogobierno académico.

Colofón

Podemos concluir, respecto a este factor explicativo, que las reglas que distribuyen y norman el ejercicio del poder en las universidades, es decir, el acceso a la titularidad de los órganos o autoridades unipersonales o colegiadas, tienen un papel fundamental en la gobernabilidad universitaria: son las reglas del juego.

No importa si estas reglas se respetan al pie de la letra, de hecho sería absurdo pensar que así sucediera, como también sería absurdo pensar que son “letra muerta” o “no sirven para nada”. Lo importante es que permiten un marco de referencia para que las universidades se autogobiermen y cumplan con sus funciones sustantivas. También, distinguirlas contribuye al análisis de la gobernabilidad, pues cuándo ésta se rompe justo implica insuficiencia de las reglas formales para el arbitrio de las relaciones *reales* entre los grupos universitarios.

2.4 EL FACTOR INFORMAL DE LA GOBERNABILIDAD UNIVERSITARIA

Entonces, las reglas formales constriñen el actuar de los grupos de estudiantes, profesores, investigadores y administrativos en la competencia por el poder, en la influencia sobre las decisiones institucionales y en los procesos de reforma. Sin embargo, en ningún caso determinan mecánicamente la vida política en el *campus*.

Las relaciones de poder en las universidades están impregnadas de usos y costumbres, ineludibles para los actores que ejercen o aspiran a la titularidad de los cargos, o sea, el ejercicio formal de la política. Una autoridad unipersonal o colegiada tiene ciertas atribuciones para decidir en diferentes aspectos de la vida académica, en la operación de los servicios administrativos, o en el impulso de procesos de reforma institucional. Si quiere tener éxito en sus objetivos o garantizar la estabilidad, está obligada a generar consensos y mecanismos de persuasión –no por las normas sino por la praxis de la política universitaria,

e incluir a las *fuerzas reales*, sean los grupos a los cuales debe apoyos previos, los adversarios nominales o los nuevos aliados.

Recursos, prestigios y discursos: las reglas no escritas de la política universitaria

Más allá de vicisitudes epistemológicas sobre los fundamentos racionales del conocimiento, el punto es que aparece –y en efecto es– la “materia prima” de las universidades, el objeto en torno al cual estructuran y ordenan sus actividades. El conocimiento no es un ente abstracto con vida propia. Aún y cuando se pueda objetivar social o institucionalmente, su existencia es obra de los sujetos que lo producen, con todo y sus contradicciones.

La presente investigación considera que la producción de conocimiento en las universidades públicas con autonomía puede plantearse como un patrimonio propio de sujetos que han incorporado un conjunto de ideas, experiencias y prácticas para crearlo, transmitirlo o distribuirlo.

John W. Meyer y Brian Rowan señalan que, como toda organización académica, las universidades son expresión de mitos racionalizados. Su constitución legal y burocrática sería efecto de las reglas, símbolos y significados semi institucionalizados, y no tanto – como comúnmente se asume– de las estructuras de control y coordinación de las funciones educativas. Lo anterior se expresaría, por ejemplo, en el desacoplamiento de unidades con fuerte identidad específica, por encima de la interdependencia central en la organización (Meyer y Rowan, 1983).

La organización del conocimiento en las universidades se articula mediante la acción de los sujetos que la componen, con procesos inherentes al cumplimiento de sus fines como telón de fondo. Las demandas generalmente se presentan en torno a la autonomía y libertad de creación; a condiciones financieras, tecnológicas y laborales adecuadas; y a la colegialidad como vía legítima para socializar y administrar los conocimientos. Las posibles convergencias o contradicciones tienen lugar entre los patrimonios epistémicos y otras formas de patrimonialismo material, político u organizacional (Miranda, 2001).

Las disciplinas son la columna vertebral de la organización del conocimiento en las universidades. La actividad académica opera mediante el patrimonialismo epistémico de sujetos que cultivan de manera especializada un cierto saber, que se convierte en un *saber-hacer* (Miranda, 2001). Ahí se legitiman las reglas para el gobierno y la toma de decisiones inherentes a la producción del conocimiento. La disciplina distingue a los grupos en el marco de culturas académicas, interacciones sociales y regulaciones profesionales e institucionales que definen dinámicas de identidad y diferencia (Becher, 1992)

Los procesos de creciente especialización disciplinar han complejizado el andamiaje institucional de las universidades. Burton Clark (1983) subraya que dicha especialización es el fundamento de la organización universitaria, puesto que implica esferas autónomas que inciden directamente en la división del trabajo académico, en la cultura, creencias, sistemas de autoridad y formas de institucionalización.

Al planteamiento de Clark podemos agregar que, cuando se discute un estatuto epistemológico, a propósito de éste o incluso, sin éste, se debate la instrumentación de intereses y proyectos que trascienden el ámbito epistémico y se colocan en la controversia ideológica y política: el lugar del conocimiento en su relación con los distintos grupos de interés internos y externos que intervienen o intentan intervenir en las universidades.

Los marcos disciplinares se intersectan mediante los esquemas de regulación y control y la dinámica de la profesión académica (Miranda, 2001). Representa el espacio de la adscripción laboral, las jerarquías, la distribución de las posiciones, los ascensos y los reconocimientos materiales y simbólicos.

En este punto es necesario recuperar la noción de *campo* de Bourdieu. Pensar al campo universitario como un espacio que se construye con referencia a los distintos tipos de poder o capital que los actores poseen, y en torno a la posición que los agentes guardan respecto al volumen total de capital implícito en el campo (Bourdieu, 1980?). Se trataría de identificar los mecanismos de reconocimiento interno, por un lado, y los del ámbito externo, por el otro.

En el caso mexicano, como ya vimos, la notoriedad exterior se sitúa en el *campo educativo*, donde el valor de cambio que manejan los agentes se traduce del capital académico al político, al burocrático, o al capital económico (financiamiento o vinculación con las empresas), así como a posiciones estratégicas en los ámbitos más amplios de la sociedad y el Estado.

En el nivel interno de las universidades autónomas el conocimiento se produce, transmite y distribuye a través del conjunto de reglas compartidas que, además de ordenarla, la legitiman. Sujetos, grupos o áreas controlan y certifican procesos y decisiones a partir de su capital epistémico, pero también del capital político de estudiantes, burocracia, profesores y gremios que disputan el *poder* en la universidad.

Las redes e intereses en el campus: diferenciación y unidad

Como ya se expuso, la gobernabilidad universitaria se relaciona directamente con la existencia de redes integradas por los actores que las componen: académicos, estudiantes y administrativos. La diferenciación interna define el rol de cada actor en la política universitaria, a partir del lugar de adscripción (campus), la disciplina o ámbito epistémico, y las jerarquías y roles en el proceso educativo. La diferenciación y la unidad juegan políticamente en los cuerpos colegiados.

Es importante destacar que los órganos colegiados no sólo tienen las funciones descritas en las reglas formales del gobierno universitario. También juegan funciones simbólicas que pueden explicar por qué se invierte más tiempo dándole sentido a los temas a discutir, que a la toma de decisiones. Merton (1970), afirmaba que hay “funciones latentes” en las organizaciones que no aparecen formalmente y no son reconocidas, pero que sin embargo llenan vacíos importantes. Se trata de funciones “vivas” que pueden surgir o cobrar importancia en cualquier momento⁷². Romualdo López Zarate (2010) aplica para el caso de los consejos universitarios de las universidades autónomas en México, el planteamiento de Robert Birnbaum, quien siguiendo a Merton utiliza la idea de las

⁷² Merton, en López Zarate (2010).

“funciones latentes” para la comprensión de los senados de las universidades estadounidenses⁷³:

Son un *símbolo institucional* de la cooperación entre la comunidad académica y la administración, de la defensa de los valores universitarios; son un *proveedor de estatus* y un *mecanismo de proyección*. Encarnan el reconocimiento de la participación de los académicos, aunque en realidad estos participen escasamente, y también son ruta de movilidad y reclutamiento para cargos en la administración o en el gobierno universitario; son un *bote de basura o una congeladora*, atienden todo tipo de asuntos aunque no estén obligados ni dispuestos a dar respuesta a todos, mecanismo efectivo para problemas que no se quieren resolver y para enfriar asuntos candentes; son un *ritual* y un *pasatiempo*, ayudan a estabilizar la institución, reducen la ansiedad institucional, son también un pasatiempo para saludar a amigos, para enterarse de las intrigas políticas, para conocer los chismes de la administración, para quejarse de la cafetería y del estacionamiento (...)

La cultura política universitaria

Irónicamente, el carácter representativo de la forma de gobierno universitario y el *espíritu democrático* que plantea la elección de los consejeros de cada sector -añeja demanda de múltiples movimientos estudiantiles (ver Supra., Cap. 1)-, se topa, en general, con muy baja participación de profesores y estudiantes. Pese al derecho a decidir quién ejercerá las funciones formales de autoridad, no hay un ejercicio efectivo del mismo. La lejanía de representantes y representados es mayúscula y la imposibilidad real de procesar la avalancha de asuntos que reciben, en tiempos perentorios y con discusiones donde la comunidad participe, es evidente (López Zarate, 2010).

Tal ironía, coloca al análisis de la peculiar cultura política que tiene lugar en las universidades, como parte del factor explicativo informal-interno de la gobernabilidad. Si bien se trata de un tema emergente en los estudios sobre la educación superior, en las Ciencias Sociales tendríamos que remontarnos a 1954, cuando el texto clásico *The*

⁷³ Birnbaum, Robert. “The Latent Organizational Functions of the Academic Senate: Why Senates Do Not Work But Will Not Go Away”. *The Journal of Higher Education* Vol. 60, No. 4 (Jul. - Aug., 1989), pp. 423-443 Ohio State University Press, <http://doi.org/10.2307/1982064>

Psychology of Voting: An Analysis of Political Behavior (1954) de Paul Lazarsfeld, S.M Lipset, A. Barton y J. Linz, apareció como la primera revisión bibliográfica sobre participación política, en tiempos donde el tema emergió como un ámbito de interés analítico innovador.

En principio, podemos definir participación política como aquellas actividades realizadas por ciudadanos privados que están más o menos dirigidas a influenciar la selección del personal de gobierno y/o las acciones que ellos toman⁷⁴. El concepto se ha ensanchado y abarca diferentes formas de participación, las cuales se pueden distinguir entre grados de formalidad o informalidad, entre sólidas estructuras organizativas o elementos de espontaneidad, entre capacidad de sostenerse en el tiempo o existencia esporádica y fugaz, y más aceptadamente, entre formas convencionales y no convencionales de participación. Si bien, se ha hecho énfasis en el voto como expresión participativa convencional de los sistemas democráticos, sigue siendo fundamental analizar los grandes procesos de acción colectiva.

En el texto clásico de Almond y Verba (1970): *La cultura cívica: estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*, al abordar los casos de cinco países: Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia y México, los autores concluyen que es altamente probable que a mayor educación un ciudadano será más participativo:

Entre las variables demográficas generalmente estudiadas (...) ninguna puede compararse con la variable de la educación, en cuanto a que parece ser determinante de las actitudes políticas. El hombre no educado o de una educación limitada, es un agente político de aquel que ha alcanzado un nivel superior de educación⁷⁵.

Sin embargo, en las comunidades universitarias se dirimen elementos contradictorios: hay desconfianza en las instituciones del Estado pero proclividad a participar en las elecciones federales para elegir sus representantes en las mismas; hay confianza e identidad con la institución educativa de la que forman parte, pero minúscula es la participación en la

⁷⁴ Verba, Sidney y Nie, Norman H (1972) *Participation in America: Political democracy and social equality*, Chicago: The University of Chicago Press, 1972, p. 2.

⁷⁵ Almond y Verba

elección de sus representantes. En cualquier caso, muy pocos participan en organizaciones formales.

Los académicos

Los académicos se desenvuelven en un espacio simbólico regido por las jerarquías propias del trabajo intelectual institucionalizado. Los cambios promovidos por los estímulos económicos asociados a la productividad, entre otros objetivos para mejorar grados e indicadores, han modificado sustancialmente la naturaleza del trabajo académico. Surgieron licencias, becas, descargas docentes, e incremento del prestigio asociado a las maestrías y doctorados. Todo, por lograr el preciado indicador de que los académicos elevaran sus credenciales (Galaz y Gil, 2004).

De acuerdo con el trabajo de Manuel Gil Antón y Jesús Galaz, en 1980 había más plazas académicas que egresados. Ahora, como las plazas son uno de los bienes más escasos en la universidad mexicana, por cada puesto de trabajo los aspirantes se multiplican y arriban con credenciales y experiencias formativas incomparables a las de tres décadas antes. Se ha transitado de la oportunidad abundante de antaño, a la escasez de espacios y competencia de grados y cartas credenciales (Galaz y Gil, 2004).

Algunos analistas plantean que la asociación entre grado, pertenencia al SNI, junto a un perfil deseable y estímulos salariales, genera una elite alejada de la mayoría de los académicos mexicanos. El verdadero riesgo es que la cúspide de la pirámide represente un segmento inalcanzable por la mayoría y que, pese a la imposibilidad de alcanzarlo, se instituya como el perfil a conseguir: la aspiración idílica que permea reglas institucionales y prácticas académicas.

Igualmente, otra forma de segmentación se produce en torno a la prioridad que otorgan las universidades a sus funciones sustantivas. Se otorga a la docencia y a la difusión de la cultura un valor muy bajo en comparación con el desarrollo de actividades de investigación. Lo anterior debido a las tendencias donde el producto resultado de la investigación especializada es más fácil de medir y poner a concurso.

En otro trabajo, Galaz coordinó una compilación de ocho artículos que tomaron como referencia la encuesta “Reconfiguración de la Profesión Académica en México”, levantada en 2007 a nivel nacional por más de 100 investigadores de 32 instituciones de todo el país constituidos en la Red de Investigadores sobre Académicos (RDISA). En los textos abordan diversos tópicos, con el soporte de los datos que arrojó la encuesta, entre otros los cambios en el trabajo académico y la perspectiva de los académicos sobre las instituciones de las que forman parte y sobre ellos mismos en el desarrollo de sus funciones y de los fines para los cuales fueron creadas; también, aunque breve, a la influencia en la toma de decisiones, al gobierno colegiado y a la administración de las universidades⁷⁶.

Destacan las opiniones sobre la injerencia de instancias externas y órganos de gobierno interior en las decisiones académicas. Si bien en términos de la selección de nuevos académicos, 56.1 % considera que los funcionarios influyen más que los propios académicos (37.1 %), destaca que en torno a la aprobación de nuevos programas académicos, especificación de líneas de investigación y evaluación de la investigación, 52.6% de los encuestados considera que son los académicos quienes definen los criterios de tal función sustantiva, frente a 31.8 % que considera que son los administradores institucionales y de las unidades académicas⁷⁷.

En torno a la selección de puestos clave en la administración (incluyendo el del rector) una abrumadora mayoría de 74.8% considera que son decisiones tomadas al interior, sea mediante Juntas de Gobierno Institucionales (34%), Administradores institucionales y de las unidades académicas (30.6%) o los académicos en lo individual o a través de Comités (10.2%), frente a un 23.8% que considera que tales decisiones las toma el gobierno o grupos de interés externos⁷⁸.

⁷⁶ J.F. Galaz Fontes, M. Gil Antón, L.E. Padilla González, J.J. Sevilla García, J.L. Arcos Vega y J.G. Martínez Stack (Coords.) (2012), *La reconfiguración de la profesión académica en México*, Culiacán, Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2012, 236 p.

⁷⁷ J.F. Galaz Fontes, M. Gil Antón, L.E. Padilla González, J.J. Sevilla García, J.L. Arcos Vega y J.G. Martínez Stack (2012) “México: retrato de una profesión subordinada”, en *La reconfiguración de la profesión académica en México*, Culiacán, Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2012, pp. 204-206

⁷⁸ Galaz, et. al. (2012), “México: retrato de una profesión subordinada”, en *La reconfiguración de la profesión académica en México*, Op. Cit., pp. 207-209.

Sirva lo anterior como una aproximación somera al mundo de los académicos en el renglón que ocupa a este trabajo: el gobierno universitario.

Los estudiantes

Por su parte, los estudiantes universitarios son parte del minúsculo sector que en nuestro país accede a la educación superior. Es decir, pertenecen a un grupo social específico sobre el cual se depositan expectativas productivas o laborales relacionadas con “el mañana”.

En tanto usuarios de los servicios educativos que prestan las universidades, representan al actor principal. Si bien el imaginario común asigna a los estudiantes un rol estandarizado, genérico y uniforme: adquirir conocimientos y obtener un título, en realidad constituye un sujeto multifacético. Se distingue de los académicos, tanto por su lugar en el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por su pasaje transitorio en la institución – a diferencia del carácter de asalariado del profesor-. También lo caracteriza su explosividad simbólica.

Las universidades son instituciones que reciben, educan, y otorgan identidad a una buena cantidad de jóvenes que llevan alrededor de doce años en el espacio escolar. Resistieron los filtros, exámenes y obstáculos que expulsaron a la mayoría de sus compañeros en los niveles educativos previos. Son “expertos en escuelas”. Adicionalmente, el pasaje a la universidad toma aires de ruptura en más de un sentido. Como afirma Miguel Ángel Casillas:

(...) aprenden un lenguaje propio, particular y especializado (...) en torno a un sistema jerárquico y de prestigios en el que se reconoce como valor dominante el saber (...) la socialización en la Universidad es un proceso interactivo, ordenado por la construcción de identidades sociales y profesionales, lo que implica tomar como propio el presente y pasado del grupo (...) y se expresa a través de “el conjunto de signos y símbolos que hacen posible estar en relación con un dominio de objetos” (Foucault, 1969).

