

**LAS UNIVERSIDADES
COMO ORGANIZACIONES DEL CONOCIMIENTO**

El caso de la Universidad Pedagógica Nacional

Francisco Miranda López

EL COLEGIO DE MÉXICO
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

**LAS UNIVERSIDADES
COMO ORGANIZACIONES
DEL CONOCIMIENTO**

El caso de la Universidad Pedagógica Nacional

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

**LAS UNIVERSIDADES
COMO ORGANIZACIONES
DEL CONOCIMIENTO**

El caso de la Universidad Pedagógica Nacional

Francisco Miranda López



**EL COLEGIO DE MÉXICO
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

378.72

M672u

Miranda López, Francisco

Las universidades como organizaciones del conocimiento : el caso de la Universidad Pedagógica Nacional / Francisco Miranda López. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos : Universidad Pedagógica Nacional, 2001.

570 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1012-3

**1. Universidad Pedagógica Nacional (México).
2. Educación superior -- México. 3. Organización del conocimiento. 4. Política y educación -- México.**

Diseño de portada: Agustín Estrada

Primera edición, 2001

**D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx**

**D.R. © Universidad Pedagógica Nacional
Carretera al Ajusco 24
Héroes de Padierna
14200 México, D.F.**

ISBN 968-12-1012-3

Impreso en México

ÍNDICE

Prefacio	11
Introducción	21
Marco de discusión y estrategia de trabajo	21
El objeto de estudio y la aproximación metodológica	30

PRIMERA PARTE PERSPECTIVAS TEÓRICAS

1. Racionalidad y organización	45
La organización como racionalidad emergente	45
Teorías de la organización: una reconstrucción desde la racionalidad	51
2. La universidad como organización del conocimiento	77
La universidad como organización	77
Patrimonialismo epistémico, campos disciplinarios y mercados académicos	82
La universidad como espacio social y campo de poder	97
3. Campos de fuerza y procesos institucionales	117
Reglas institucionales: tendencias y problemas críticos	119
Principios de restructuración: actores e imaginario institucional	130
La universidad como arena de lucha institucional	139
Arreglos institucionales y proyecto	153

SEGUNDA PARTE
TRANSFORMACIONES AMBIENTALES
Y CONTEXTOS EMERGENTES

1. Reforma de las políticas públicas en educación	167
Transición, legitimidad y eficiencia	167
La federalización de la educación básica y normal	170
2. El magisterio ante la crisis de la profesión	185
El campo simbólico del mito fundante	185
Las políticas de profesionalización	188
3. Los cambios en la educación superior	199

TERCERA PARTE
ESTUDIO DE CASOS

1. La organización académica y los campos de poder en la UPN	209
La lógica de los campos y los mecanismos de poder	210
Capacidades críticas, clivajes y redes en el proceso académico	214
La crisis de la organización académica: la eficiencia entre los costos y los resultados	245
2. Proyectos de la universidad pedagógica y las corrientes de política	283
Proyecto normalista o de conservadurismo profesional	286
Proyecto universitario o de intelectualismo corporativo	288
Proyecto burocrático o de regulacionismo político	289
Proyecto sindical o de protesta ambivalente	290
3. Arenas de lucha y arreglos institucionales de la Universidad Pedagógica Nacional	293
El caso de la unidad central de Ajusco. Dilemas de la organización participada	294
Las unidades UPN del Distrito Federal:	

la dependencia incómoda de una organización participada	402
Paradojas de la organización delegada. El caso de la UPN en Durango	405
La Universidad Pedagógica en Hidalgo: periferia transigente y organización conservadora.	488
Consideraciones finales	511
Las implicaciones teóricas	511
Las configuraciones organizacionales	518
Los procesos políticos	523
Elementos de reflexión para la restructuración de la UPN	530
Bibliografía	545