Las formas de socialización que tienen lugar alrededor del proceso de enseñanza aprendizaje vinculan a los estudiantes de diversas formas. Pueden ser vínculos afectivos, económicos, de integración a profesiones y disciplinas, o vínculos políticos. Incluso el ocio,

que podría parecer una nimiedad lejana de las funciones sustantivas de la universidad, existe e influye en los aspectos identitarios:

Los festivales, competencias deportivas, manifestaciones políticas y demás eventos colectivos se convierten en espacios de intercambio de bienes simbólicos, donde los jóvenes se reconocen e identifican a través de códigos lingüísticos, maneras de vestir (un hexis corporal de acuerdo a Bourdieu) y donde encuentran causas y problemas comunes. Algunos espacios institucionales como las bibliotecas, cafeterías y galerías son usados por los estudiantes, que amplían las estrictas funciones para las que fueron diseñados⁷⁹

La participación política de los estudiantes universitarios

¿Cuáles son las pautas de participación de los estudiantes universitarios? Una hipótesis construida desde el exterior es que, dada su condición de acceso al conocimiento y a la adquisición de una amplia cultura general, tendrían niveles de participación importantes.

En realidad, el joven participativo es un sujeto idílico no aplicable a la heterogeneidad estudiantil. La visibilidad en momentos de movilizaciones masivas contrasta con la apatía e inmovilidad de largos periodos; la identidad y confianza en la institución no explica su débil participación en el autogobierno universitario, sea en la elección de sus representantes en los órganos colegiados o en su participación formal en una organización estudiantil.

Al interior de las universidades, los elementos culturales y simbólicos donde los estudiantes se encuentran inmersos ilustran, junto al abordaje sobre los académicos realizado líneas arriba, el factor informal de la política universitaria. Vale la pena caracterizar lo anteriormente expuesto con trabajos de investigación alusivos.

Es el caso de la Encuesta de Estudiantes de la UNAM, realizada en 2011⁸⁰ y que constituye un excelente estudio de caso. Plantea que los rasgos de la institución de

⁷⁹ Casillas Miguel Ángel, "Educación como socialización en la universidad mexicana", Encuentro de Especialistas en Educación Superior, re-conociendo a la universidad, sus transformaciones y su porvenir, Tomo III, Los actores de la Universidad: ¿Unidad en la diversidad?, México, UNAM, Colección Educación Superior, 2000, p. 163

⁸⁰ María Herlinda Suárez Zozaya, Encuesta de estudiantes de la UNAM, ENEUNAM 2011, Seminario de Educación Superior, Seminario de Investigación en Juventud – CRIM, México, 2012, 243 p.

educación superior más importante del país constituyen el contexto en que los estudiantes aprenden una profesión y desarrollan una parte sustantiva de sus vidas. La investigación analiza, mediante una secuencia lógica, la relación subjetiva de los estudiantes con la institución, su involucramiento con los símbolos que le otorgan especificidad, así como sus prácticas y rituales vinculados con el gobierno universitario.

La sección dos de la Encuesta se intitula “Representación y participación política y cultural”. El análisis de las poblaciones estudiantiles según respuestas afirmativas a las seis preguntas que la conforman, reflejó lo siguiente:

Un poco más de la mitad del conjunto estudiantil de la UNAM sabe que tiene representantes estudiantiles en los órganos internos de gobierno y solamente una cuarta parte los conoce. Entre quienes los conocen 53% se siente bien representado por ellos y menos del 20% participó en la última elección de consejeros estudiantiles. Por su parte la mayoría de estudiantes no conocen las declaraciones y opiniones públicas del rector, aunque entre los que afirman conocerlas casi 7 de cada 10 estudiantes se sienten representados por ellas⁸¹.

En la sección 2.2 “Participación en las organizaciones de la UNAM”, la evidencia demuestra que, de entre los estudiantes que sí participan organizadamente, sólo 14% lo hace en grupos institucionales. Los grupos deportivos son los que registran la mayor participación. Las respuestas reflejaron que las organizaciones culturales, políticas y académicas no le resultan atractivas a los estudiantes⁸².

Por su parte, de entre los estudiantes que declararon no participar, 67% arguyeron como motivos las opciones “no tengo tiempo” y “no me interesa participar”. Los autores agregan: “eso habla de jóvenes cuyos tiempos e intereses cotidianos no alcanzan para participar en este tipo de grupos y actividades”. Los autores aseguran que los resultados obtenidos evidencian que entre los estudiantes predominan niveles significativamente bajos de participación e involucramiento en prácticas que se relacionan con la toma de decisiones y el gobierno universitarios.

⁸¹ Encuesta de estudiantes de la UNAM, *Ibíd.*, p. 43-45

⁸² *Ibíd.*, p. 47 y 48.

Conclusiones preliminares

El segundo capítulo de la investigación ha planteado cuatro factores explicativos de la gobernabilidad universitaria. La capacidad de gobierno interior y las tendencias a la estabilidad o al conflicto en las universidades con autonomía pueden ser explicadas con cuatro factores que interactúan en cada caso de manera dinámica y diferenciada a partir los ámbitos referidos: a) reglas y estructuras formales de su relación con el exterior; b) reglas y estructuras formales del gobierno interior; c) reglas y estructuras informales de la interlocución externa; d) reglas y estructuras informales de la política en el interior de la universidad.

La caracterización general realizada en el presente capítulo permite indagar en cualquier caso particular de gobernabilidad o ingobernabilidad universitaria. Si bien el caso de la UACM permitirá ejemplificar lo anterior, valga decir por ahora que incluso podrían establecerse—aunque no es el objetivo de la presente investigación— probables relaciones causales desde posibles combinaciones de cada elemento.

Por ejemplo, mecanismos formales de asignación presupuestal y de participación de subsidio extraordinario asociadas a relaciones de pacto o cercanía entre las autoridades universitarias y las elites políticas federales o locales, o al cumplimiento de los indicadores de programas externos a las instituciones. Otra opción puede ser, por el contrario, asociar condiciones de reducción del presupuesto asignado con disputas entre el gobierno local o el gobierno federal y las autoridades universitarias.

En el plano interno podríamos contemplar que los arreglos entre los grupos con presencia y capacidad de influencia en la institución, *normalmente*, sean como sean las reglas (niveles de colegialidad / peso de las autoridades unipersonales), tienden a la estabilidad en la toma de decisiones o al impulso exitoso de procesos de reforma institucional. Por el contrario, si la disputa entre los universitarios o la ausencia de acuerdos crece al grado de la ruptura y las reglas formales para el arbitrio entre los grupos resultan insuficientes, la institución tiende a la ingobernabilidad, sea cual sea el diseño institucional o la forma del gobierno interior.

Una opción más sería intentar identificar en qué tipo de combinaciones las reglas formales centradas en las autoridades colegiadas o las que tienen como eje organizacional a las autoridades unipersonales pueden sortear la relación entre los grupos internos y la interlocución con el exterior de mejor forma. Todo a conciencia que son causalidades complejas, probabilísticas.

El análisis de tales probabilidades escapa a los fines de la presente investigación. Planteadas sobre la mesa aspiran a ser útiles para el estudio de caso que nos aboca: el conflicto de 2012 en la UACM.

2.1 LAS REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO EN LA UACM

El lento camino en la construcción de su gobierno interior

Una vez que la UACM obtuvo autonomía comenzó la transición entre su condición de organismo descentralizado del Gobierno del Distrito Federal y la de una institución de educación superior autónoma. Su modelo de autonomía, plasmado en el hecho de que la Ley le delega como atribución propia la definición de su forma de gobierno, supuso conformar un Primer Consejo Universitario responsable de aprobar el Estatuto General Orgánico. Ahí se instituyeron –parcialmente- el conjunto de autoridades y normas para la toma de decisiones: las reglas de la disputa por el poder institucional.

Inmediatamente a la publicación de la Ley de la UACM, el 5 de enero de 2005, desapareció cualquier representación del ejecutivo o legislativo local en la Universidad. La administración y el gobierno interior quedaron a cargo de los órganos existentes, de carácter provisional y para garantizar el funcionamiento de la institución. El Artículo Segundo Transitorio de la Ley de la UACM dispuso que:

Entre la publicación de la presente Ley y la aprobación del Estatuto General Orgánico, los órganos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México serán los mismos con los que cuenta actualmente la Universidad de la Ciudad de México: Un rector, Un Consejo Asesor y un Consejo General Interno

Asimismo el Artículo Sexto Transitorio de la ley mandató que:

Quien ostente el cargo de Rector del organismo descentralizado de la Administración Pública denominado Universidad de la Ciudad de México al momento de la entrada en vigor de esta ley será el Rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en los términos establecidos (...) hasta que el Consejo Universitario establezca los nuevos órganos de gobierno y, en su caso, se haga una nueva designación, en los tiempos y formas que el propio consejo decida.

Aunque se menciona en el Decreto de Creación de la UACM en 2001 y tenía que estar instalado al momento de obtener autonomía, el Consejo General Interno (CGI) aún no estaba conformado. En principio, en el periodo fundacional era entendible pues no había comunidad que lo erigiera, pero su creación se aplazó y, sin plazos fijos, el Consejo Asesor y el Rector asumieron las facultades correspondientes. Concretamente, tal y como sucedió en el periodo fundacional, la figura de Manuel Pérez Rocha, con el aval “moral” del Consejo Asesor, fue de suma importancia.

La UACM vivió un intenso proceso de transición. En un plazo breve tuvo que convocar a elecciones para el Consejo General Interno, deliberar y generar los consensos suficientes sobre la composición del primer Consejo Universitario (CU), y posteriormente realizar las elecciones para integrarlo; con la maquinaria organizacional que ello implica y la inexperiencia y poca participación de su joven comunidad. Al mismo tiempo, fue necesario reiterar el marco propicio –también provisional- para resolver las cuestiones administrativas y de organización institucional inherentes a la vida académica.

El 30 de junio de 2005 se desarrolló la primera jornada electoral en la historia de la UACM. Un mes después tomó protesta el CGI y renovó algunas vacantes a principios de 2007⁸³. En torno al Primer Consejo Universitario, la Ley de la UACM mandató su instalación a más tardar el 5 de enero de 2008⁸⁴.

⁸³ El CGI fue presidido por el Rector e integrado por un representante académico y otro estudiante por cada colegio y plantel, 23 en total; y por los 7 coordinadores de planteles y colegios, con derecho a voz pero sin voto.

⁸⁴ El numeral V del Tercer Transitorio de la Ley facultó al Consejo Asesor para “establecer, en colaboración del Rector y escuchando la opinión del Consejo General Interno (quién asumió los acuerdos del Congreso, N. del Autor), las condiciones y mecanismos para la instalación del primer Consejo Universitario, a más tardar en tres años contados a partir de la publicación de la ley.

Después de un Congreso Universitario donde la comunidad presentó propuestas sobre la integración del máximo órgano colegiado de gobierno, casi al concluir el plazo se realizaron las elecciones y finalmente el primer Consejo Universitario se instaló el 18 de diciembre de 2007. Lo presidió el Rector, cincuenta por ciento de representantes estudiantiles y cincuenta por ciento de representantes profesores. Los coordinadores de Plantel y los coordinadores de Colegio, figuras unipersonales de gobierno que habían participado en el CGI, así como dos representantes del personal administrativo, participaron con derecho a voz pero sin derecho a voto.

Del poder formal al poder real

La tarea de aprobar el Estatuto General Orgánico debió ser prioridad del primer Consejo Universitario. Lo era de acuerdo con la ley de la UACM. Al mencionar en el presente estudio el carácter “constituyente” del primer CU se hace derivado de la responsabilidad originaria que se le asignó, constitutiva del poder formal: elaborar las reglas fundacionales del autogobierno universitario. Se trata de lo que ya está definido en el grueso de universidades con autonomía, derivado de la explicación histórica y legal realizada en el capítulo anterior. Al interior de la UACM implicó deliberar y acordar la organización del gobierno universitario, cuestión nada sencilla, incluida la composición futura del propio Consejo y la existencia y atribuciones de otros órganos de gobierno e instancias académicas y administrativas. Por eso una premisa sobre nuestro objeto de estudio central que hasta este punto podemos concluir es que en la UACM el problema no es de *reforma* sino de *forma*.

Sin embargo es de anotarse que el primer Consejo Universitario tuvo un periodo de adaptación en lo que podríamos llamar *tránsito* del poder formal al poder real: intervenir en la gestión del funcionamiento cotidiano de la Universidad, que no podía detenerse, y que siguió desarrollándose con normas transitorias donde compartía el poder con el primer Rector y el Consejo Asesor. La diferencia era que éstos últimos venían manejando las decisiones fundamentales los años previos.

Los criterios de ingreso a la Universidad, los procedimientos para la titulación, la revisión de planes y programas de estudio, la dictaminación y evaluación del personal

académico o la certificación de conocimientos, funcionaron con circulares, normas temporales o acuerdos entre los grupos internos, en la medida que del Estatuto General Orgánico -que por norma debía aprobar el primer CU en los tiempos marcados por la ley- se desprenderían las reglas para la administración específica de dichos asuntos de gobierno universitario. Otros, como los alusivos a los derechos y obligaciones de estudiantes, la evaluación de profesores, o la seguridad en los planteles, aún en la actualidad siguen pendientes.

Tras largas deliberaciones y foros con la comunidad, de participación más bien reducida, el primer Consejo Universitario aprobó el 10 febrero de 2010 el Estatuto General Orgánico (EGO) de la UACM. El ejercicio no tuvo como eje de las discusiones una revisión puntual de las necesidades organizacionales de carácter académico, con miras a fortalecer las aspiraciones de innovación que plantea la Ley. Por el contrario, los consejeros concentraron sus baterías en la definición de los órganos de gobierno y en los mecanismos de control, sobre todo en la existencia de la figura de Rector (hubo quienes proponían desaparecerla en aras de la *horizontalidad*), en los procedimientos para elegirlo y en la composición del Consejo Universitario.

Al final, en el Estatuto quedó plasmado un diseño institucional donde el máximo órgano de gobierno se integraría paritariamente por profesores y estudiantes, uno por cada Colegio y Plantel, así como un Rector sumamente acotado, electo por dos terceras partes de los consejeros, donde representaría un voto y carece de capacidad de veto. Además, el EGO definió que el Consejo Universitario tiene de manera originaria la atribución de nombrar a los titulares de puestos clave como Abogado General y Tesorería (a propuesta de una terna que presenta el Rector), y Contraloría General (mediante convocatoria pública y votación en el pleno, sin que intervenga el Rector).

El Estatuto aprobado por el primer CU normó facultades, temporalidad y plasmó los procedimientos para la designación de los puestos clave aludidos, así como los requisitos para postular a cada cargo. Estas figuras normalmente dependen de la rectoría en las universidades públicas con autonomía.

Democracia discursiva y lentitud decisora

El de la UACM es, en los hechos, un diseño institucional inspirado en el hipotético gobierno democrático, y más concretamente de la supeditación de los titulares de la administración a los órganos colegiados. Esto sugería establecer dinámicas de trabajo colectivo donde privara la colaboración y el apoyo mutuo (principio planteado en su ley), pero por el contrario surgió un conflicto de magnitudes sin precedentes donde dos bandos, en diferentes momentos y de diversas formas, pidieron la intervención de instancias externas.

La Ley de la UACM ha implicado una pesada transición para diseñar su régimen de gobierno interior y las reglas organizacionales que garanticen el cumplimiento de sus funciones sustantivas. El dilema no es sólo jurídico, sino fundamentalmente político. Digamos que la UACM ha tenido que *hacer* lo que en las otras ya está *hecho*. Un arma de doble filo. La institución ha invertido tiempo y energía para construir los acuerdos políticos necesarios entre las redes organizadas que integran la comunidad universitaria. A la fecha en que esta tesis se escribe, diez años después de la aprobación de la ley de autonomía, falta incorporar la estructura académica y administrativa al Estatuto General Orgánico, pues sigue funcionando con una norma provisional que aprobó el extinto Consejo Asesor en 2005. Tampoco cuenta con un Estatuto del Personal Académico.

Lo que en el futuro será una ventaja –que no tengan que recurrir al órgano legislativo del Estado para modificar su norma fundamental- representó en términos de su gobernabilidad una desventaja: responder a las necesidades de la gestión cotidiana y las presiones del entorno, que aumentaron conforme creció en dimensiones y complejidad, y al mismo tiempo, en la responsabilidad de definir las normas del gobierno universitario.

¿Esta lenta construcción de su organización interna contribuyó al surgimiento y agudización del conflicto?

Tal y como veremos en el capítulo tercero, muchos de los argumentos vertidos por las facciones enfrentadas en la crisis y por las voces expresadas en la opinión pública eran para denostar a la institución como una suma de ocurrencias sin resultados, ni evaluación, ni normatividad, o eran para defender un retrato idílico de una universidad democrática y

popular. Como hemos visto, afirmaciones en cualquiera de estos sentidos no aparecen en la Exposición de Motivos de la Ley.

¿Las posturas en el conflicto se expresaron como una disputa de ideas en torno al proyecto educativo fundacional de la UACM? ¿Se trató de una ruptura entre las fuerzas reales en la institución, de la insuficiencia de reglas o de la forma de conducción de la rectoría?

Si un debate a profundidad sobre el rumbo de la institución estuvo ausente, entonces la gestación, desarrollo y culminación del conflicto en la UACM podría tener una explicación esencialmente política: los cálculos y acciones de los grupos dentro de la institución llevaron a que unos ganaran posiciones y otros las perdieran. Ahí no importaría quién tiene la razón sino quién emprendió la estrategia política más efectiva. Esto será justo dilucidado en el siguiente capítulo.

Capítulo III

LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA ENCRUCIJADA DE LA INGOBERNABILIDAD

Introducción

La primera crisis interna de la más joven de las universidades públicas con autonomía⁸⁵ pone de manifiesto un problema de gobernabilidad institucional si tomamos en cuenta la magnitud del conflicto de 2012-2013, el cual rebasó las fronteras universitarias, y se situó como un conflicto sociopolítico donde el Gobierno y el Congreso local tuvieron que intervenir. El presente capítulo describirá y explicará cómo surge, se desarrolla y concluye dicha coyuntura.

Con tal finalidad, el esquema analítico caracterizado en los anteriores capítulos será utilizado en la narrativa del conflicto de la UACM. Si bien el estudio de un caso, en tanto método comparativo en las Ciencias Sociales, permite reconocer que cada institución es diferente –y en qué–; al mismo tiempo expresa rasgos de isomorfismo, implicados en procesos organizacionales análogos.

En este tercer capítulo podremos dilucidar el peso de cada factor explicativo en el surgimiento, desarrollo y conclusión del conflicto *uacemita*. Para tal fin la narrativa se articula un seguimiento al ejercicio del gobierno universitario en la institución capitalina, a la ruptura entre las redes y grupos internos, al entorno y a su relación con los actores externos.

3.1 Transición de terciopelo: un conflicto se gesta

Una vez aprobado el Estatuto General Orgánico, el primer Consejo universitario convocó al proceso para elegir al nuevo rector. Se registraron como candidatos el Dr. Hugo Aboites

⁸⁵ Creada en 2001 y con autonomía desde 2005, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México es una institución joven, aún en expansión. Su matrícula al semestre 2014-1 ascendía a 15, 076 estudiantes; con trece programas de licenciatura y diez de posgrado; una planta de 862 profesores-investigadores, de los cuales 798 son de tiempo completo. El costo anual de la nómina es de \$904,103.61 millones de pesos. Información obtenida del Informe presentado por el Dr. Enrique Dussel Ambrosini a la ALDF (2012).

Aguilar, especialista en educación, cercano a movimientos estudiantiles y sindicales; el Dr. Enrique González Ruiz, defensor de los derechos humanos, cercano a grupos estudiantiles de izquierda y ex rector de la Universidad de Guerrero; y la Dra. Esther Orozco Orozco, investigadora del CINVESTAV, fundadora del programa en Ciencias Genómicas de la UACM e integrante del Consejo Asesor desde la fundación de la Universidad⁸⁶.

En términos del factor informal externo, el contexto del momento estaba caracterizado por ásperas relaciones entre el rector en funciones, el Ing. Manuel Pérez Rocha, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón (MEC) y la ALDF (Cap. 2). Internamente, la candidatura de Orozco cobró fuerza como la imagen de una mujer científica cercana al Jefe de Gobierno, quien podría garantizar mayores recursos frente a las reducciones presupuestales que venían instrumentando las autoridades locales a la UACM⁸⁷.

En entrevista para la presente investigación, la entonces Rectora afirmó (E-005):

Yo llegué sobre todo con el apoyo de Marcelo, pero quien me invitó e insistió desde el 2007 fue Manuel Pérez Rocha. Me propuso delante del Consejo Asesor, y en un contexto donde a Marcelo le parecía deseable la salida del propio Pérez Rocha, entre las pocas veces que hablaron, estando yo en el Instituto (se refiere al ICyT-DF, Nota del autor), el Ingeniero le dijo que yo podía ser una propuesta viable ante las instancias de la Universidad

La profesora Lénica Rodríguez Manjarrez, consejera universitaria (E-004), por su parte comenta:

En términos discursivos pesó el tema de los recursos económicos, en términos del apoyo externo éste no fue directo, pero sí hubo un ambiente que se comenzó a configurar en torno a Orozco; Pérez Rocha hacía comentarios en voz alta, funcionarios del GDF en actos institucionales también llegaron a mencionarla e inclusive se realizó un desayuno donde fueron invitados varios consejeros donde se promovió su candidatura.

Orozco ganó holgadamente. En las presentaciones por plantel fue la más vitoreada y en cada sector donde hubo referéndums y consultas ganó con amplia mayoría. Finalmente, el

⁸⁶ Un seguimiento interesante y reciente del conflicto de la UACM puede consultarse en Roberto Rodríguez Gómez (2012), *La UACM al borde del desastre*, Campus Milenio, Números 484-489.

⁸⁷ Ver "La UACM, imposibilitada de cumplir compromisos laborales por falta de recursos", *La Jornada*, Bertha Teresa Ramírez, 12 de marzo de 2010, p. 36

pleno del Consejo Universitario la eligió con el voto de 30 consejeros, contra 8 del Dr. Aboites y ninguno para el Dr. González Ruiz⁸⁸.

La nueva rectora llegó con amplio apoyo externo e interno. Cabe mencionar que difícilmente podría afirmarse que, el apoyo externo, representó algún tipo de imposición desde fuera, como después sería planteado. En todo caso fue una circunstancia doble: su carácter de funcionaria del GDF⁸⁹, y la idea del Ing. Manuel Pérez Rocha de que era una candidata idónea que pudiera salvar las diferencias existentes con Marcelo Ebrard.

El apoyo externo e interno le permitió llegar al cargo con un enorme capital político, lo que hacía suponer condiciones óptimas de gobernabilidad para impulsar reformas de alcance mayúsculo. Pronto, se encargaría de echarlo por la borda.

El 7 de mayo de 2010, durante la toma de protesta de la nueva rectora, asistió el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en un presidium donde lucía ausente el rector fundador. Ahí, Marcelo Ebrard escuchó reclamos que demandaban mayor presupuesto. En respuesta y en un abierto espaldarazo a su ex funcionaria, afirmó que: “a una universidad así, comprometida en crear bienes públicos y dar resultados a su Ciudad, no le va a faltar un centavo”⁹⁰.

Orozco gobernó sus primeros meses con calma y bajo aparentes condiciones de diálogo y negociación. Ese periodo sirvió de puente entre el primer y segundo Consejo Universitario. En él, aprobaron algunos puntos de acuerdo entre los que destacan la creación del Consejo de Comunicación y el Consejo de Informática y Telecomunicaciones, así como la Norma de Planeación. Esta última con el objetivo de establecer mecanismos de coordinación interna entre instancias académicas y administrativas.

Poco después comenzó el proceso para renovar el Consejo Universitario y elegir a los representantes que conformarían la segunda legislatura. Fueron elecciones de poca

⁸⁸ Versión estenográfica, Primer Consejo Universitario de la UACM (en línea) <http://cu.uacm.edu.mx/>

⁸⁹ Además del apoyo del entonces Jefe de Gobierno, la ex rectora señala el apoyo interno (el cual dice aún tener), también que ella no conocía a Marcelo Ebrard hasta que una asesora le pidió presentar un proyecto de ciencia y tecnología, y a la postre, la invitara a fundar el ICyTDF. Entrevista (E-004)

⁹⁰ Ver “Entre abucheos, exigen a Ebrard más presupuesto para la UACM” (Gabriela Romero) y “Echan a Diputados panistas” (Ángel Bolaños), *La Jornada*, 8 de mayo de 2010 (en línea) www.jornada.unam.mx.

participación y sin sobresaltos, donde incluso quedaron desiertas varias candidaturas a consejeros⁹¹. El segundo Consejo Universitario tomó protesta el 10 de agosto de 2010, en condiciones de civilidad universitarias, sin bloques organizados por disciplina, sector o plantel.

Tampoco era visible la existencia de grupos de interés ligados a colectivos, asociaciones, gremios, que pudieran distinguirse por sus afinidades ideológicas o, en el mejor de los casos, diferencias epistemológicas. Los factores internos y externos explicativos de la gobernabilidad institucional en las universidades mostraban en ese momento para el caso de la UACM evidencia empírica de gobernabilidad e inexistencia de conflicto.

Durante la transición en la rectoría y la renovación del Consejo Universitario las estructuras y reglas formales e informales de la disputa por el poder eran suficientes, pese a su laxitud, para arbitrar la relación entre los universitarios. La baja confrontación hacía propicias condiciones de negociación para alcanzar acuerdos sobre el rumbo de la UACM.

La incipiente presencia de redes organizadas y la ausencia de una disputa intensa por los cargos –si bien dicha competencia no supone ingobernabilidad, siempre y cuando tenga cabida el establecimiento de pactos efectivos y más o menos duraderos-, o por influir en las decisiones que toman órganos e instancias de autoridad, expresaban condiciones de gobernabilidad suficientes. En suma, había un clima favorable para la Rectora.

El primer flanco: división en el SUTUACM

El primer flanco de confrontación provino del Sindicato Único de Trabajadores de la UACM (SUTUACM), gremio que yacía dividido tras la elección de su Coordinación Ejecutiva (CE), antes de que Esther Orozco asumiera la rectoría. Se trataba del único potencial conflicto, todavía en ciernes.

⁹¹ El Consejo Universitario se integra por dos profesores y dos estudiantes por cada Colegio de la Universidad (son tres Colegios) en cada plantel (cinco planteles), lo que equivale a treinta consejeros estudiantes y treinta consejeros académicos. De los 60 lugares se cubrieron sólo 43. Consultar en *Relación Final de los aspirantes ganadores que integrarán el Segundo Consejo Universitario*. Acuerdos y versiones estenográficas del Consejo Universitario de la UACM, (en línea), <http://cu.uacm.edu.mx/?q=node/84>

Entre agosto y septiembre de 2010 tuvieron lugar las negociaciones salariales entre el SUTUACM y la administración de la universidad. Éstas se alargaron y las diferencias se intensificaron. La propuesta de aumento de rectoría fue rechazada por el Sindicato.

En el marco de las divisiones internas, un grupo sindical se alió a Orozco y otro se fue distanciando, hasta la ruptura. Los primeros, presentaron en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCyA) una petición para pedir contratos individuales, en detrimento del Contrato Colectivo de Trabajo y en abierta ruptura con la dirección sindical. Los segundos denunciaron ante la propia JLCyA, la Secretaría del Trabajo del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que rectoría retenía ilegalmente las cuotas al SUTUACM⁹².

La administración arguyó que la Comisión de Finanzas aún no estaba constituida (lo que en efecto sucedía, debido a la ruptura entre las fuerzas antagónicas del sindicato) y que, por lo tanto, no había una figura legal para entregar los recursos. El grupo que ganó la CE del SUTUACM consideraba – y en ello insistió durante los siguientes dos años- que la administración invadía el marco de la organización sindical.

En términos de las negociaciones salariales, el 29 de septiembre la Asamblea General de trabajadores acepta el aumento propuesto por rectoría. Esa negociación correspondía al 2010 y debió realizarse en los primeros meses del año. Pero entre el cambio de rector y la división mencionada, se resolvió cuando la siguiente negociación contractual (2011-2013) aparecía a la vuelta de la esquina. En ésta última, ambas partes reconocieron mutua interlocución frente a la JLCyA y establecieron mesas de trabajo. Si bien las relaciones no eran óptimas, hubo reconocimiento bilateral y se pactó la revisión la primera semana de marzo de 2011.

El error de Orozco fue asumir, como propio, un conflicto sindical que precedía a su arribo a la rectoría, optando por apoyar a uno de los bandos en disputa. Incluso pudo intervenir y establecer interlocución con ambos grupos en términos de arbitrio o

⁹² Se trata de las primeras intervenciones de la CDHDF. Un par de años más adelante, en una carta donde describe los temas polémicos de su gestión e incluye la crisis de la UACM, su entonces titular argumentó detalladamente la intervención del organismo a lo largo del conflicto. Puede consultarse en González Plascencia, Luis (2013), *En defensa del ombudsman*, (en línea) <http://www.animalpolitico.com/2013/11/exombudsman-capitalino-se-defiende/>

conciliación para evitar que los intereses de la universidad se vieran afectados. Pensando en el capital político con el que llegó, una intervención así la hubiera colocado como un liderazgo capaz y efectivo. Pero no. El conflicto sindical se trasladó a su administración en las negociaciones salarial y en la demanda de una parte del Sindicato de que las autoridades universitarias retenían las cuotas sindicales.

Digamos que, en lugar de evitar los costos de un conflicto heredado, ahondó la división interna. Era visible que había un bando (el que perdió por escaso margen la elección de la coordinación ejecutiva) con el cual compartía intereses y quienes, a la postre, fueron sus aliados políticos incondicionales. El asunto sindical significó un elemento adicional a los otros flancos de confrontación que paulatinamente surgirían en la UACM. La doctora Orozco daba la primera muestra de incapacidad para resolver conflictos, establecer negociaciones y edificar acuerdos.

3.2 De la armonía a la polarización: el Segundo Consejo Universitario.

Reforma a la Ley de la UACM ¿Casualidad o torpeza política?

El segundo Consejo Universitario inicio sus trabajos en medio de una relativa calma. La luna de miel institucional terminó, cuando a finales de marzo de 2011, se supo que la Comisión de Educación de la ALDF había aprobado un dictamen que incluía cambios a la Ley de la UACM. Éstos incorporaban algunas disposiciones ya incluidas en el Estatuto General Orgánico, restándole facultades a la universidad y llevándolas al terreno de los legisladores de la Ciudad, justo en detrimento de las innovaciones de la Ley. Los cambios modificaban la figura de Rector: los requisitos para acceder al cargo, la posibilidad de reelección y le otorgaba facultades para contratar “al personal de confianza que estime pertinente”⁹³.

La noticia de la posible reforma a la ley de la UACM levantó ámpulas en la comunidad universitaria y generó la primera movilización de importancia en la historia de la universidad. Elaboraron cartas, juntaron cientos de firmas y convocaron a un par de

⁹³ Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Educación de la ALDF, 25/03/2011, en Roberto Rodríguez (2012) “La UACM al borde del desastre”, Campus Milenio

marchas. El Consejo Universitario aprobó el 31 de marzo, por unanimidad –incluido el voto de la rectora-, un pronunciamiento del máximo órgano de gobierno donde se lee⁹⁴:

Refrendamos que cualquier cambio a la Ley de la UACM y a los reglamentos que rigen a la universidad tiene que provenir de los órganos colegiados representantes de la comunidad que la constituye.

Frente a los titubeos de las autoridades, en los pasillos de la UACM se promovían dudas sobre si la reforma tenía dedicatoria o era un ejercicio “creativo” de los legisladores. Algunos partícipes del conflicto afirman que Esther Orozco sí estuvo atrás de los cambios, que era expresión de su apuesta por buscar la intervención externa (E-002, E-003)⁹⁵. Tras una segunda marcha a la ALDF, los diputados se comprometieron a que la iniciativa de reforma no pasaría al pleno, y a suspender las mesas de análisis con las que el proceso legislativo pretendía continuar. No se volvió a plantear el asunto de manera formal.

Hasta ese momento los ataques a la Rectora eran más bien menores e incluso parecía viable capitalizar la situación con un manejo político que enfatizara su rechazo a la reforma de la ALDF, lo que le hubiera permitido disipar los rumores de que ella la promovió y aprovechar la euforia de los universitarios para fortalecer una agenda interna de consolidación de la UACM. Esto incluía conservar sus bonos de popularidad y legitimidad. Pero no. La rectora decidió actuar el libreto al revés y patear el avispero con una venda en los ojos.

El desplegado: comienza el viacrucis oroquista

Unas semanas después la Dra. Esther Orozco Orozco responde a los rumores, en lo que constituye el parteaguas de su gestión. El 4 de abril de 2011 publica un desplegado en los periódicos de circulación nacional *Reforma* y *La Jornada*. El contenido es contradictorio y destacan los adjetivos. Reivindica a la autonomía como una característica esencial de las

⁹⁴ Pronunciamiento del pleno del Consejo Universitario aprobado en la sesión extraordinaria, ver acta de acuerdos en <http://cu.uacm.edu.mx>

⁹⁵ Mónica Olivos, profesora y partícipe del movimiento refiere (Entrevista E-00) afirmaciones del Diputado Octavio West (PRI) sobre que Orozco lo buscó, el diputado era hermano Teresa West, funcionaria de la UACM en el periodo de Pérez Rocha; también la Dra. Tania Rodríguez (E-003) analiza que sí fue un intento, mal hecho, pero estrategia definida para buscar la intervención externa.

universidades, y al mismo tiempo señala que la ALDF debió intervenir en la UACM para corregir una “receta fallida”.

En el desplegado afirma que existen graves déficits académicos en la UACM. Enfatiza el lento avance de los estudiantes, al presentar un estudio que calculaba mediante un coeficiente de desempeño académico la velocidad hipotética con la que concluirían sus estudios. Espeta que la UACM es un “pantano sin reglas”, que la falta de normatividad impide “regular el desempeño de los estudiantes y el cumplimiento de las obligaciones de los profesores”⁹⁶.

La Rectora expresa su negativa a que se le endilgue “la total responsabilidad de este fraude educativo, por seguir aplicando una receta fallida”. La expresión “fraude educativo” nunca sería olvidada y su legitimidad como autoridad institucional nunca volvió a ser la misma. La reacción de un sector importante de la comunidad universitaria fue generada no tanto por el contenido, sino por el hecho de que fuera público, ante los medios de comunicación. Si “la ropa sucia se lava en casa”, en términos políticos parece razonable sugerir que un planteamiento similar hubiera sido bienvenido si pugnaba por cambios y mejoras a la UACM dentro de las instancias universitarias.

El Consejo Universitario se pronunció en contra del desplegado de la rectora y le ordenó abstenerse de emitir opiniones públicas a nombre de la universidad. Además resolvió que⁹⁷:

La rectoría lesionó a la institución al desconocer, en un momento crítico y vulnerable, al Consejo Universitario como máximo órgano de gobierno y colegiado, pues publicó datos que debió presentar primero al Consejo para su conocimiento, análisis y evaluación.

Como respuesta, a mediados de abril la comunidad inconforme se organiza en la Asamblea Universitaria (AU), con la participación de estudiantes, profesores y administrativos. Inician una campaña dentro y fuera de la UACM para recolectar firmas y solicitar la

⁹⁶ Ver “Rectora fustiga Universidad creada por AMLO”, Nota de *El Universal*, Redacción, Viernes 8 de abril de 2011, (en línea) <http://www.eluniversal.com.mx/notas/757874.html>

⁹⁷ Acuerdo de la sesión extraordinaria del Consejo Universitario, Acta de acuerdos (en línea) <http://cu.uacm.edu.mx>

revocación del mandato de Esther Orozco, mecanismo definido en el Estatuto General Orgánico (EGO)⁹⁸.