PREFACIO

Este trabajo es el resultado de diversas experiencias que he tenido en la propia Universidad Pedagógica Nacional y en otras instituciones de educación superior. En 1992 fui invitado a ocupar el cargo de subdirector de Evaluación y Organización en la unidad central de Ajusco en un momento en que estaba finalizando la convocatoria abierta ante la comunidad académica para formular una propuesta de reestructuración. Se me había invitado con la finalidad de desarrollar un sistema de evaluación para la universidad que pudiera responder a las exigencias de lo que en aquel entonces se denominaba Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva), institución que representaba las líneas básicas de la política de educación superior: la exigencia de autoevaluación institucional, la deshomologación salarial y la política de estímulos diferenciados al trabajo docente y de investigación. Hasta ese momento la UPN había realizado diversos ejercicios de evaluación aunque más vinculados al debate político y a los esquemas de seguimiento burocrático y presupuestal. En cualquier caso, discutir la evaluación en esos momentos se convertía en una cuestión estratégica para contribuir al proyecto que la universidad estaba redefiniendo.

Fue en ese momento cuando entré por primera vez en contacto con la dinámica institucional desde una posición que planteaba exigencias fundamentales de regulación y control de la actividad académica. Ya antes había sido profesor de la carrera de administración educativa, lo que me había permitido observar y sentir algunas de sus condiciones académicas que eran a todas luces evidentes: salones de clase casi vacíos, profesores que se perdían en la inmensidad del espacio físico de la UPN, con muy pocos contactos e intercambios académicos; una biblioteca siempre vacía, una librería carente de libros que llamaran la atención y un área sorprendente dedicada a las tareas de administración y control escolar.

Como encargado de la autoevaluación institucional me vi en la necesidad de encontrarle un sentido a esa realidad que me parecía incongruente. Para ello fue necesario construir estrategias metodológicas y puentes de comunicación con las áreas de coordinación académica. Sin embargo, por primera vez me percaté de la enorme dificultad que era establecer contacto con el personal académico para realizar las tareas de coordinación y evaluación, sobre todo por la incomodidad que representaba informar y rendir cuentas sobre las actividades que realizaban en espacios y tiempos determinados. Igualmente difícil fue lograr que aceptaran una metodología de trabajo para ser evaluados, pues siempre éramos objeto de la "crítica epistémica", cuando no de la sospecha política. Con todo, esta experiencia me dio el acceso a información que si bien permitía responder a las exigencias de la evaluación institucional, personalmente me incitó a formularme muchas más preguntas que trascendían las responsabilidades de mi cargo.

En 1993, debido a la fuerza que adquirió el grupo con el que estaba vinculado, fui beneficiado con el nombramiento de director de Planeación de la misma Universidad, ahora con la tarea de articular la evaluación y la planeación con el complicado proceso de la programación y presupuestación. Mi tarea ahora no era solamente manejar información académica, sino que exigía una sensibilidad mayor para reconocer los alcances y limitaciones en la distribución y asignación de los recursos, un tema evidentemente delicado desde el punto de vista administrativo y político. Más aún, tenía que definir escenarios posibles que condujeran a la UPN por el camino del desarrollo viable, buscando el difícil consenso y la participación de académicos, burocracia y trabajadores. En el ejercicio de mi cargo, me tocó la fortuna de conocer a la UPN más en detalle a través de los grandes canales de información, de las relaciones y decisiones que la comunican en su interior y con diversas entidades del sector público que, a la vez, la vinculan con su entorno. Esta ocasión fue propicia para convivir con distintas personalidades, a saber, burócratas de viejo cuño y verdaderas tecnocracias duras, y académicos de varios campos profesionales con distinto carácter y filiaciones ideológico-políticas. Muy valioso fue también mi acercamiento a la realidad académica e institucional de las unidades foráneas que no dejaban de sorprenderme por la

peculiaridad con que funcionabàn, siempre con la escasez de recursos, pero con una expectativa enorme de ser parte de una universidad.