El sentimiento de agravio fue bien aprovechado por los grupos contrarios a la candidatura de Orozco durante la elección de rector – hasta antes del desplegado, minoritarios-, en particular el que apoyó al Dr. Hugo Aboites. El desplegado y sus reacciones dividieron a la opinión pública entre quienes destacaban la valentía y honestidad de Orozco, al mostrar datos evidentes (número de titulados, avance de los estudiantes), y quienes la acusaban de haber denostado a la institución y presentar pocos argumentos. En la UACM dividió a dos polos que a la postre serían irreconciliables: “orozquistas” y “destituyentes”.

La oposición juntó 3 mil 500 firmas y elaboraron un expediente de pruebas y motivos a presentar en el pleno del Consejo Universitario. La sesión donde inicialmente se discutiría el punto fue suspendida dos veces por motivos de “seguridad”. El conflicto subía de tono. Finalmente la solicitud se presentó el 29 de abril de 2011 y ésta se turnó a comisiones para su análisis.

Las sesiones del Consejo, máximo órgano de gobierno, son abiertas a la comunidad, hay media hora para intervenciones de los universitarios y son transmitidas en vivo por la red de la universidad. Las sesiones pronto se desbordaron con gritos, porras y carteles de ambos bandos. Los grupos opositores aparecían representados como Asamblea Universitaria. Los grupos cercanos a la rectoría se aglutinaron en “Las otras voces” y presentaron un recurso formal adicional para rebatir los argumentos de quienes querían destituir a Orozco.

El expediente de revocación ocupó, concentró y polarizó los trabajos del Consejo por varios meses y tuvo eco en la opinión pública. La rectora defendió donde pudo sus mismos argumentos: que no quiso decir fraude, que no renunciaría porque una minoría lo

⁹⁸ El Artículo 50 del EGO establece que el Rector será revocado de su cargo cuando se acredite “de conformidad con la normatividad aplicable” que ha ejercido sus atribuciones o empleado los bienes de la universidad indebidamente; incumpla algún requisito para su designación; o se acredite alguna responsabilidad civil, administrativa, o penal, Estatuto General Orgánico, UACM, op. cit.

pidiera, que tenía un genuino compromiso con la UACM⁹⁹. En esos días, el Ingeniero Manuel Pérez Rocha, primer rector, publicó una carta dirigida a la Dra. Esther Orozco, donde le decía¹⁰⁰:

Es escandaloso que al tiempo que dices pedir respeto a la autonomía universitaria reclames a la ALDF no haber tomado oportunamente medidas para remediar el ‘desastre’. Tú fuiste parte del Consejo Asesor de la UACM durante nueve años. Ese Consejo tenía, como parte de la ley que da autonomía a esta institución, la responsabilidad de emitir todas las normas que hicieran falta a la Universidad

En efecto, Orozco señaló el “desastre académico” de una institución donde ya había tenido un rol de autoridad, al ser integrante del Consejo Asesor, con atribuciones para la conducción de la UACM (Ver Cap. 2). Orozco además había fundado el Posgrado en Ciencias Genómicas. En suma, desde su candidatura hasta su llegada a la rectoría representaba alguien “de casa”, era parte de la comunidad, incluso en mayor medida que González Ruiz o Aboites. Por eso el desplegado representaba un fuerte desdén por la UACM y su proyecto educativo (E-002).

Al respecto, en el marco del presente trabajo de investigación –ya fuera del cargo- Esther Orozco afirma que “siendo autocrítica”, sí fue un error no haber intervenido con firmeza desde ese órgano de gobierno universitario. Justifica que la dinámica del Consejo Asesor era de apoyo incondicional al rector, que confiaban ciegamente (sic) en las decisiones institucionales que les planteaba para su aprobación. Desde entonces, le parecía idónea la figura de un rector fuerte (E-005).

Como medida de presión política, la AU insistía en que el Consejo Universitario realizaba un análisis lento de la solicitud de revocación, por lo que exigió una respuesta pronta y puntual a la misma. Por su parte, en lugar de bajar el tono de sus declaraciones, el 14 de mayo Orozco dice a *Excélsior* que algunos profesores, incluso de posgrado, carecen de título de licenciatura y acusa al profesorado de ser una de las causas que tiene en crisis a

⁹⁹ Ver “Orozco: artificial, conflicto en la UACM”, Mónica Archundia, *El Universal*, 23 de junio de 2011, (en línea) <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/106758.html>

¹⁰⁰ Ver “Carta del ex Rector Manuel Pérez Rocha”, *La Jornada*, 10 de abril de 2011, p. 3, (en línea) <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/10/politica/003n3pol>

la UACM. Sobre este tema *La razón* publica una lista de 37 profesores sin título. La AU acusa a la Rectora de haber filtrado la información, lo cual resulta dudoso porque aparecían nombres de profesores aliados de la rectoría, incluida la hermana de Orozco¹⁰¹.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, declaró que, sobre la petición de destituir a la rectora, era respetuoso de la autonomía de la institución y que correspondía al Consejo Universitario decidir en el tema. Al mismo tiempo aseguró que Orozco actuaba “con valor” y que lo ideal era generar un “acuerdo dentro de la propia universidad para hacer los cambios que fueran necesarios e indispensables”¹⁰². Éste sería de los escasos espaldarazos públicos del titular del GDF.

El 30 de mayo, la Tercera Visitaduría general de la CDHDF emite una solicitud de medidas precautorias a favor de algunos integrantes de la AU que supuestamente habían recibido amenazas. En ese momento, las medidas precautorias parecían parciales porque el conflicto estaba –todavía- ubicado en los confines del ámbito del autogobierno universitario. Es decir, los bandos empleaban recursos similares de presión y, si bien, la rectora tenía el estatus de autoridad (justificación para intervenir en materia de derechos humanos), sus facultades dependían del Consejo y los recursos políticos formales de la oposición tenían como interlocutor al órgano colegiado. En éste, incluso, había consejeros participes de la *coalición destituyente*.

Al final, la revocación fue desechada por la plenaria del Consejo Universitario, con 19 votos a favor y 6 en contra. Sin embargo, se hicieron varias recomendaciones –nada desdeñables- que iban en la dirección de acotar a la rectoría en el manejo de la comunicación oficial, en la elaboración de un diagnóstico para discutirse en academias y Colegios, así como en la presentación del Plan de Desarrollo Institucional al Consejo¹⁰³.

¹⁰¹ Ver “Orozco hace mapa de la UACM”, *Excelsior*, Francisco Pazos, 14 de mayo de 2011, (en línea) <http://www.excelsior.com.mx/2011/05/14/comunidad/736674>

¹⁰² Ver “Confía Ebrard en que se emprenderán los cambios”, Gabriela Romero y Ángel Bolaños, *La Jornada*,

¹⁰³ Sesión extraordinaria----- Acta de acuerdos del Consejo Universitario, <http://cu.uacm.edu.mx>

Parálisis institucional y aumento gradual en la polarización

El 27 de octubre de 2011, la planilla “Autonomía sindical”, integrada por el ala opositora a la Dra. Esther Orozco, gana las elecciones para la Coordinación Ejecutiva del SUTUACM. El resultado fue bastante apretado: la planilla ganadora tuvo 470 votos frente a 433 votos de la planilla “Naranja”, afín a la rectoría. Los resultados fueron impugnados. El conflicto sindical se extendió hasta inicios de febrero de 2012, cuando la JLCyA otorgó la toma de nota a la Coordinación Ejecutiva.

También en febrero de 2012, la CDHDF entabló reuniones de conciliación con la Rectora, derivado de lo que consideraba “certeza en la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos”. El desacuerdo en tales reuniones llevó a la recomendación 14/2012, que reiteró violaciones a la libertad sindical, al respeto del honor de profesores y estudiantes, a la igualdad y la no discriminación, y a las garantías procesales, entre otras¹⁰⁴.

La recomendación propuso una comisión formada por académicos externos a la UACM, con reconocido prestigio y solvencia moral, para trabajar con el Consejo Universitario y la comunidad universitaria para recomponer el tejido social. Además, hizo un llamado a las autoridades universitarias “a reconocer la existencia de un conflicto al interior de la universidad y convencerles de la necesidad de establecer mecanismos de solución”. Incluso, dirigió una solicitud de colaboración al Consejo Universitario para que se instaurara un órgano independiente de defensa de los derechos de las y los universitarios.

La rectoría rechazó 10 de 12 puntos, mostrando nula capacidad de persuasión y acercamiento con la instancia defensora de los derechos humanos.

Si bien, más adelante, cuando el conflicto se desbordó, la intervención de la CDHDF aparecería razonable y necesaria, el papel que jugó en este momento era a todas luces parcial respecto a las posturas de los bandos confrontados. Daba crédito a los planteamientos del movimiento “destituyente”, sin tomar en cuenta a las otras expresiones de la comunidad. Además abordó asuntos que sólo debían ser tratados en el marco de la autonomía universitaria, entre otros: la discusión sobre el proyecto educativo de la UACM,

¹⁰⁴ *En defensa del ombudsman*, Op. cit.

los asuntos laborales, y propuestas de temas e instancias que ya estaban contempladas en la legislación interna¹⁰⁵.

El Congreso

Por otro lado, el Artículo Cuarto Transitorio del EGO definió que el segundo Consejo Universitario convocaría a un Congreso General Universitario (CGU) con el objeto de que la comunidad discutiera “amplia, plural y democráticamente” sobre la estructura académica y administrativa idónea para la universidad. Estableció cinco meses para su realización y un año a partir de ser instalado para presentar una propuesta al pleno del Consejo Universitario. Éste, traduciría lo discutido en el Congreso en una adición al Estatuto General Orgánico¹⁰⁶.

El Congreso fue organizado por una comisión especial integrada por consejeros universitarios que no se ubicaban en ninguno de los dos bandos. Se realizaron foros durante varios meses, intensas y enriquecedoras discusiones y, al final, si bien no se cumplieron con los tiempos establecidos en el EGO, se presentaron más de 60 propuestas y una iniciativa de adiciones al Estatuto. Entre los participantes había sobre todo integrantes del ala *moderada* de la coalición “destituyente”, aunque fue bastante plural. La pugna entre *orozquistas* y *destituyentes* descarriló el Congreso y ninguna de sus conclusiones pudo traducirse en reforma institucional.

Para ese momento el daño estaba hecho: Aumentaba el desgaste de la UACM en la opinión pública, había rasgos visibles de erosión institucional, dos bandos polarizados e inexistencia de una agenda académica. De hecho, los elementos innovadores que plantea la

¹⁰⁵ Por ejemplo, proponer un “órgano independiente de defensa de los derechos universitarios” desconocía y violaba el hecho de que existía una Defensoría de los Derechos del Estudiante, que de acuerdo con el Artículo Transitorio Décimo Séptimo del Estatuto General Orgánico, se transformaría en la Defensoría de los Derechos Universitarios, a partir de lo que al respecto el Consejo Universitario aprobara. *Estatuto General Orgánico*,

¹⁰⁶ En realidad el artículo 14 del EGO atribuye al Consejo Universitario convocar al Congreso General Universitario cada cinco años, para que la comunidad elabore propuestas sobre las políticas y los planes generales de desarrollo de la UACM. El Cuarto Transitorio, por única ocasión, da un encargo particular para que el Segundo Consejo convoque al Congreso para discutir sobre la estructura académica y administrativa. Ésta no fue concluida durante los trabajos del primer Consejo. Ni tampoco donde correspondía: en la segunda legislatura.

Universidad nunca fueron objeto de un análisis o de una polémica fundada que ocupara atención de los bandos en conflicto, con excepción del Congreso. Aunque en éste, la presencia del bloque “orozquista” fue prácticamente inexistente

Sin voluntad de negociación y diálogo no pudo discutirse ni aprobarse la adición pendiente al Estatuto General Orgánico. De acuerdo con la Ley de la UACM ahí tenía que definirse una estructura académico-administrativa que afianzara el trabajo colegiado y multidisciplinario y la flexibilidad curricular. Otros instrumentos normativos e instancias, tarea del Segundo Consejo, desplazados y que quedaron en el tintero, fueron: el Estatuto del Personal Académico, donde los profesores investigadores adquirirían derechos y obligaciones sin la loza de atar los ingresos salariales a la productividad académica; El Consejo Social Consultivo, la Defensoría de los Derechos Universitarios, el Reglamento de Becas, el Plan Integral de Desarrollo, e incluso, la normatividad alusiva a la titulación y a la convivencia universitaria. Ninguna fuerza quería ceder.

Al término de las funciones del segundo Consejo Universitario –entre abril y junio de 2012- había constantes rompimientos del *quorum*, votaciones en bloque con diferencia de 1 a 5 votos, señalamientos duros y sesiones accidentadas.

También tuvieron lugar hechos confusos, como la denuncia de la profesora Gloria Luz Alejandre, Secretaria Técnica de la Comisión de Organización del Consejo, aliada del Rectora, sobre agresiones y amenazas en su domicilio, de las que culpaba a integrantes de la Asamblea Universitaria¹⁰⁷.

Otros hechos que contribuyeron a la polarización fueron los despidos de trabajadores administrativos y académicos. Los más importantes fueron los de: Julia Cortés, enlace de la administración en el plantel San Lorenzo Tezonco; Alberto Benítez, quien fue denunciado por agresiones a estudiantes cercanos a la rectora; John Hazard, denunciado por consejeros *orozquistas*, debido a que interrumpió una sesión plenaria, se brincó las mesas y le arrancó una hoja a un consejero estudiante (donde se mofaba del movimiento) y se la

¹⁰⁷ Ver “Vecinal, la denuncia de Alejandre: PGJDF”, *La Jornada*, Alejandro Cruz, 16 de junio de 2011, p. 40 (en línea) <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/16/capital/040n2capivers>

aventó a una consejera profesora. Con estas medidas se fortalecieron las tendencias “duras” en ambos bloques.

El conflicto siguió profundizarse y el movimiento decidió salir a las calles. La primera movilización de dimensiones considerables fue la marcha de antorchas del plantel Del Valle a la CDHDF. Al mismo tiempo, el 16 de mayo de 2012, Paco Ignacio Taibo II, Rosario Ibarra de Piedra y Héctor Díaz Polanco, todos cercanos al movimiento, se proponen como mediadores en el conflicto.

De cara al término del periodo del segundo Consejo Universitario, el 29 de junio, último día de clases previo al periodo vacacional de verano, trece consejeros universitarios y Esther Orozco aprobaron un paquete de cuatro nuevas licenciaturas y seis maestrías. Se acusó al bloque *orozquista* de beneficiar a sus aliados en la Universidad y de violar la normatividad. Es posible afirmar que fue un proceso apresurado, centralizado, sin rigor académico, que denotaba temor a perder la mayoría en el Consejo y prisa para asegurar a sus aliados espacios de proyección académica. Según los propios dichos de la entonces coordinadora de uno de los colegios académicos que debía ser consultado de acuerdo a la normatividad universitaria, además hubo presiones al respecto (E-003)

Las vacaciones no disminuyeron la tensión. Durante el acto de bienvenida a los estudiantes de nuevo ingreso en el plantel Cuauhtémoc y Centro Histórico, hubo enfrentamientos entre grupos de estudiantes afines a la Rectora (acusados de porros por su contraparte) y los opositores a la administración, que casi llegan a la violencia. Horas después, el Secretario General, Jesús Fandiño Armas, emite un comunicado en donde acusa a un grupo radical de querer boicotear y agitar con acciones violentas anti-universitarias.

En ese marco, todas las baterías estaban dirigidas a las elecciones para renovar el Consejo Universitario.

3.3 El conflicto: narrativa de la crisis institucional en la UACM

Las elecciones. Dos bloques irreconciliables miden fuerzas

El 28 de julio de 2012 se aprobó la convocatoria a elecciones de consejeros universitarios. Para este fin se constituyó el Colegio Electoral y el Consejo Electoral. El primero

encargado de organizar el proceso, y el segundo, de analizar posibles impugnaciones y de sancionar la elección (instancia jurisdiccional). Cabe mencionar que la UACM no contaba para entonces con una reglamentación suficiente –y a la fecha, tampoco la tiene- en materia electoral. Cada proceso de elección o renovación de órgano colegiados o unipersonales se realizan mediante convocatorias aprobadas por el Consejo Universitario.

Derivado de los “usos y costumbres” en la UACM, el Colegio Electoral se integraba mediante propuestas de los consejeros universitarios y de la comunidad universitaria ante el pleno del CU. El Consejo Electoral, por dos integrantes del Colegio y dos consejeros universitarios designados *ex profeso*. Es decir, la instancia a renovar, por principio de cuentas venía siendo juez y parte, lo que contradecía (ahí sí por ausencia de normatividad y no por decisión política) el principio de imparcialidad que debe guiar toda elección.

Frente a la falta de reglas, la negociación política debió prevalecer. Por el contrario, los órganos electorales se integraron con universitarios cercanos a la rectoría y sin contrapesos. Las elecciones se desarrollaron de manera apresurada, con múltiples fallas organizativas, los días 10, 13 y 14 de agosto de 2012. Cabe mencionar que fue una elección, pese a los problemas, bastante abierta en términos de la observación electoral y de conteos públicos en cada plantel, donde las fuerzas enfrentadas permanecieron al “filo de la navaja”.

Los resultados en las actas de escrutinio mostraban resultados adversos a la rectoría. La oposición *destituyente* presumía haber ganado 33 de 55 escaños en el Consejo (son 60 pero en 5 no hubo candidatos). Habían ganado contundentemente. Dieron conferencias de prensa reafirmando su victoria y planteando temas como la opacidad en el manejo de los recursos y el nepotismo de la administración. No había bandera blanca en señal de paz.

El ala *orozquista* impugnó los resultados de algunas consejerías. Casi al vencer el plazo, el Consejo Electoral resolvió las impugnaciones. La resolución del órgano electoral publicó la lista de consejeros electos, donde no incluía a nueve candidatos que habían ganado en las actas de escrutinio y eran de la coalición *destituyente*, pero sí incluía a cuatro consejeros que no ganaron y eran afines a la rectoría. Asimismo dejaba vacantes cinco lugares.