Frente a toda esa diversidad, sin embargo, me vi en la imprecisa necesidad de tomar decisiones, negociar recursos y establecer rumbos de acción que tenía que someter a consideración de la rectoría en turno. Me tocó también la responsabilidad de defender a la universidad de la feroz crítica que provenía del sistema de universidades, tanto de la SEP como de la propia ANUIES. Esta experiencia me aclaró mucho la manera como se regula a las universidades y cómo se construyen los delicados hilos de la legitimidad universitaria y la negociación presupuestal.

En esta época tuve, además, la ventura de participar en la formulación del nuevo proyecto académico de la UPN, no solamente como consultor presupuestal y apoyo técnico sino dentro del proceso de discusión académica y política, lo cual me puso en contacto con diversos grupos y personas que incidían en la orientación de las acciones, las decisiones y el control de diversas actividades. En general, mi experiencia en el área de planeación me permitió tener un mapa de la "grilla", la academia y la administración, elementos que siempre estuvieron presentes y que por falta de tiempo nunca pude articular congruentemente.

El proceso que culminó con mi salida del área de planeación, en 1994, me acercó a algunos conflictos y acuerdos fundamentales que se desarrollan en el ámbito de las cúpulas políticas, sobre todo los que provienen del aparato burocrático más duro de la SEP: el sindicato, las áreas de gobernación y las unidades administrativas y financieras. Con este episodio terminó mi presencia en la UPN.

Alejado del mundo laboral pude reflexionar sobre diversos aspectos que había retenido en documentos y en la memoria. Con esta intención decidí concursar al doctorado en ciencias sociales en El Colegio de México creyendo necesario continuar con mi formación profesional, que había detenido por razones laborales, y buscar el tiempo para reflexionar —con la sana distancia que ofrece la teoría, la metodología y las técnicas del análisis social— respecto de mi experiencia reciente en la UPN.

Debo confesar que me sentí un poco incómodo al cotejar mi tema de investigación con el resto de mis compañeros de El Colegio

de México. Sólo dos estudiantes estaban trabajando en el tema de la descentralización educativa —mismo que yo había desarrollado en mi tesis de maestría y que había abandonado debido a mi obsesión institucional por la UPN—, el resto había elegido temas que me hacían dudar acerca de la validez de mi propia experiencia y de mis inquietudes en el ámbito de la sociología. Las grandes cuestiones del Estado, los sistemas políticos, la democracia, las clases sociales, el género y la salud reproductiva, la identidad, la familia, los empresarios y los campesinos, por no mencionar los grandes temas teóricos y epistemológicos que caracterizaban al grupo del que formaba parte, me llevaron a cuestionar la validez de mis inquietudes y dudar de mi capacidad para analizar seriamente el tema de la Universidad Pedagógica. Afortunadamente, el pequeño grupo que se conformó para trabajar en el tema de la educación me sirvió mucho para disipar mis angustias y tener elementos de discusión sobre mis intereses de investigación y perversiones académicas.

Para concluir el doctorado y cumplir con el requisito de entregar un borrador final del trabajo de tesis, pude elaborar un documento que me permitió sistematizar muchos de los elementos que había adquirido en mi experiencia como funcionario y académico en Ajusco. Al salir del programa de doctorado se presentó la oportunidad de incorporarme, en calidad de asesor, a la Dirección General del Instituto Politécnico Nacional, situación que me colocó de nueva cuenta dentro de las perspectivas globales de la gestión institucional de una organización académica de la magnitud del IPN. Ahora ya sin facultades decisorias, pero sí con la posibilidad de reflexionar sobre varios temas vinculados con la educación tecnológica, pude cotejar mi experiencia pasada en la UPN con la que estaba viviendo. Me daba cuenta de que con magnitudes diferentes, había procesos muy similares en el debate sobre la organización, coordinación y operación del trabajo académico y administrativo. Además, aun con signos todavía más corporativos que en la Pedagógica, la política institucional y la grilla interna en el Politécnico eran atravesadas también por la disputa de posiciones, lealtades y concesiones.