La jugada era clara: impedir a toda costa una mayoría adversa a la Dra. Esther Orozco Orozco. No sería la primera vez que un gobierno universitario lidiara con equilibrios adversos. Pero la rectora no quería, o no podía o no sabía cómo. Así, el 22 de agosto se convocó a la sesión de instalación en el plantel de Cuauhtepac con la composición favorable al *orozquismo*. Los consejeros críticos a la rectoría no asistieron, un grupo de universitarios protestó y los ánimos casi llegaron a la violencia. Al final, el bando de la Rectora instaló el Consejo Universitario y la coalición opositora lo desconoció.

La gobernabilidad se resquebraja.

Para la oposición a Orozco había pocas opciones. No había otro órgano interno al cual recurrir para cuestionar jurídicamente la resolución de las impugnaciones. Además, el Abogado General y la Contraloría actuaban con una clara parcialidad hacia la Rectora. La única opción parecía ser la presión política y como medida última la huelga. Es probable que la rectoría y sus afines esperaran esa misma respuesta, pues sabían que los canales institucionales eran inexistentes.

La gobernabilidad en la UACM había venido erosionándose paulatinamente hasta adquirir las características de toda crisis universitaria: el conflicto desborda las reglas de acceso al poder (cargos, órganos, decisiones), y éstas resultan insuficientes para arbitrar las relaciones entre los grupos de estudiantes, profesores y administrativos. Desaparecieron los canales institucionales de posible solución y negociación, hasta llegar a la cúspide de la ingobernabilidad universitaria: la paralización de las funciones sustantivas de la institución. En términos teóricos se cumplían los supuestos esbozados en los capítulos 1 y 2 sobre las condiciones que propician ingobernabilidad

Cabe mencionar que los bandos en pugna no eran homogéneos, dentro de cada uno había expresiones con diferencias sobre la estrategia política a emplear. Por principio de cuentas se podían distinguir posiciones *moderadas* y *radicales*.

El movimiento

El movimiento universitario opositor fue creciendo conforme crecía el descontento contra la Dra. Esther Orozco. Si bien a lo largo de la crisis la rectora insistió que el mismo grupo

minoritario que votó en su contra en el Consejo Universitario durante la elección de rector en 2010, era el mismo que se le opuso a lo largo de su rectorado, en realidad de acuerdo con la evidencia recabada esto no fue así. Sin duda, los ocho consejeros que se inclinaron por el Dr. Aboites en el 2010 representaron a lo largo del conflicto liderazgos importantes de la *coalición destituyente*, incluso uno fue despedido de la universidad. Pero lo relevante en términos analíticos, a partir de las fuentes directas y los datos duros, es que incluso consejeros y grupos de la comunidad universitaria que votaron y apoyaron a Orozco, a la postre se convirtieron en opositores a su gestión. Ese hecho reflejaba la tendencia de pérdida de liderazgo e incapacidad de gobierno de la rectoría.

En términos generales, el movimiento nació tras el despliegado de la rectora y adquirió una primera denominación: la Asamblea Universitaria. Después fue consolidándose, a medida que el conflicto crecía, como coalición organizada por sectores. Ya en su fase más aguda, derivado de la disputa electoral, se denominaron Consejo Estudiantil en Lucha (CEL), que aglutinaba a los estudiantes; Foro Académico (FA), que aglutinaba a los profesores-investigadores contrarios a Orozco; y los Trabajadores en lucha (TEL), que aglutinaba a los trabajadores administrativos, técnicos y manuales (E-003, E-006).

A decir del entonces ombudsman capitalino¹⁰⁸:

La situación de paro (...) generó la percepción social de que había dos grupos antagónicos, los que tomaron la universidad y quienes se opusieron a ellos. Sin embargo dentro de cada uno de estos grupos se formaron otros más que podían distinguirse al menos de la siguiente manera: el grupo más radical de los alumnos que decidieron tomar los planteles (y) el grupo de consejeros contrario a la rectora Orozco que tenían unan posición más moderada (...)

En el presente trabajo se verificó la afirmación del *Ombudsman* con los propios partícipes del movimiento (E-002, E-003, E-006), a lo cual se puede agregar que las posiciones moderadas y radicales eran visibles entre los tres sectores. En cada uno había diferencias que se trasladaban al espacio donde la coalición tomaba decisiones, conocida como la “tripartita”. Sin embargo, aunque nunca fue visible públicamente, era particularmente

¹⁰⁸ *En defensa del ombudsman*, Op. cit.

problemática entre los estudiantes (en su mayoría de tendencia radical) y los profesores (de tendencia moderada). También la mayoría de los consejeros universitarios electos (objeto del conflicto) eran de posturas moderadas, tendientes a la negociación y a evitar confrontaciones extremas, conocidos como Consejeros en Defensa de la Legalidad.

Incluso, en cada momento de tensión, como a la hora de definir el estallamiento de la huelga o en las posturas de cara a los procesos de negociación, los profesores contenían las tendencias desbordadas de los estudiantes. Como afirma en entrevista uno de los líderes más visibles del Consejo Estudiantil en Lucha, Roberto López (E-006):

Había un grupo hegemónico que conducía el descontento contra Esther Orozco, conocido como “Las Exquisitas”, entre otras Tania Rodríguez, Mariana Elksch, y otros grupos que las han acompañado, donde ubico a Tania Paloma, Mónica Oliva, Esther Muñoz. Son grupos que tienen afinidad ideológica, disciplinados, que estuvieron en la huelga del 99, se reivindican como zapatistas, aunque también tienen vínculos con el PRD. Para el comienzo del conflicto son la principal fuerza que confronta a Orozco. Los grupos estudiantiles estaban diluidos. Más adelante, tras la consolidación del sector estudiantil, hay tensiones por las medidas a tomar. Los académicos, en general, optan por contener las intenciones radicales de los estudiantes con propuestas moderadas de presión política a la rectora.

Por su parte, la Dra. Tania Rodríguez Mora, profesora Coordinadora de Colegio cercana al movimiento (E-003):

Había discusiones fuertes. Los profesores en general conteníamos las tendencias impulsivas de los estudiantes organizados, esto porque considerábamos que muchas de sus propuestas no contribuían a una salida negociada y a concretar las demandas de restablecimiento de la legalidad.

De mayor importancia es, que pese a tal radiografía de las expresiones en el seno del movimiento, lograron consistencia política al poder canalizar sus diferencias y poner una sola cara frente a Orozco, sobre todo de cara al arbitraje externo. Los actores políticos entrevistados coinciden en que las diferencias no alteraron la unidad interna consecuencia en buena medida de la postura intransigente y de confrontación de la rectoría, de la amenaza común que significaba una intervención mayor que modificara la ley de la UACM (E-006), de la estrategia política del movimiento de tener coherencia en la interlocución,

una postura viable de negociación (E-002) y la responsabilidad de las propias corrientes en el movimiento (E-003).

3.4 CRISIS A FLOR DE PIEL: LA HUELGA

La huelga se declaró paulatinamente. El 28 de agosto tuvo lugar la primera marcha de protesta contra la resolución del Consejo Electoral, del plantel Centro Histórico al plantel Del Valle. Al finalizar el mitin estalló lo que en principio sería un paro de 24 hrs. A partir de ese momento el conflicto sale de los confines universitarios, en un punto de no retorno, tanto en términos de las movilizaciones como de los actores que en breve intervendrían¹⁰⁹. El movimiento declaraba que si había voluntad de diálogo de la rectoría, cederían.

Ante la nula respuesta de las autoridades se realizaron asambleas en los planteles para determinar la postura de la comunidad respecto a una huelga generalizada. Los planteles Centro Histórico, San Lorenzo Tezonco (el más grande) y Cuauhtepac, deciden afirmativamente por la huelga y estalla el 3 de septiembre. Casa Libertad y Del Valle deciden que no, pero en éste último la coalición anti Orozco retiene el plantel.

La rectora seguía el repertorio de los conflictos universitarios. Se decía dispuesta al diálogo y al mismo tiempo señalan la intervención de grupos externos, en específico acusó al Frente Popular Francisco Villa y a MORENA. Los días y las semanas avanzaban y, como Barnés en la huelga de 1999 en la UNAM, Esther Orozco no tenía prisa y le apostaba a una huelga larga.

Una mesa entre las partes se instaló sin muchos avances a mediados de septiembre. Mientras tanto, el Consejo Universitario instalado el 22 de agosto, con los afines a la Rectora, objeto de la discordia, seguía sesionando y tomando decisiones, polarizando todavía más la situación. Al mismo tiempo, surge la “Red en Defensa de la Educación”, quienes demandan la devolución de los planteles y el uso de la fuerza pública para desalojar

¹⁰⁹ En entrevista para esta tesis la profesora Mónica Oliva, consejera universitaria en aquel momento (de los Consejeros por Legalidad) asegura que ahí tuvo lugar el punto cúlmine de la visibilidad externa del conflicto. Además de la entrevista que se había tenido con Carmen Aristegui, la marcha de unos 4 mil universitarios, demostró capacidad de movilización. Llamó la atención de los medios de comunicación y provocó preocupación del GDF, incluso los primeros contactos. Nosotros no los buscamos ellos nos buscaron” (E-002)

a los paristas. En ese escenario el movimiento estudiantil decidió tomar el único plantel que faltaba: Casa Libertad. En respuesta, un grupo de estudiantes contrarios al paro recuperó el plantel Cuauhtémoc, aunque luego el Consejo Estudiantil en Lucha retomó las instalaciones.

Frente al cierre de los canales de negociación y al temor de que escalara la violencia se hizo necesaria la intervención del Gobierno del Distrito Federal, quien propuso una mesa de negociación. El movimiento propuso que un grupo de personalidades y la organización no gubernamental SERAPAZ -cercana al movimiento- asistieran como testigos y a la postre como garantes de una salida razonable del conflicto. La mesa incluyó a la Rectora y a consejeros universitarios y/o representantes de cada bando. Las reuniones se desarrollaron en Casa Lamm.

Por parte del gobierno local los enviados fueron Salvador Martínez della Roca, Secretario de Educación, y Juan José García Ochoa, Subsecretario de Gobierno. Como integrantes de la coadyuvancia de intelectuales estuvieron Miguel Concha, Carlos Heredia, Enrique Dussel, Leoncio Lara y Juan Luis Peña, todos propuestos por los partes. Este grupo fue conocido como “Comisión de Notables” o los “Amigables Compondores”.

Los principales temas que trató la Comisión fueron la integración e instalación del Consejo Universitario, la entrega de las instalaciones tomadas, la eliminación de las posibles sanciones, la ampliación del calendario escolar y una ruta para procesar las demandas estudiantiles. Las pláticas no fueron sencillas, pero con los nuevos “árbitros” el 6 de octubre lograron signarse los primeros compromisos, conocidos como “Acuerdos de Casa Lamm”.

El primero de los acuerdos –y único que ciertamente tuvo concreción- planteaba conformar una Comisión Mixta, misma que sesionó el 8 de octubre y de la cual surgió un documento de análisis del conflicto. Al final, ésta propone recomendaciones que permitirían arribar a una salida satisfactoria para las partes, y sobre todo, a un proceso que de gobernabilidad institucional en la UACM.

De los lugares en disputa para la composición del Consejo Universitario, la Comisión propuso repetir el proceso en cuatro, donde el órgano electoral proclive a Orozco había aceptado como válida la denuncia de sus aliados –que perdieron la elección-, sobre

presuntos actos de proselitismo el día de la elección. Asimismo, la Comisión encontró irregularidades en tres lugares sobre los cuales se argüía la ausencia de notificación y por ello propuso que esos tres consejeros recibieran su constancia de ganadores y les fuera reconocido su triunfo y su lugar en el Consejo Universitario. Finalmente, en dos casos no entró al análisis debido a que los candidatos impugnados interpusieron amparos ante la justicia federal, y planteó que era razonable esperar a que fueran resueltos.

Sobre la instalación del Consejo Universitario la Comisión recomendó conformar el órgano colegiado con los miembros que no fueron impugnados, porque si bien había polémica sobre la validación de la instalación del 22 de agosto, la reposición del proceso electoral en algunos casos hacía necesario garantizar la legalidad de la integración.

Las negociaciones parecían prosperar al grado que Martínez della Roca anunciaba la apertura de las instalaciones en los medios de comunicación¹¹⁰. Sin embargo, la salida se entrampó. Ya había un acuerdo general en la composición del Consejo, pero había diferencias entre repetir la instalación o que se incorporasen los consejeros que no asistieron. Las diferencias llevaron a un nuevo *impasse*.

Cabe mencionar que las recomendaciones de la Comisión Mixta sobre el proceso electoral habrían tenido un efecto importante en la configuración del Consejo: implicaban mayoría para los consejeros contrarios a la rectora por un voto. No era la proporción del resultado que arrojaban las actas de escrutinio y que reivindicaba el movimiento anti Orozco en un principio. Pero mayoría al fin y al cabo. Ésa fue a la postre la causa principal de que los afines a las autoridades terminaran por no reconocer las negociaciones, hicieran caso omiso de las recomendaciones y decidieran sesionar con los consejeros de su bando, incluidos quienes no lograron la mayoría de votos en su sector y plantel, cuya elección había recomendado repetir la Comisión.

El Consejo *orozquista* sesionó sin su contraparte, en franco desconocimiento a las recomendaciones. Ahí tomaron acuerdos abiertamente de confrontación: deciden dar de baja a los consejeros opositores que no habían recogido sus nombramientos -éstos jamás

¹¹⁰ Ver "Piden voluntad política para resolver conflicto en la UACM", Penélope Audaz, *El Universal*, 22 de octubre de 2012 (en línea) <http://www.eluniversal.com.mx/notas/878157.html>

acudieron a sesionar porque no reconocían la instalación del 22 de agosto- o que sumaban las faltas consecutivas que establece el reglamento del órgano de gobierno.

Todo ello implicaba romper con una posible salida negociada, el desdén de la rectora y sus aliados por la mediación externa y un aumento en la tensión entre los actores del conflicto. Por un lado, el bando *orozquista* decidido a continuar con los trabajos del Tercer Consejo en los términos de su conveniencia, sin tomar en cuenta el litigio legal, la inconformidad de la otra parte ni las recomendaciones de la Comisión Mixta; por la otra, el grupo de consejeros contrarios a la Rectora, resueltos a desconocer al Consejo Universitario instalado el 22 de agosto y a exigir el acato de los acuerdos de Casa Lamm y las recomendaciones de la Comisión Mixta.

Los planteles seguían tomados por el Consejo Estudiantil en Lucha, en medio de amenazas de violencia, tanto del potencial uso de la fuerza pública como de posibles acciones más radicales de los estudiantes. El ocaso de una posible salida pactada fue evidente con el retiro del Secretario de Educación del GDF de la mediación.

En el *impasse* tuvieron lugar nuevas movilizaciones y el CEL tomó por la fuerza las oficinas de la UACM conocidas como “Eugenia”, sede de la Rectoría y de la administración central. Ahí, los estudiantes obligaron al personal que todavía estaba en el edificio a desalojarlo, incluida la Rectora, quien se apersonó con sus incondicionales en su oficina. La toma ocupó grandes espacios en los medios de comunicación: “Encapuchados y violentos secuestran por unos minutos a la rectora”, repetían los conductores. Las evidencias muestran que éste fue el momento de mayor posibilidad de una acción policial contra el movimiento. Roberto López, líder estudiantil, además afirma (E-006):

La rectora se apersonó en el séptimo piso, llamó al Jefe de Gobierno para denunciar su secuestro y pedir de una operación para rescatarla (...) Pero fue una acción quirúrgica, pacífica, la sacamos sin violencia, Juan José García Ochoa llegó y amenazó de la entrada de la policía, los granaderos rodearon las entradas el edificio (...) tenían un plan orquestado, la rectora nos estaba esperando, sabían que íbamos a tomar, la idea era que entrara la policía y se rompiera la huelga en los planteles, justificando ahora sí la acción de estudiantes violentos (...) pero lo pararon

Esther Orozco daba entrevistas cuestionando la agresión, llamando al uso de la fuerza pública y haciendo escarnio de la acción estudiantil. Al final, el Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal detuvo la acción¹¹¹.

Dos días después, el 9 de noviembre, el Consejo Universitario sesionó en otra sede (Casa Talavera, Centro Cultural de la UACM), último resquicio de la universidad donde todavía podían presentarse, y acuerda solicitar al GDF el uso de la fuerza pública y el resguardo de los planteles. No obstante, las autoridades de la Ciudad rechazaron optar esa salida. Con la toma de las oficinas administrativas el pago de la nómina se complicó y los trabajadores se inconformaron. Al final, los estudiantes que habían tomado el edificio permitieron que una comisión integrada por personal de la CDHDF ingresara para garantizar el pago de la nómina.

Cabe mencionar que no había consenso al interior del movimiento para tomar esa medida de fuerza. Fue una decisión de los estudiantes, sin el acuerdo consensuado en la “tripartita”, incluso se registró en esta tesis un testimonio de presiones de profesores del Foro Académico a estudiantes para recalcar el carácter unilateral de la medida (E-006). Más allá de cualquier valoración del momento lo cierto es que, a la distancia, es claro que con la acción se logró romper el *impasse*.

Derivado de lo anterior el GDF propone instalar una nueva mesa de diálogo, esta vez definitiva, para buscar una salida al conflicto. Coadyuvieron en las negociaciones el Secretario de Gobierno, en representación del ejecutivo local, el presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF, y el presidente de la CHDF, este último propuesto por el movimiento contra Orozco¹¹². De un lado integrarían la mesa las autoridades de la universidad y consejeros afines, y del otro los consejeros contrarios a la rectora y los estudiantes que mantenían el paro en la UACM.

¹¹¹ Ver “Toman encapuchados otra sede de la UACM”, Mónica Archundia, *El Universal*, 9 de noviembre del 2012 (en línea) <http://www.eluniversal.com.mx/notas/881950.html>

¹¹² El entonces Presidente de la CDHDF expresó más adelante: “La parte del Consejo que solicitó mi intervención fueron también peticionarios de la Recomendación 14/2012”; o sea, la coalición opositora a Esther Orozco, ver *En defensa del ombudsman*, (en línea) Op. Cit.