Lo anterior me dio la ocasión de volver a mi trabajo de investigación con un poco más de seguridad sobre mis sospechas y mis hipótesis. Me veía obligado, sin embargo, a recuperar la especifici-

dad institucional de la Pedagógica para darle un significado más pertinente a los procesos políticos, académicos y burocráticos que había observado.

Paralelamente, por azares del destino, fui invitado como profesor visitante en un programa de posgrado en educación en la unidad UPN-101 de Durango, lo cual me abría una gama sugerente de opciones por explorar en una realidad local de organización académica que tenía que ver con mi tema de investigación. Circunstancias diversas me llevaron a la coordinación académica de dicho programa, condición que intenté aprovechar para conocer más a fondo los problemas, actores, decisiones y proyectos que se estaban disputando en este espacio académico. Con la suerte de vivir el proceso de federalización, me tocó participar de manera más directa en el proyecto de transformación de la unidad UPN-101 en Universidad Pedagógica de Durango, viviendo muy de cerca los conflictos, propuestas y luchas que esto desató en la realidad política de la entidad. Esta experiencia enriqueció sobremedida el marco analítico y empírico que ya había construido sobre el caso de la unidad central de Ajusco.

La peculiaridad de la realidad duranguense me planteó la necesidad de conocer otro espacio local con la finalidad de disponer de elementos de contrastación que pudieran precisar mejor mis hipótesis de trabajo y mis inquietudes teóricas. La cercanía con el Distrito Federal y el apoyo que me ofrecieron algunos viejos conocidos me permitieron elegir a la unidad UPN del Estado de Hidalgo como el otro caso de estudio. Con ello, sentí que ya era posible afianzar mejor las ideas; pude, además, disponer de mayores elementos empíricos de análisis y confrontación.

En 1997 fui invitado a participar como par-evaluador en los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), fecha a partir de la cual he tenido la oportunidad de compartir diversas experiencias de evaluación de programas académicos en el área de ciencias sociales y administrativas. El conocimiento documental y el trabajo de campo que los CIEES tienen a bien desarrollar como parte de su metodología de trabajo, me permitieron conocer diversas realidades académicas e institucionales, especialmente los casos de las Universidades de Puebla, Nuevo León, Hidalgo, Sinaloa, la Universidad Iberoamericana y algunas de

las llamadas Universidades Tecnológicas. De especial significado fueron las entrevistas que pude sostener con funcionarios, académicos, alumnos, egresados y miembros del sector público y privado con quienes tienen relación las universidades, lo cual me dio el espacio para, aparte de cumplir con el trabajo encomendado, confrontar algunas de mis ideas e intereses personales de investigación.

La riqueza de la información recolectada amplió desmedidamente el marco de trabajo que ya de por sí era bastante generoso, lo que hizo que durante un buen tiempo me viera paralizado y desconcertado. Era claro que el material que había venido recolectando era suficiente para emprender otro trabajo de investigación. Con la finalidad de no perderme y terminar lo que ya había iniciado –sobre todo porque el tiempo pasaba y podía producir cierto desprestigio ante mis colegas por no obtener el grado de doctor– decidí concluir el trabajo sobre la Pedagógica con los materiales que le eran propios. Sin embargo, no quise desaprovechar la oportunidad para recuperar el conjunto de mis experiencias sobre las universidades e instituciones de educación superior, lo que me incitó a incorporar algunos elementos en mi propuesta de teorización, pues consideré que era el espacio menos riesgoso para no perderme y el lugar donde apuntalar, aunque fuese un poco más, el trabajo empírico sobre la UPN. Mi consuelo mayor fue corroborar que en muchos sentidos lo que había observado en la Pedagógica como tendencias y procesos era hasta cierto punto similar a lo que estaba observando en otras realidades institucionales dedicadas a la organización del conocimiento. Pero el tratamiento sistemático de estas impresiones tendría que aguardar otro momento mientras continuaba con mis inquietudes personales.