La tarde del 26 de noviembre dio inicio en la ALDF la mesa de diálogo. Desde un principio el bando *orozquista* se mostraba reticente a negociar, en comparación con sus adversarios. La Dra. Esther Orozco argüía, frente a las demandas que le exigían de ceder en la negociación, que ella “significaba sólo un voto en el Consejo” -lo cual era cierto en términos jurídicos formales-, aunque era evidente que coincidía con una parte del mismo y era la directriz de dicha postura política. Si ya la “habían sentado” en la mesa de diálogo, le correspondía un rol protagónico y liderar una salida pactada de solución al conflicto.

La primera sesión del diálogo se alargó hasta la madrugada. Cabe mencionar que, tras las elecciones, las diferencias siempre aparecieron como distintas interpretaciones del limitado andamiaje legal de la UACM, en medio de acusaciones de cada lado sobre las violaciones al mismo. Tal dinámica discursiva se mantuvo en la mesa de diálogo. Sin duda, debajo de tales argumentos formalistas yacían diferencias políticas profundas, en menor medida sobre el rumbo de la universidad, y en demasía sobre los agravios mutuos.

De hecho, en la discusión de los acuerdos de Casa Lamm y en las recomendaciones de la Comisión Mixta diseñaron una especie de “justicia transicional”. En opinión del entonces presidente de la CDHDF, se trata del tipo de justicia que opera en contextos de conflicto en los que el derecho no funciona u obstaculiza el arribo a una solución política. Precisa, que este mecanismo implica¹¹³:

(...) en donde haya consenso que se avance, donde hubo vicios procesales que se revertan los resultados o se repongan los procesos, donde hay juicios pendientes que se espere a que se resuelvan, donde haya sanciones que se eliminen. Eso fue lo que recomendó la comisión mixta porque esa era la única forma de resolver un conflicto que se enmarcó en un sistema de normas débil y jurídicamente incierto.

Como ya se mencionó, cada bando aludía a las normas universitarias y a los principios del debido proceso, pero como telón de fondo la disputa era por la mayoría en el máximo órgano de gobierno de la UACM. Por eso, los aliados de la rectora insistieron todo el tiempo en que los dos consejeros cuya incorporación al Consejo estaba *sub judice* debían participar, porque ello revertía la mayoría. Tales consejeros se convirtieron en el fiel de la

¹¹³ Ver *En defensa del ombudsman*, Op.Cit.

balanza. El asunto no era menor porque en el fondo, ambas partes, dados los niveles de confrontación a los que habían llegado temían represalias de aquellos que conquistaran la posición mayoritaria.

Salvo algunas precisiones, durante la madrugada del 27 de noviembre ambas partes firmaron un documento resultado de la mesa de diálogo. En él definieron que los cincuenta consejeros sobre los cuales no había dudas por los dos bandos integrarían al Tercer Consejo Universitario. Sin embargo, el documento deja el asunto de la discordia sostenido con alfileres, al mencionar:

Se exhorta a las personas que se encuentran relacionadas como quejosos o cualquier otra parte en juicio de garantías a abstenerse de acudir a la sesiones del Tercer Consejo Universitario, hasta que se resuelva definitivamente por el órgano jurisdiccional (subrayado del autor).

El documento resolvió que, el 29 de noviembre, en el Museo de la Ciudad de México, se instalaría el Consejo Universitario en los términos acordados. En días previos a la cita hubo tensiones por las exigencias sobre la paridad en la organización de la sesión. Al final se acordó un formato protocolario.

El día de la sesión y llegó y con él las expectativas internas y externas. Poco después de iniciado el protocolo, el Secretario Técnico (figura de coordinación de los trabajos legislativos del Consejo) elegido en la instalación del 22 de agosto, identificado con la rectora, interrumpió la sesión y solicitó la presencia de los consejeros sobre los cuales pesaba todavía un amparo no resuelto.

La instalación fue bastante tensa porque, de acuerdo con los documentos firmados en la ALDF, no debían sesionar los consejeros que hubieran interpuesto amparos. Finalmente, la parte afín a la Rectora se levantó de la mesa y rompieron el *quórum*. Afuera del museo, integrantes del sector estudiantil del movimiento intentaron impedir su salida y, cuando Esther Orozco salió, acompañada por dos legisladores y el presidente de la CDHDF, fue objeto de agresiones.

La postura de la rectora de no ceder, arguyendo que ella no podía influir en el bando con el que visiblemente coincidía, era una diatriba para el alargamiento del conflicto. O

bien, de incapacidad de resolución del mismo. A Esther Orozco le correspondía ceder. Inclusive una derrota aparente, que la dejara sin mayoría en el máximo órgano de gobierno de la UACM -por un voto-, le hubiera permitido ganar tiempo, permanecer en la rectoría e impulsar alguna reforma, sobre todo en el marco de la intervención y observancia externa. No hacerlo así la colocó como un obstáculo para la solución.

La Rectora y su bando anunciaron que no acudirían a más sesiones con la otra parte hasta que se garantizaran condiciones de seguridad. Para el movimiento opositor, el Tercer Consejo Universitario estaba instalado. Sin embargo, los canales de comunicación seguían rotos y, con la legitimidad del cumplimiento frente a los actores externos, el CEL entregó los planteles el 7 de diciembre a una comisión de consejeros aliados, y éstos a su vez, los entregaron a la administración, con legisladores de la ALDF, la CNDH y funcionarios del GDF como testigos.

Esta manera de concluir el paro de actividades académicas fue *sui generis*. Normalmente la negociación que culmina con el fin de un movimiento estudiantil que toma las instalaciones, implica la entrega de las mismas a las autoridades que son interlocutoras del conflicto, tras acordar los términos de atención de sus demandas. En este caso no fue así.

Una vez con los planteles abiertos, la comunidad ausente en la pugna regresó a las actividades académicas con una insípida normalidad. Sesionaron casi tres meses dos consejos universitarios, sin reconocimiento mutuo, cada uno tomando acuerdos. EL movimiento de cualquier forma ya tenía conquistados espacios institucionales en los planteles y colegios. Era evidente que la Rectora Orozco y sus aliados se encontraban cada vez más aislados y que el movimiento ya gobernaba *parcialmente* (E-003).

Cabe mencionar que si bien al momento del estallamiento de la huelga el movimiento universitario reivindicaba nueve consejerías, que habían sido revocadas por el Colegio Electoral “orozquista”, después de la instalación en el Museo de la Ciudad de México, implícitamente habían aceptado sólo un voto de ventaja. Era claro que una parte había cedido y estaba cumpliendo la ruta para destrabar el conflicto (entrega de planteles). A los ojos de los actores externos e internos Orozco no pretendía ceder ni un ápice y siguió,

pese a los acuerdos ya firmados, insistiendo que el Consejo Universitario legal era el instalado por sus afines.

La rectora, todavía en funciones, solicitó presupuesto a la ALDF, en el procedimiento formal que para tal efecto existe, en el mes de diciembre. De hecho planteó, en una conducta de autismo político y como si nada sucediera, que la institución requería mil trescientos millones de pesos “para afrontar los gastos de la UACM por las afectaciones del paro”.

Hasta ese momento no se había planteado la demanda de la destitución de Esther Orozco, si bien siempre estuvo en los ánimos del movimiento (E-003). En este punto fue vital contener dicha expectativa desde el interior del movimiento -por las tendencias moderadas, en medio de la interlocución con el GDF y la ALDF-. Pero su cerrazón lo hizo inevitable. Su presencia hacía imposible cualquier posibilidad de regresar a los causes de la gobernabilidad.

Así, el Consejo Universitario instalado el 26 de noviembre en el Museo de la Ciudad de México, producto de los endebles acuerdos entre las partes, pero el que ya gozaba de legitimidad dentro y fuera de la institución, procedió a la destitución de la rectora y de sus principales funcionarios. En sintonía con su torpeza política, Orozco siguió insistiendo que ella “era la rectora”, incluso acusando al GDF y a la ALDF de ser “cómplices” de los “violentos”.

Ante un escenario confuso, pese a los avances en los diálogos y negociaciones entre las partes, no podía concretarse una salida definitiva. En ese marco, el diputado Eduardo Santillán, Presidente de la Comisión de Administración de la ALDF, amenazó que si para el 15 de marzo no se resolvía el conflicto, el grupo parlamentario de su partido (PRD) presentaría una propuesta de reforma a la Ley de la UACM. Ésta, consideraría entre otros aspectos, "el nombramiento de un nuevo Consejo Universitario y un nuevo Rector"

Además, el diputado perredista agregaba:

Por el momento están dadas las condiciones para que en un ejercicio de autoanálisis se resuelva el conflicto y se esperaría que la rectora diera el paso definitivo para cerrar este ciclo presentando su renuncia. Con ello "comenzaría una nueva etapa para nombrar a un

rector interino, en tanto que el Consejo Universitario se pueda reunir con todos sus integrantes y tome las decisiones necesarias para fortalecer a la institución"¹¹⁴.

Una salida así, iba en contra de los principios de la UACM y de las demandas del movimiento. Además, la Dra. Esther Orozco, como último resquicio de cerrazón, afirmó que renunciaría si se proponía alguien que la sustituyera y que “asumiera seriamente la problemática universitaria y la resolviera”. Implícito estaba que aludía a cualquier personaje que no fuera del bando contrario.

En ese marco, el entonces titular de la CDHDF afirmó¹¹⁵:

Puedo garantizar que el Secretario de Gobierno, el Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF y el Ombudsman tuvieron varias reuniones con la rectora para tratar de plantear una salida viable durante varias semanas, antes de que el ultimátum se declarara (...) Me consta que se consultó a diversas personalidades, de primer nivel y reconocido prestigio del ámbito académico, pero fue muy difícil encontrar alguno que aceptara el tamaño del reto que significaba asumir la rectoría de la UACM en un momento tan delicado.

El movimiento se compactó y exigió al GDF respeto a los acuerdos construidos a lo largo del desgastante proceso de negociación, en reuniones privadas señalaron que el único cauce era lo ya negociado, que no aceptarían ningún nombre al margen del Consejo Universitario, atribuido para nombrar al rector de acuerdo a la ley de la UACM (E-002, E-003)

El Consejo Universitario instalado el 22 de noviembre, con la facción orozquista automarginada e integrado sólo por la oposición, refrendó el 4 de marzo de 2013 la decisión de revocar a Esther Orozco de su cargo como rectora. La decisión contó con el voto de 26 consejeros, respecto de los 50 consejeros reconocidos por la Comisión Mixta y la Comisión Tripartita (ALDF, GDF y CDHDF). Acto seguido, tres días después, con los mismos votos eligieron al Doctor Enrique Domingo Dussel Ambrosini como rector interino.

¹¹⁴ Ver “Propondrá perredista nuevo consejo y rector de la UACM”, La Jornada, miércoles 27 de febrero de 2013, p. 44, nota de Bertha Teresa Ramírez
<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/capital/044n2cap>

¹¹⁵ Lo afirmó en: González Plascencia, Luis, En defensa del Ombudsman, Op. Cit.,

En los siguientes días los medios de comunicación destacaron que la UACM tenía dos rectores y dos consejos universitarios. Pese a la evidente derrota de la coalición orozquista, dentro y fuera de la institución, Esther Orozco afirmaba una posibilidad insostenible: que ella seguía siendo la rectora. Mientras el filósofo era designado en el plantel Centro Histórico, ante la presencia del Notario Público 81 del Distrito Federal, Jorge Franco; en el Centro Cultural Casa Talavera se ratificó a Orozco.

En entrevista para esta tesis, el entonces el Diputado Manuel Granados (E-006) mencionó¹¹⁶:

Trascendió la parte normativa, legal, identifiqué muchas diferencias personales; un ánimo de cada quien defender lo suyo a costa de lo que fuera; nosotros nos limitamos a verificar las condiciones de la sesión de instalación y al hecho de respetar la autonomía (...) Lo que más trabajo nos costó es que firmaran la lista de 50 integrantes del Consejo. El que tuviera mayoría del consejo iba a decidir. Lo que no logró Casa Lamm y los notables fue que firmaran ambas partes una lista de 50 consejeros con nombre y apellido (...) Nosotros no apoyamos a ningún bando, respaldábamos lo pactado, eso sí, la firma obliga y la rectora incumplió (...)

En un momento coyuntural e inédito apareció sobre la mesa la existencia de dos rectores. Pero en cierta medida Orozco ya había perdido la partida.

Follow the money

Pese a la evidente derrota de Orozco y sus aliados, dentro y fuera de la UACM, no hubo pacto ni aceptación frente al nuevo escenario político. El finiquito del conflicto, indispensable para regresar a los cauces de la gobernabilidad, vendría a la luz de la necesidad de manejar el presupuesto asignado a la universidad. En concreto, la Secretaria de Finanzas del Gobierno Distrito Federal tenía que decidir a qué autoridad depositaría los recursos económicos para el funcionamiento de la institución, lo que implicaba el pago de la nómina correspondiente a la próxima quincena. A decir de la interlocución del

¹¹⁶ Entrevista al Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF, Manuel Granados, para la presente investigación (E-006)

movimiento el Gobierno estaba dilatando la inevitable decisión y hubo tensiones que no fueron públicas¹¹⁷.

El ex *Ombudsman*, relató:

El 12 de marzo de 2013 nos reunimos en las oficinas de la Secretaría de Gobierno quienes formamos parte de la Comisión Tripartita (GDF-ALDF-CDHDF). Se planteó ahí que la ausencia de solución en la UACM traería otros problemas, con especial énfasis en un probable conflicto laboral, así como la necesidad de tomar una decisión.

Como vocero de la Comisión, el ex Ombudsman leyó ante la prensa un documento donde se plantean cuatro puntos fundamentales: 1) Garantizar el derecho de las y los estudiantes a la educación, 2) Asegurar la continuidad del ciclo escolar; 3) Continuar con la vida institucional de la universidad y 4) Salvaguardar los derechos laborales de la plantilla docente y administrativa de la institución.

Un día después, el Tercer Consejo Universitario instalado el 22 de noviembre -o sea la coalición triunfante- comunicó a las autoridades de la Ciudad de México, por escrito y de manera formal, sus acuerdos: la destitución de Esther Orozco y el nombramiento de Enrique Dussel como rector interino. También informaron de otros cargos que, de acuerdo con el Estatuto, dependen del órgano colegiado: el Abogado General, y los titulares de la Contraloría y la Tesorería (ésta, responsable del presupuesto universitario).

Frente a lo anterior, la Comisión leyó un nuevo y breve documento ante la prensa donde expresaba¹¹⁸:

La representación legal de la UACM nos ha hecho saber que, con fecha 7 de marzo, sesionó con quórum legal de 26 consejeros, determinando nombrar por unanimidad a un Rector interino de esa casa de estudios, así como a diversos funcionarios.

¹¹⁷ La profesora Mónica Oliva (E-002) afirmó que incluso Dussel estuvo a punto de renunciar, que había hablado con el Jefe de Gobierno, y que ya en la consejería jurídica estaban poniendo dudas sobre el acto legal de nombramiento de rector.

¹¹⁸ En defensa del ombudsman, Op. Cit.,

Esto se interpretó en los medios de comunicación como un espaldarazo del GDF, la ALDF y la CDHDF a Enrique Dussel. Incluso los diputados del PAN Federico Döring y Priscila Vera denunciaron que dichas instancias se habían excedido en sus atribuciones y que el Presidente de la Comisión de Gobierno del órgano legislativo no los había consultado.

Ciertamente, la declaración de la tripartita y el hecho de que la Secretaría de Finanzas depositara el presupuesto a las autoridades recién nombradas implicaban el reconocimiento al rector interino y a uno de los bandos del conflicto. Pero sobre todo representó el reconocimiento de una situación evidente: el triunfo de la coalición opositora, la derrota de Esther Orozco y el obstáculo que ésta representaba para que la UACM regresara a los cauces de la estabilidad institucional. Las autoridades capitalinas sabían que era impostergable recuperar el clima de gobernabilidad, necesario para el desarrollo de las funciones sustantivas de la universidad y para desactivar las implicaciones extrauniversitarias que traería alargar el encono, con sus posibles costos políticos.

4. CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de la presente investigación fue posible articular un esquema de cuatro factores explicativos de la gobernabilidad universitaria. Éste, posibilita un análisis integral sobre los márgenes de estabilidad y conflicto en las universidades públicas con autonomía, como parteaguas para analizar un caso: el de la UACM. Como quedó claro, el esquema permite distinguir y relacionar fenómenos organizacionales al interior y al exterior de las instituciones, así como reglas y estructuras formales e informales.

El conflicto suscitado en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México durante el año 2012 implicó el análisis de un caso típico de ruptura de la gobernabilidad, en una peculiar institución académica. Sin pretensiones de ideologizar, ni sesgada por el heroísmo o la victimización, propia de los conflictos universitarios, lo que aquí se realizó fue un esfuerzo interpretativo de comprensión de los hechos. El caso fue relevante por el fenómeno en sí, aunque también permitió emplear el esquema analítico e identificar probables relaciones causales de cualquier conflicto en cualquier universidad pública con autonomía.

El primer capítulo abordó los diferentes significados y las definiciones legales de la autonomía universitaria a través del tiempo. Tras su establecimiento en la Constitución mexicana y después de tres décadas de aplicar el “enfoque de mercado”, si bien ningún actor político pone en duda su existencia de manera explícita -a diferencia de la primera mitad del siglo XX-, los puntos de controversia, convertidos en carcasa de la autonomía universitaria, provienen del debate sobre la efectividad con la que las universidades realizan la tarea educativa, en términos de la pertinencia de sus resultados y de la necesidad de evaluar su funcionamiento. Como se refirió en el análisis esto provocó cambios inéditos, entre otros el aumento exponencial de la oferta privada, y en las universidades públicas procesos de evaluación y acreditación de las instituciones y de los actores del proceso educativo. Todo, vinculado a la obtención de mayores o menores ingresos salariales o recursos presupuestales.

En ese marco, la UACM fue creada en 2001. Se ilustró cómo la Ley que le otorgó autonomía en 2005, y su proyecto educativo fundacional, reiteran viejos y nuevos debates. La UACM es, en términos nominales, una institución a contrapelo de las tendencias hegemónicas en la educación superior. No se verificó la realización exitosa de su proyecto, de hecho se esbozó una hipótesis secundaria que radica en las contradicciones de su implementación. El contexto en el cual surge la UACM es, a su vez, el de los problemas vigentes en las universidades públicas con autonomía.

El segundo capítulo disgregó los cuatro factores explicativos que la presente tesis propuso como esquema analítico de la gobernabilidad universitaria: formal externo (marco legal y política pública), informal externo (interlocución y relaciones entre actores políticos y universitarios), formal interno (reglas y estructuras formales del gobierno universitario), e informal interno (aspectos simbólico-culturales y niveles de consenso en los arreglos políticos entre las redes y grupos organizados).

Respecto a los elementos al exterior de las universidades se agregó, a los elementos histórico-contextuales, lo relacionado con los mecanismos actuales de asignación del presupuesto y algunas controversias jurídicas en torno al gobierno universitario que permanecen sobre la mesa. En el análisis destaca que los cambios en la educación superior no han implicado modificar el marco constitucional y legal vigente desde hace más de tres décadas. El elemento que permanece como columna vertebral del “enfoque hegemónico” es el concurso por presupuesto extraordinario, principio de política pública por medio del cual se afianzaron programas para la productividad académica y la evaluación institucional.

El supuesto que justificó el “enfoque de mercado” fue el de modificar el centralismo, burocratismo y la ausencia de rendición de cuentas que “prevalecía” en las universidades públicas. Tras la experiencia de treinta años, en realidad vimos que aumentó la centralización en el gobierno federal. En lugar de la “mano invisible” se consolidó el control estatal.

En el terreno de los elementos informales-externos, la puesta en marcha del nuevo enfoque de política pública apareció como solución idónea, a la vez discursiva, a la vez real, para salir de periodos conflictivos en algunas universidades estatales de gran

importancia. En todas ellas hubo reacomodos de los grupos políticos internos y externos, junto a la implementación de políticas productivistas.

Pese al discurso modernizador, dirigido a erradicar al hiperpolitización de las universidades, fenómenos como el reclutamiento de cuadros políticos no desaparecieron. La relación con el exterior continuó –y continúa- influyendo en la gobernabilidad, yendo de la confrontación o la “sana distancia”, a las alianzas o abiertas complicidades entre elites políticas y elites universitarias. Si en el periodo del Estado autoritario / partido hegemónico las izquierdas tuvieron en las universidades el espacio idóneo para organizarse, con la “apertura democrática”, buena parte de éstas salieron a buscar espacios de incidencia en las instituciones políticas y en los *campus* otros actores cobraron relevancia.

Lo importante, para identificar posibilidades causales, es que sí hubo rupturas en las inercias previas y aumentó la complejidad de la interlocución con el exterior. Tal aumento en la complejidad no reveló un dilema prescriptivo para las universidades (nostálgico, a la vez ideal). Como quedó anotado en la investigación, lo fundamental es que se multiplicaron los actores, las arenas de interlocución y los mecanismos de presión y negociación política. Sobre todo en torno al presupuesto. El aderezo externo que hoy condimenta la ensalada de la gobernabilidad universitaria es la democratización, el pluralismo y la alternancia en los órganos depositarios del poder público.

Analizar el periodo fundacional de la UACM, la obtención de autonomía y la construcción de su forma de gobierno interior, fungieron como antecedentes del estudio de caso de la presente investigación: la crisis institucional que sacudió a esta universidad en 2012-2013. Además constituyó el punto de partida desde cual los cuatro factores explicativos de la gobernabilidad universitaria operaron en un caso empírico ¿Qué sucedió en la UACM para la gestación de un conflicto de tal envergadura?

El entorno de la UACM

En el nivel de los elementos –formal e informal- externos los hechos son que la UACM fue fundada en 2001 como un organismo descentralizado del Gobierno del Distrito Federal y que obtuvo autonomía en los primeros días del 2005. Ha quedado claro que, ambos hechos, tuvieron al peculiar estatus jurídico de la Ciudad de México como telón de fondo: la

convivencia de dos niveles de gobierno. Dicho estatus tuvo su origen con la apertura democrática que permitió elegir por primera vez al titular del gobierno local, con las correspondientes facultades legales en los asuntos educativos (crear la UACM, entre otras), en lo formal; y el arribo de la izquierda electoral como mayoría absoluta en la capital, en la *política real*.

La ley de la UACM le otorga el mismo estatus constitucional del conjunto de instituciones señaladas en el Artículo 3º fracción VII de la Carta Magna. Su singularidad radica en que no es una ley orgánica. En términos de su financiamiento, a diferencia de las universidades estatales, depende casi exclusivamente del presupuesto de la Ciudad de México, y no participa en las asignaciones extraordinarias sujetas a concurso. Es decir, formalmente está al margen de la política pública con la cual se ha orientado la administración de las instituciones y los criterios del trabajo académico.

Además, como quedó registrado en la investigación, la UACM tiene un contexto completamente distinto al resto de universidades con autonomía. No sólo por su corta trayectoria histórica, pues como quedó anotado la mayoría surgió en el periodo posrevolucionario o en la expansión *desarrollista*, sino porque a diferencia de las universidades estatales, la UACM no compite en un sistema local heterogéneo formado por universidades tecnológicas y otras IES, ni vive una doble interlocución política con las instancias legislativas y de gobierno, como la que prevalece en el interior de la República. La UACM constituye una ironía institucional: es la única IES de tipo local, y el resto de instituciones ubicadas en el mismo espacio geográfico, la capital del país, son las más importantes a nivel nacional y su interlocutor es la Federación.

En el periodo fundacional la UACM tuvo buenas relaciones con el exterior (factor informal), dado que fue creada por el gobierno y la asamblea local. La coincidencia de intereses entre las autoridades y grupos universitarios, y las autoridades y grupos políticos hegemónicos en la Ciudad, permitieron –pese a duros señalamientos de la oposición cuando la institución fue fundada– que la ley que le otorgó autonomía se aprobara con los contenidos propuestos por el grupo académico fundador, con la unanimidad de los partidos y sin conflicto de por medio. También, la investigación registró que los recursos asignados

permitieron a la nueva universidad consolidar el crecimiento de su matrícula y el fortalecimiento de su infraestructura.

Con el cambio en la jefatura del GDF y los reacomodos en el partido mayoritario (PRD) la cercanía se convirtió en distanciamiento entre la universidad y el Jefe de Gobierno, y poco a poco en abierta pugna. De la bonanza económica apareció la reducción paulatina de los recursos. La investigación registró evidencia sobre presiones políticas al rector fundador: primero le ofrecieron salir del cargo a cambio de un puesto en la administración capitalina, después lo presionaron para su salida. Ninguna de las dos cosas sucedieron.

En el marco de la transición jurídica *autonómica*, tras dejar el estatus administrativo dependiente del GDF, vino el primer cambio de rector en la joven vida de la UACM. Al cargo llegó la Dra. Esther Orozco Orozco en 2010. En este lapso, e inclusive durante y después del conflicto de 2012, el factor formal-externo no se modificó. Sin embargo, cabe destacar que sí se planteó reformar la ley de la UACM y, de hecho, siempre apareció como elemento de tensión con el exterior (GDF-ALDF), enraizada en el factor informal de nuestro esquema analítico.

Con todo, hasta antes del conflicto se verificaron buenos niveles de gobernabilidad universitaria. La investigación demostró que, si bien una explicación del conflicto se adjudicó a la confrontación de intereses e ideas entre la UACM y el GDF, éste no fue el principal factor explicativo. La ausencia de un subsistema local de educación superior y de una política de educación superior del gobierno local, en el marco de la doble faceta de la ciudad capital, irónicamente le proporcionaron un espacio único para la construcción de su proyecto educativo.

Justo aquí, y más allá del estudio de caso, el esquema analítico plantea indispensable contemplar los factores internos.

Respecto al factor formal-interno de la gobernabilidad universitaria se abordó el andamiaje estructural de la política en el *campus*: las reglas formales en el gobierno de las universidades. Cualquier institución necesita definir cuáles son las reglas vinculantes a los integrantes de la comunidad y quiénes los encargados de garantizar su consecución. No

existe universidad que pueda funcionar sin establecer las figuras de autoridad, así como sus atribuciones.

Fue posible comprobar que cualquier modelo o diseño institucional plantea la ineludible existencia de autoridades universitarias de dos tipos: unipersonales y colegiadas. También, la aparente disputa entre decisiones discrecionales o verticales, o abiertas y democráticas. En ese tenor, más allá de algunas variantes –pocas- en la nomenclatura, se describieron las atribuciones de juntas de gobierno, consejos universitarios y rectores, dado que en general son los tres principales órganos de gobierno en las diferentes universidades públicas con autonomía. Esto permitió abordar las implicaciones para sus diseños organizacionales, que cobran sentido en diferentes niveles de descentralización y/o concentración de las funciones propiamente decisoras y las que aseguran el funcionamiento del aparato administrativo.

La forma del gobierno universitario se dirime entre la relevancia que adquieren los órganos colegiados, por un lado, y las autoridades unipersonales y las estructuras directivas por el otro. Se incorporaron argumentos sobre la ausencia de participación de las comunidades académicas en la toma de decisiones, debido a la concentración de la misma en los funcionarios administrativos. También, otros análisis que definen a la forma del gobierno como democrática al verificar –más allá de diferencias- la existencia de elecciones directas e indirectas de los órganos de gobierno; impedimentos para que una persona o grupo se eternice en el poder, es decir, transiciones en su ejercicio; y un sistema de equilibrios y contrapesos.

En este punto se evidenció otra paradoja. Elementos como las elecciones por voto libre y secreto o el crecimiento de los órganos colegiados para aumentar el carácter representativo de los integrantes de la comunidad universitaria, han conducido a mayor intervención externa e incluso a burocratismos sobreideologizados. En contrasentido, un peso excesivo de las autoridades personales y del aparato administrativo, por encima de los cuerpos académicos, podría generar –y de hecho así ha sucedido- una elite de funcionarios que gobierna las universidades bajo subterfugios eficientistas.

En el factor informal-interno, terreno de las prácticas reales de los universitarios, se analizó a las universidades como espacios identitarios articulados en torno a un fin común, material pero también simbólico: producir y divulgar conocimiento. Ello implicó reconocer la parcialidad y diversidad de actores, referencias disciplinarias o científicas y formas de “vivir el campus”. Profesores, estudiantes y administrativos coexisten en una organización cuyas reglas informales plantean formas de adscripción y prácticas discursivas polimorfas.

La investigación permitió concluir que, alrededor del aparato simbólico de las universidades, hay pautas de consenso y de ruptura que se establecen con el tiempo. En momentos se arraigan con gran fuerza, en torno a temas como proyectos fundacionales, perfil curricular o disciplinario, área geográfica y propuestas organizacionales. A ellos se suman racionalidades presuntamente no académicas, pero con fuerte carga identitaria como lemas, himnos, equipos deportivos, influencias ideológicas, etc.

En términos de la cultura política de los universitarios se identificaron contradicciones, por ejemplo, en la escasa participación de estudiantes, profesores y administrativos en la elección de sus representantes y en los procesos de reforma institucional. Esto, aún con las posibilidades formales de participar. La conclusión es clara: fuera de los movimientos y convulsiones de coyuntura, la política en el *campus* la definen los grupos y redes que disputan el poder de manera permanente y continua.

La permanencia en el tiempo tiene, en el otro lado de la moneda, fenómenos de ruptura que surgen de intentos de reforma académica, cambios estatutarios o desplazamiento de los grupos que hegemonizan la toma de decisiones. También, las rupturas provienen de la ausencia de liderazgo en quienes ocupan los cargos o de la incapacidad de los grupos para establecer arreglos duraderos.

La gobernabilidad

Respecto al caso empírico de la investigación: la crisis institucional que vivió la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en el 2012, se procedió utilizando los cuatro factores explicativos de la gobernabilidad universitaria. En el primer capítulo fue descrito el periodo fundacional; el segundo, a manera de colofón del esquema analítico y

como antecedente, fue abordado el lento camino en la construcción de su gobierno interior; esto permitió analizar el conflicto en el tercer capítulo.

Analizar los factores –formales e informales- internos implicó necesariamente describir el proceso de transición tras la autonomía. Éste incluyó la instalación del primer Consejo Universitario para que, a la usanza de un “constituyente universitario”, aprobara el Estatuto General Orgánico, normativa donde quedarían establecidas las figuras de gobierno y autoridad, y en conjunto, las *reglas del juego en* la UACM. En todas las universidades autónomas este renglón lo define su propia ley, por eso el apóstrofo de “orgánica” que suele acompañarlas. La UACM es la única que no necesita acudir al congreso local (ALDF) para modificar su forma de gobierno, lo cual podría ser una ventaja en el futuro dado que evitará que las posturas de los partidos políticos y otros grupos representados entre los legisladores interfieran en una prerrogativa constitucional de las universidades. Al menos formalmente. Sin embargo, la investigación expuso cómo al interior de la UACM esta característica presentó problemas organizacionales a la fecha irresueltos.

El proceso que debía conducir el primer CU fue desplazado por la necesidad de atender las decisiones académicas y administrativas inherentes al funcionamiento cotidiano de la institución. Operaron reglas provisionales mientras se realizaba el diseño institucional definitivo, caldo de cultivo para el establecimiento de *usos y costumbres* que, a la postre, implicó arreglos incipientes entre los grupos internos. Un largo camino, que incluso hoy, tras el conflicto, todavía no termina.

Del periodo fundacional a la transición jurídica *autonómica* el factor informal interno reflejó cohesión entre las redes organizadas en la UACM. Incluso en la elección del Segundo Consejo Universitario, ya con Esther Orozco en la rectoría, no eran visibles bloques antagónicos, ni amplios niveles de polarización, aunque tampoco una participación considerable de la comunidad académica y estudiantil.

En este punto, el estudio de caso comprobó la conclusión a la que se arribó en el análisis teórico-sistémico de este subsistema de educación superior: pese la paridad en el Consejo Universitario, a elegir por votación a los cargos unipersonales más importantes, en suma, a un diseño institucional pensado en la participación de la comunidad académica,

ésta no participaba. Las aseveraciones conceptuales fueron respaldadas empíricamente con las entrevistas a los actores del conflicto y en el hecho de que las votaciones que desencadenaron el conflicto fueron las más altas en la historia de la UACM, y ha sido el único momento donde la institución se vio involucrada por movilizaciones y protestas internas y externas. La coyuntura es la coyuntura.

En términos discursivos la UACM fue incomprendida y desdeñada entre diversas voces del exterior. Desde su creación fue señalada como un proyecto sin calidad, “raro”, “incomprensible” o “patito”, mediante una visión sesgada de su mecanismo de ingreso, o ligado al gobernante en turno que la creó -Andrés Manuel López Obrador-, lo cual incluso le valió un mote (“peje-universidad”). Más allá de los factores formales, en la informalidad de lo real, la comunidad *uacemita* desarrolló un sentido de pertenencia que a la vez era y es una especie de mecanismo de defensa en el hecho de reivindicar independencia del gobierno local y un proyecto educativo alternativo e innovador. También se percibió un elemento identitario alrededor de una institución inclusiva, pues buena parte de su población estudiantil ingresó tras intentarlo en las instituciones públicas federales.

En ese marco, la rectora Esther Orozco llegó con óptimas condiciones para la gobernabilidad: apoyada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y con el visto bueno de su antecesor, el Ing. Manuel Pérez Rocha; ex integrante del Consejo Asesor con el que fue creada la institución y fundadora de su posgrado en Ciencias Genómicas; la más votada en las consultas que se hicieron en la comunidad y electa por clara mayoría en el primer Consejo Universitario.

El conflicto: causas estructurales y coyunturales

La tesis demostró que las óptimas condiciones de la Dra. Esther Orozco para gobernar la UACM perduraron hasta que sus propias acciones, la ausencia de liderazgo y su incapacidad de establecer acuerdos internos, catapultaron cualquier futuro armónico. Ejemplo de lo anterior fue que tras contar con mayoría en el Consejo Universitario perdió en la votación abierta para renovar el máximo órgano de gobierno colegiado, consecuencia lógica a la invariable tensión que ella misma promovía en los diferentes momentos de su gestión, sobre todo en los momentos coyunturales donde estuvo en sus manos tender

puentes entre las posturas confrontadas. Tampoco fue un proceso previsible y esperable, como sugieren las voces críticas que a la postre triunfaron, el complejo camino del consenso -que debería plantear ciertos límites al ejercicio de la autoridad universitaria-, en lugar de contribuir a la gobernabilidad para el cumplimiento de la tarea educativa, en realidad contribuyó a la polarización.

A diferencia de otros procesos de reforma académica-administrativa o de cambio en la organización del gobierno universitario, aquí Orozco nunca presentó un plan para “reorientar a la UACM”, donde expusiera con claridad las propuestas de transformación acordes a su concepción de universidad. La rectora expuso opiniones sesgadas y contradictorias, tomando en cuenta que fue participe del proceso que criticaba al haber formado parte del Consejo Asesor. Como quedó registrado en el tercer capítulo lo que hubo fue un esfuerzo permanente por buscar una solución externa a una serie de problemas que tenían solución interna.

El dilema del desplegado fue cómo dijo lo que dijo: en la prensa y no frente a la institución. En aquel momento todavía no había bloques antagónicos, la evidencia demostró que un ejercicio autocrítico, acompañado de una propuesta viable, incluso cuando fuera para modificar algunos de los principios originales del modelo de la UACM, habría sido recibido de otra forma en la comunidad universitaria. Las declaraciones de la rectora no presentaron ningún plan formal, pero discursivamente confrontaron la hidra conductora de la identidad *uacemita*.