Ese fue el itinerario que me llevó a presentar una versión final de mi trabajo de tesis; con el temor quizá de haber exagerado en algunos aspectos, pero con la tranquilidad de que fue resultado de la enorme cantidad de información y de dudas que me asaltaron. Siendo, sin embargo, que pude por lo menos bosquejar una veta de indagación que me preocupaba y que tiene que ver con la necesidad de establecer un marco congruente de interpretación de la relación entre la técnica –en sus expresiones burocráticas y tecnocráticas–, la academia –en su interminable discusión sobre el saber, su producción, asimilación, distribución y, por supuesto, su apropiación–, y la

dinámica política –que va desde la “grilla” cotidiana hasta la confrontación de masas y las camarillas de grupo. A esto quizá obedezca mi énfasis en los campos de fuerza y en los ejes de discusión teórica de las disciplinas, los mercados académicos y el patrimonialismo epistémico; refrenda, asimismo, mi inquietud por el papel y significado de las reglas institucionales en la conformación del funcionamiento político y organizacional de las universidades, así como la importancia que tiene el imaginario de los actores y sus campos de significado para enarbolar luchas, posturas y posiciones en la definición de proyectos alternativos. En todo caso espero que esta pequeña contribución, y la crítica que puede merecer, lleguen a convertirse en estímulos para trabajos ulteriores.

Después de obtener el grado de doctor, tuve la fortuna de que el trabajo fuera galardonado por la Academia Mexicana de Ciencias con el Premio a la Mejor Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales 1999 en el área de sociología, lo cual estimuló mi interés y el de muchas otras personas para impulsar su publicación como libro. Mi entrada a la UPN, ahora en calidad de investigador, la extraordinaria recepción de mis colegas investigadores y el buen trato de las autoridades de la UPN –situación que por supuesto agradezco y me ha comprometido enormemente con los proyectos académicos de la universidad–, me hicieron tener confianza en el proyecto editorial y el ánimo de divulgar el esfuerzo de investigación realizado. En este esfuerzo quisiera reconocer el apoyo decidido que me ofreció la Dra. Sonia Comboni Salinas y la Dra. Sylvia Ortega Salazar de la UPN, al igual que el Dr. Gustavo Verduzco y la Dra. Ma. de los Ángeles Pozas, de El Colegio de México.

Este trabajo no hubiera podido culminarse sin la participación de varias personas que, de diferentes maneras, me ofrecieron su solidaridad, su experiencia y apoyo desinteresado. En el ámbito de la discusión académica ha sido invaluable el trabajo de dirección y asesoría del Dr. Jorge Padua, quien en más de una ocasión pudo encender mis apagados ánimos para continuar con el trabajo, con la sencillez de sus penetrantes sugerencias que siempre fueron acompañadas de comprensión y calidez. A la Dra. Teresa Bracho también le debo el haber compartido su perspectiva puntillosa y sus puntos de vista abiertos y críticos sobre los procesos políticos y académicos en la UPN y otros ámbitos del sistema educa-

tivo. Con Alberto Arnaut estoy en deuda por sus enseñanzas sobre el magisterio y por el enorme conocimiento sobre la profesión docente, su sindicato y la política educativa que ha contado como historias que despiertan la memoria crítica para pensar en el presente y el futuro del magisterio nacional. Al Dr. Roberto Rodríguez le debo mi reconocimiento por su amable atención al leer la versión definitiva de este trabajo y por sus siempre apreciables sugerencias y comentarios.

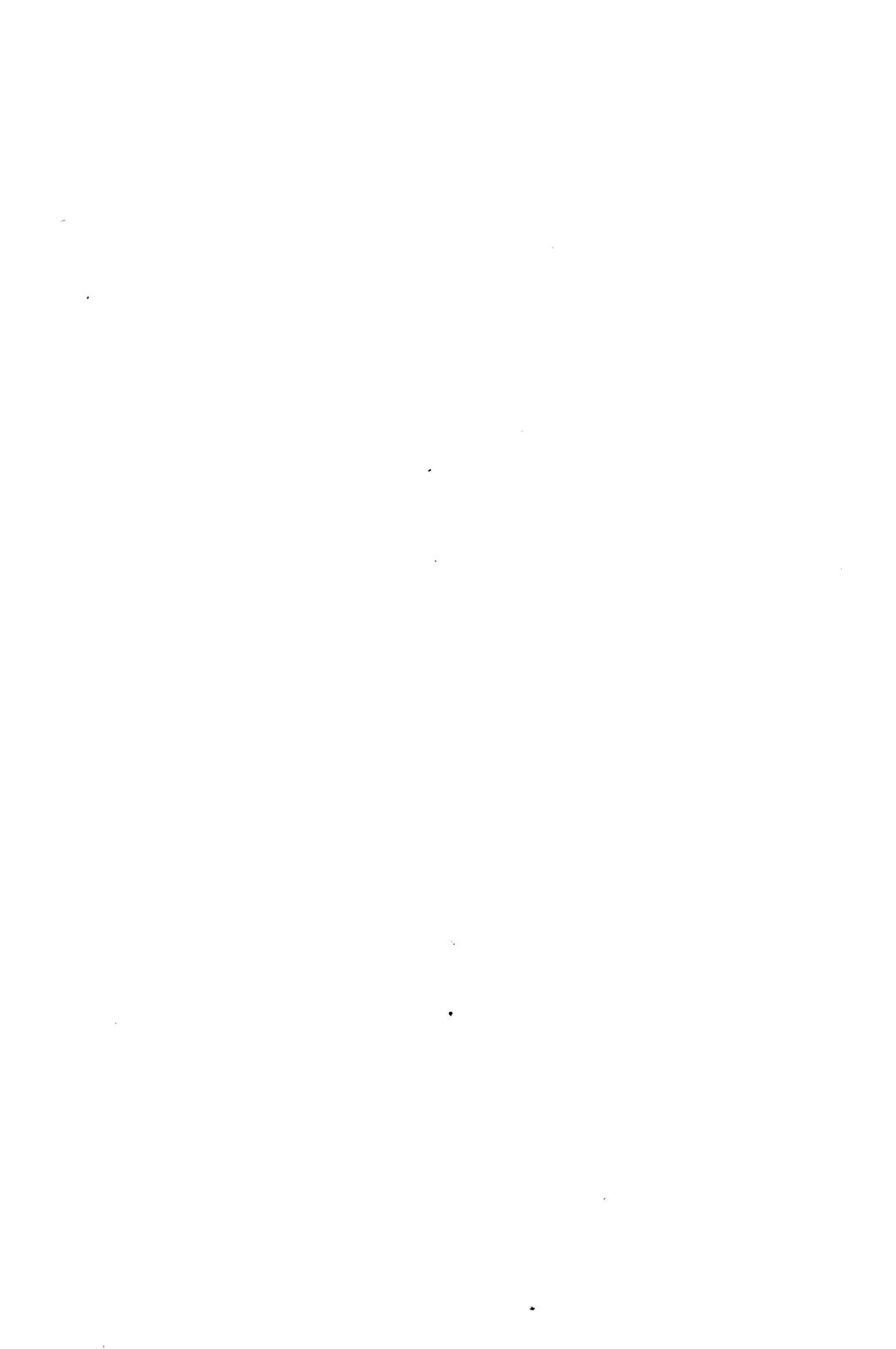
Otras personas fueron también pieza clave en este largo camino de acceso a la información, disponibilidad de documentos e intercambio de ideas para aclarar datos y afirmaciones. Mi reconocimiento al Dr. Prudenciano Moreno y a la Mtra. Patricia Ledezma por compartir conmigo los detalles de su experiencia académica y política en la UPN. También mi agradecimiento a la Lic. Leticia García y al Profr. Alfredo Islas por facilitarme información técnica y administrativa (tengo la esperanza que ésta no haya sido mal utilizada en la investigación. Igual reconocimiento para los profesores Alberto Luna, Gerardo Gálvez y Fernando Cuatpotzo por su disponibilidad para platicar conmigo y compartir información de las unidades UPN que dirigían en su momento, esperando que lo aquí escrito y los juicios que realizo con base en la información que me ofrecieron sean evaluados estrictamente en términos intelectuales. Un reconocimiento especial al Lic. Juan Manuel García quien siempre me dispensó con su confianza, su aprecio intelectual y, sobre todo, con su amistad. A la Mtra. Isabel Valenzuela por su apoyo moral y su desinteresada compañía para compartir esfuerzos y dificultades. Con el mismo ahínco reconozco la capacidad y valentía de varios de nuestros alumnos de la maestría en educación de la UPN por asumir la lucha por un proyecto alternativo para el magisterio de Durango, en especial a las maestras Martha Remedios Rivas y Adriana de Jesús Villa, al Mtro. Jesús Palacios y a los profesores Everardo Ramírez, Alfonso Rodríguez, Salvador Ruiz, Cruz Gerardo Canales y Alberto Ballesteros.