La pérdida de los apoyos internos y externos con los que Esther Orozco arribó a la rectoría y a la postre el resquebrajamiento de la gobernabilidad universitaria fue un proceso gradual, descrito a lo largo de la tesis mediante la dinámica de los cuatro factores explicativos, con la evidencia documental, hemerográfica y las entrevistas realizadas. Esto permite concluir exponiendo las fases de surgimiento, desarrollo y conclusión del conflicto mediante dos perspectivas:

- I. La perspectiva panorámica de largo aliento, que se abordó en la tesis mediante el conjunto de la historia institucional de la UACM, a saber:

Fase 1) El periodo fundacional. Del Decreto de Creación a la obtención de autonomía legal (2001-2005);

Fase 2) La construcción del gobierno interior; se consolidan las bases del marco normativo, político y financiero ya descrito; De una tácita alianza se transita a una gradual erosión de las relaciones con los actores externos (2005-2010);

Fase 3) El primer intercambio de poderes. Abarca la primera transición de rector y el proceso de consolidación de grupos de interés. Todo sobre la base de las reglas formales –internas- que los propios universitarios construyeron;

Fase 4) Conflicto abierto y ruptura de la gobernabilidad. A la mitad del periodo de Esther Orozco (2012) la elección del Consejo Universitario se presenta en un marco de dos bloques antagónicos e insuficiencia de las reglas formales para arbitrar las relaciones entre éstos; surge una pugna abierta, estalla la huelga y se paralizan las funciones académicas de la institución. A solicitud de los partícipes del encono y como una necesidad ineludible aparece la intervención de actores externos para encauzar la solución.

II. La perspectiva corta, *el análisis de coyuntura*. La segunda manera con la que simultáneamente esta investigación abordó el surgimiento, desarrollo y conclusión del conflicto en la UACM es la más apropiada para encontrar las explicaciones micro: el *timing* de la política real. Es decir, las estrategias impulsadas por los actores, el ritmo, la velocidad y las pausas de un conflicto. Los momentos donde parecía que la negociación permitiría una salida y ciertas acciones llevaban al rompimiento. O el *impasse*, las endeble calmas institucionales y la acumulación de fuerzas. El sentido de la acción social –siguiendo a Weber- de los actores de “carne y hueso”, tanto los que “vivieron” el conflicto de principio a fin al interior de la institución, como de los que intervinieron desde el exterior.

Ahí podemos ubicar las siguientes fases:

Fase 1) *El intercambio del poder formal*. La primera sucesión en la rectoría. Tras la lejanía con los actores políticos locales, merma en el presupuesto y a la vez tiempo y espacio suficiente para la construcción de un gobierno interior, sobre la base de la autonomía universitaria. La llegada de Esther Orozco como reconciliación con el exterior y expresión de un pacto interno suficiente que daba muestras de gobernabilidad.

Fase 2) *El primer año de Esther Orozco*. La transición fue exitosa, prevalece la estabilidad y se realizan elecciones para renovar el Consejo Universitario sin mayor contratiempo. Las fuerzas políticas pactan desechar el planteamiento de reformar la ley de la UACM, la rectora hace público un comunicado denostando a la institución e internamente destaca la solicitud de destituirla del cargo y la erosión gradual de la gobernabilidad. En lugar de reducir potenciales conflictos, el asunto sindical se trató de manera equivocada, la rectora tomó partido y abonó en el crecimiento de la división en el gremio.

El recurso de destitución-revocación del mandato de la rectora presentado por la oposición polarizó a la comunidad. Una vez resuelto en contra por mayoría de consejeros universitarios, incluyó recomendaciones y sanciones a la rectora, con la oposición insatisfecha pero compacta. Concluido ese proceso, la autoridad institucional podría haber reencauzado por la vía de un pacto o de acuerdos que dieran viabilidad a su gestión. Por el contrario, continuó polarizando y mediante despidos injustificados y discurso incendiario mantuvo las razones y alimentó un movimiento en su contra. Sumado a la inexistencia de un plan de reforma académica se fue aislando de manera paulatina.

En términos de los cuatro factores explicativos aquí se presenta el primer giro. El factor formal externo se mantuvo, y también el factor formal interno –todavía estaban cumpliéndose los plazos de la Ley de la UACM y del Estatuto General Orgánico-. De la relación con el exterior no presentaba indicios de confrontación y prevalecía el respaldo a la universidad. Era el factor informal interno el que, en medio de la transición normativa, ya daba visos de resquebrajamiento.

Fase 3) *La definición clara de dos bloques antagónicos, la renovación del Consejo Universitario y el estallamiento de la huelga*. Ya constituidas dos fuerzas irreconciliables el estudio verificó parálisis institucional, y con ella quedó congelado el proyecto académico

innovador. Las baterías se dirigieron a la renovación del máximo órgano de gobierno colegiado. No había posibilidades de diálogo, mucho menos de negociación. La evidencia demostró que la elección fue absolutamente transparente, pese a la tensión y las fallas organizativas; el conteo de los votos a la luz de los ojos de todos. Una vez consumada la derrota electoral orozquista, éste bloque intentó echar abajo los resultados desde impugnaciones resueltas en un órgano a modo. Una medida desesperada, sin respaldo en la comunidad universitaria, pero aún con el poder formal del gobierno interior. Tal y como fue descrito en el último capítulo, es aquí donde las reglas formales dejaron de ser suficientes para arbitrar las relaciones entre los grupos que conviven en la UACM.

Fase 4) *Huelga es huelga*. La cúspide del conflicto, intervención quirúrgica externa y posterior ocaso en la normalización institucional. La paralización de las funciones sustantivas de la institución era un escenario inevitable. La última cancha para dirimir las diferencias. El conflicto se desborda al exterior como una consecuencia lógica. Como fue descrito, en el desborde al exterior el movimiento fue contundente, logró conciliar sus contradicciones internas y representar una postura consistente frente a los árbitros del gobierno local y de las instancias coadyuvantes.

Los estudiantes organizados cobraron relevancia en la medida de fuerza, como la toma de Rectoría, en la energía desbordada, en su capacidad de movilización y en su visibilidad simbólica; pero la presencia organizada de los profesores –a diferencia de otros movimientos universitarios- le permitió al movimiento sincronizar una estrategia política efectiva como conjunto.

La coalición opositora acudió a las negociaciones con mayor fuerza interna y la dilación orozquista parecía sin brújula. Contrario a otros conflictos universitarios las autoridades lucían cada vez con mayor claridad como intransigentes, y la oposición, mucho más favorable a una salida pactada. Frente a la mediación externa la representación de la rectoría estaba desdibujada y sin alternativas.

El movimiento colocó de manera exitosa su posición, cedió en el momento oportuno respecto a la integración del consejo universitario y dejaba siempre a la posición de la rectora como un obstáculo a la solución. Esther Orozco cavó su propia tumba.

Colofón

Aunque se planteó reformar la ley de la UACM –factor formal externo e interno- y la intransigencia oroquista la tuvo como carta de inicio y opción para desenlace final, esto no sucedió. Sí la victoria pragmática del movimiento fue recuperar el gobierno de la universidad y destituir a Esther Orozco, la victoria en el terreno de las ideas fue conservar la autonomía plasmada en Ley de la UACM y garantizar el proceso de construcción interna con base en su proyecto educativo fundacional.

El nuevo Jefe del Gobierno de la Ciudad de México requería paz. Era urgente apagar el fuego del conflicto universitario. Por su parte, la inconclusa transición normativa interna limitaba el factor formal y en el plano de los arreglos internos prevalecía el rompimiento definitivo. De manera paulatina, perdidos los apoyos internos, Esther Orozco perdió el respaldo exterior. Incluso, en la irracionalidad política se confrontó con las autoridades locales.

El arreglo final reconfiguró la gobernabilidad universitaria en la UACM y permitió el restablecimiento de una nueva autoridad con bases de legitimidad interna y externa. Un bando triunfó: el movimiento. El reconocimiento del rector Enrique Dussel y del Consejo Universitario como máximo órgano gobierno reencauzó la vida de la universidad al carril institucional.

Permanecen sobre la mesa los elementos analizados en este trabajo. El contexto exterior mantiene una tensa calma, pero nada permanece estático en política. El autogobierno académico de la UACM, el diseño institucional colegiado, los arreglos entre los grupos internos, las posibilidades de reconciliación y la previsible fractura entre la coalición ganadora, reaparecieron al dar vuelta a la página del conflicto.

¿Sabrán los universitarios de la UACM aprovechar la experiencia acumulada y consolidar el andamiaje institucional acorde al proyecto educativo que los aglutina? La respuesta no cabe aquí, pero algo es un hecho: ellos tienen la palabra.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta Silva, A. (2000), “Gobierno y gobernabilidad universitaria: ejes para una discusión”, *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*” México: CEIICH-UNAM, Tomo II, pp. 125-144.

(2015). “Políticas universitarias para el siglo XXI en México: Del ajuste institucional a la planeación conservadora”. *Propuesta educativa*, (43), 65-74.

Recuperado el 30 de mayo de 2017, (en línea)

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000100007&lng=es&tlng=es)

[77852015000100007&lng=es&tlng=es.](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000100007&lng=es&tlng=es)

Addiechi, F. (2006), *Una historia intelectual de la fundación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, 2do informe, México: UACM, 49 p.

Aguilar Luis F. (1998), “Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa”, *Revista de la Educación Superior*, Vol. XVII, N° 65, Enero - Marzo 1998..

Baldrige, J. V. (1971), *Power and conflict in the university: Research in the sociology of complex organizations*, New York: John Wiley Sons, 238 p.

Birnbaum, R. (1989). “The Latent Organizational Functions of the Academic Senate: Why Senates Do Not Work But Will Not Go Away”. *The Journal of Higher Education*, 60(4), 423–443. <http://doi.org/10.2307/1982064>

Bourdieu, P. (1983), *Campo del poder y campo intelectual*, Argentina: Folios.

Casanova H. (1999) “Gobierno Universitario: perspectivas de análisis”, *Universidad contemporánea, política y gobierno*, Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.) Tomo II, México; CESU-UNAM y Miguel A. Porrúa ed., p 13-33.

Casillas M.A. (2000), “Educación como socialización en la universidad mexicana”, *Encuentro de especialistas en educación superior*, Tomo III, “Los actores de la Universidad: ¿unidad en la diversidad?”, México: CEIICH-UNAM, pp.

Clark, B. (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México: Ed. Nueva Imagen y UAM-A.

Contreras, G. (2002), *Los grupos católicos de la Universidad Autónoma de México (1933-1944)*, México: Universidad Autónoma metropolitana-Xochimilco.

De María y Campos, A. (1975), *Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional 1881-1929*, México: UNAM, 1975, pp. 101-103.

Fontana B. (2004) Conflicto y consenso: sociedad civil en Gramsci”, en *Poder y Hegemonía Hoy*, Dora Kanoussi (Coord.), México: Plaza y Valdés, pp. 50-54.

Foucault, M. (1979), *Microfísica del poder*, España: Ed. La Piqueta.

.....(1999) *Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas*, México: Siglo XXI.

Galaz Fontes J.F., Gil Antón M., Padilla González L.E., Sevilla García J.J., Arcos Vega J.L. y Martínez Stack J.G. (Coords.) (2012), *La reconfiguración de la profesión académica en México*, Culiacán, Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2012, 236 p.

Gramsci, A. (1999) *Cuadernos de la Cárcel*, México: BUAP - Ed. Era.

Guevara, N. Gilberto (1985) *La educación socialista en México (1934-1945)*, México: El caballito – SEP.

Kogan M. (1984), The political view, en *Perspectives on higher education: eight disciplinary and comparative views*, Burton Clark (Coord.), Berkeley: University of California Press, pp. 280-305.

Lazarsfeld Paul (1954) *The Psychology of Voting: An Analysis of Political Behavior*

Levy, Daniel C. (1995) *La educación superior y el Estado en América Latina. Desafíos privados al predominio público*, México: Ed. CESU-UNAM, FLACSO, Porrúa.

López Zarate R. (2001) “Las formas de gobierno en las IES mexicanas”, *Revista Mexicana de la Educación Superior*, N° 118, México: ANUIES, Vol. 30, Abril - Junio de 2001.

López Zarate R., González Cuevas O., Mendoza Rojas J., Pérez Castro J., (2011) “Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas”, en *Revista Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 131, 2011, México: IISUE-UNAM.

Muñoz, H. (2010), *La autonomía universitaria: una perspectiva política*, Revista Perfiles Educativos, Vol. XXXII, México: IISUE-UNAM, 2010, pp. 95-107.

_____ (2002) La política en la Universidad y el cambio institucional, en Humberto Muñoz (Coord.). *Universidad: política y cambio institucional*. México: CESU, UNAM; M.A. Porrúa. pp. 39-80.

Maldonado-Maldonado, A. (2003) “Investigación sobre organismos internacionales a partir de 1990 en México”. En P. Ducoing (Coord.) *La investigación educativa en México. Sujetos, actores y procesos de formación*, Tomo I (volumen 8). Formación para la investigación. Los académicos en México, actores y organizaciones. México: COMIE-SEP-CESU.

Ordorika Sacristán, I., Martínez Stack, J., y Ramírez Martínez, R. M. (2011) [“La transformación de las formas de gobierno en el sistema universitario público mexicano: una asignatura pendiente”](#). *Revista de la Educación Superior*, Vol. XL, No. 160, pp. 51-68.

Ordorika, Sacristán, I. (2006) *La disputa por el campus, poder, política y autonomía en la UNAM*, México: Seminario de Educación Superior-UNAM, CESU-UNAM, Plaza y Valdés, 2006, 442 p.

_____ (2002) “Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior”, *Perfiles educativos*, Vol. XXIII, N° 91, México: 2002, pp. 77 - 96.

Pusser, B (2008), “The State, the Market and the Institutional Estate: Revisiting Contemporary Authority Relations in Higher Education”, *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, USA: John. C. Smart (ed.), Springer Science, pp. 105-139.

Rodríguez, Gómez R. (1999) “Planeación y política de la educación superior en México”, *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno*, Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.) Tomo II, México: CESU-UNAM y Miguel A. Porrúa.

_____ (2007) “La Autonomía Universitaria Hoy”, Primera, segunda y tercera parte, *Campus Milenio*, N° 234, publicado el 2 de agosto de 2007.

Rodríguez, María (2014) “Poder y Gobierno en las universidades”, en Humberto Muñoz (Coord.), *La Universidad pública hoy*, México: Ed. Porrúa – UNAM.

Sartori, Giovanni (2000), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México: FCE.

Villaseñor García, G. (1998), *Estado y universidad 1976-1982*, México: UAM-Xochimilco.

Weber Max (2005) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1237 pp.

Wittrock, B. (1996). “Las tres transformaciones de la universidad moderna”. En S. Rothblatt y B. Wittrock (Comps.), *La universidad europea y americana desde 1800. Las tres transformaciones de la universidad*. Barcelona: Pomares-Corredor, pp.331-397.

Verba, Sidney y Nie, Norman H. (1972) *Participation in America: Political democracy and social equality*, Chicago: The University of Chicago Press.

The Psychology of Voting: An Analysis of Political Behavior (1954) de Paul Lazarsfeld, S.M Lipset, A. Barton y J. Linz.

6. REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

“Rectora fustiga Universidad creada por AMLO”, Nota de *El Universal*, Redacción, Viernes 8 de abril de 2011, (en línea), <http://www.eluniversal.com.mx/notas/757874.html>

“Piden voluntad política para resolver conflicto en la UACM”, Penélope Audaz, *El Universal*, 22 de octubre de 2012 (en línea) <http://www.eluniversal.com.mx/notas/878157.html>

“Toman encapuchados otra sede de la UACM”, Mónica Archundia, *El Universal*, 9 de noviembre del 2012 (en línea) <http://www.eluniversal.com.mx/notas/881950.html>

“Propondrá perredista nuevo consejo y rector de la UACM”, La Jornada, miércoles 27 de febrero de 2013, p. 44, nota de Bertha Teresa Ramírez, <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/capital/044n2cap>

“La UACM, al borde del desastre” (2012), Primera Parte, *Campus Milenio*, Núm. 484 [2012-10-25], consultado en línea <http://campusmilenio.mx/>

“La UACM, al borde del desastre” (2012), Segunda parte. *Campus Milenio*, Núm. 484 [2012-10-25], consultado en línea <http://campusmilenio.mx/>

“La UACM, al borde del desastre” (2012), Tercera parte, *Campus Milenio* Núm. 486, [2012-11-08], consultado en línea <http://campusmilenio.mx/>

“La UACM, al borde del desastre” (2012), Cuarta parte, *Campus Milenio*, Núm. 487, [2012-11-15] consultado en línea <http://campusmilenio.mx/>

“La UACM, al borde del desastre” (2012), Quinta parte, *Campus Milenio*, Núm. 488, [2012-11-22] consultado en línea <http://campusmilenio.mx/>

“La UACM, al borde del desastre” (2012), Sexta y última parte. *Campus Milenio* Núm. 489 [2012-11-29] consultado en línea <http://campusmilenio.mx/>

7. ENTREVISTAS

- E-001. Entrevista al Ing. Manuel Pérez Rocha, rector fundador de la UACM
- E-002. Entrevista realizada (2013) a la Profra. Mónica Oliva Ríos, profesora de la UACM, líder del sector académico agrupado en el “Foro Académico” durante el conflicto.
- E-003. Entrevista realizada a la Dra. Tania Hogla Rodríguez Mora (2013), profesora investigadora de la UACM, Coordinadora del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales (órgano colegiado) 2011-2013.
- Entrevista a la profesora Lenica Rodríguez Manjarrez,
- E-004. Entrevista realizada a la Dra. Esther Orozco Orozco (2014), rectora de la UACM durante el conflicto, en su laboratorio del Centro de Investigaciones Avanzadas CINVESTAV-IPN
- E-005. Entrevista realizada a Roberto López (2014), estudiante de Filosofía e Historia de las Ideas de la UACM y uno de los principales líderes del Consejo Estudiantil en Lucha, que tomó las instalaciones durante el conflicto.
- E-006. Entrevista realizada al Dip. Manuel Granados Vargas (2013), entonces diputado local en el ALDF y Presidente de la Comisión de Gobierno.