A mis amigos de hoy y de siempre con quienes he compartido diversas aventuras académicas de las que se ha alimentado el presente trabajo. A Carlos Ángel Hoyos, Paco Paredes, Ofelia Ángeles, Patricia Ducoing, Susan Street, Margarita Noriega, Raúl Acosta, Alberto Ayala y Otto Fernández.

Dejo para el final a las personas más importantes de mi vida: mi esposa Sandra, mi hijo Paquito y mi madre Ana María, a quienes debo más de lo que ellos se imaginan.

Por último, este trabajo está hecho de ideas, experiencias y vivencias que he tenido la fortuna de compartir con diversas personas, aunque el uso y abuso de ellas es de mi estricta incumbencia y responsabilidad.

Francisco Miranda
México, Distrito Federal,
julio de 2000.



INTRODUCCIÓN

MARCO DE DISCUSIÓN Y ESTRATEGIA DE TRABAJO

La universidad es, junto con la Iglesia, una de las figuras institucionales más antiguas de la humanidad. En su larga historia muestra interesantes uniones entre tradición y modernidad ya que fue construida sobre la base de la transmisión del conocimiento, y ha tenido que cumplir tareas fundamentales en el ámbito cultural, político, económico y social, por lo que se ha visto inmersa en distintas contradicciones que han ido marcando su desarrollo.

La historia de las universidades tiene mucho en común con los orígenes de las corporaciones y gremios medievales. Como parte de una vindicación común por organizarse, producir, comerciar o aprender de la sociedad civil medieval, las universidades crecieron casi paralelamente a la figura de los gremios de artesanos y comerciantes. Así es como surgieron las universidades de estudiantes, las de maestros o las de maestros y estudiantes como el conjunto de personas reunidas con el fin común de la enseñanza (Legoff, 1983).

La universidad tiene sus orígenes en el *Studium Generale* que designaba inicialmente la institución académica, las escuelas e incluso la ciudad en la que los estudiantes de todas las regiones eran recibidos, aunque no donde todos los asuntos eran estudiados. Los *Studium Generale* emanaban de la autoridad civil y eclesiástica, y podían ser reconocidos con la *licentia docendi*, con lo que se otorgaba legitimidad a las necesidades profesionales de la enseñanza (Porta, 1998). De este modo, las corporaciones de maestros o de estudiantes constituirían paulatinamente espacios para la enseñanza, primero de las artes liberales y la teología y, después, de todos los campos disciplinarios de la ciencia y la técnica. La

universidad docente medieval basada en la cátedra, la universidad educativa inglesa con su *college* y su sistema tutorial, la universidad profesional francesa regida por el Estado, la universidad organización norteamericana con sus departamentos, y la universidad japonesa volcada hacia la empresa (Clark, 1997) son los mejores ejemplos sobre cómo la enseñanza, la investigación y el servicio educativo han ido consolidándose como tareas de formación de profesionales destinadas a cumplir importantes funciones productivas y sociales.

En las sociedades contemporáneas las universidades se enfrentan a nuevos desafíos y contradicciones derivados de la importancia del conocimiento en la mayoría de las actividades productivas y sociales. El cambio de modo de producción que se evidencia a la luz de la globalización económica, las transformaciones aceleradas de la tecnología, la importancia de los medios de comunicación y los recursos teleinformáticos dan cuenta de una nueva relación, más compleja, de las actividades productivas, del trabajo y de las relaciones e interacciones sociales entre los individuos (Gibbons, 1997). Vivimos un ambiente de desmaterialización del trabajo y de realidades virtuales construidas por la aplicación cada vez más sistemática del conocimiento y la tecnología en diferentes actividades productivas de vanguardia (Delors, 1996). En consecuencia, la importancia de los datos, la información y el manejo de realidades abstractas a través de símbolos —que se convierten en parte de la experiencia cotidiana y de los momentos trascendentales de la vida humana— sitúan a la universidad en un nuevo campo de discusión, donde se pone en tela de juicio su capacidad para consolidar su papel como organización del conocimiento en situaciones en las que también otras figuras institucionales, como las empresas, los Estados y la propia sociedad civil, se constituyen como espacios de producción, transmisión y distribución del saber.

La universidad tiene, por lo tanto, nuevas exigencias y desafíos emergentes frente a una sociedad cuyo modo de producción, esquemas culturales y formas de convivencia social se fundamentan cada vez más en el uso y aplicación del conocimiento.

En la llamada sociedad del conocimiento, las universidades tienen la necesidad de ser más abiertas y flexibles en lo que se refiere a sus modos de organización y a su vinculación con la

sociedad. Los problemas del conocimiento y sus aplicaciones productivas y sociales hacen que las universidades tengan que buscar fórmulas opcionales para equilibrar sus procesos organizativos que crecieron al abrigo de un monopolio sobre el saber y su distribución; ahora tienen que dialogar y ajustar sus estructuras y realizaciones con las demandas sociales que son esencialmente distintas (Morin, 1998). Esto hace que la universidad tenga que resolver el crecimiento en la demanda, y decidir entre el dilema del acceso, permanencia, trayectoria y egreso de estudiantes y los problemas cuantitativos y cualitativos; resolver, asimismo, la cuestión de la conformación interna y la naturaleza de sus recursos y activos humanos, materiales, tecnológicos y financieros; los mecanismos de coordinación, control, evaluación y supervisión, y la validez y confiabilidad de sus resultados frente a las exigencias de generación y aplicación de conocimientos para apoyar el modo de producción, pero también, con las paradojas del caso, sus condicionantes y efectos –deseados o no– en el ámbito de una sociedad que fundamenta sus mecanismos de acumulación, convivencia e integración en el saber y sus aplicaciones.

Un estudio reciente de la UNESCO (1997) nos recuerda que la segunda mitad del siglo que terminó habrá de verse en la historia de la educación superior mundial como un gran periodo de expansión de la cobertura y los servicios. En el lapso comprendido entre 1960 y 1995, en escala mundial, el número de estudiantes matriculados pasó de solamente 13 000 000 a 82 000 000. Para el nuevo siglo se anticipa una demanda intensificada de la educación superior, que pienso puede ser acompañada de una más clara conciencia de la importancia fundamental que este tipo de educación reviste para el desarrollo sociocultural y económico y para la construcción del futuro.

Asistimos hoy a una reconceptualización de la educación, los aprendizajes, la adquisición de saberes y las formas de organización académica que los hacen posibles, donde resalta una nueva idea: el servicio de calidad, es decir, pertinente, relevante, flexible y vinculado con la sociedad. Se concibe a la educación como un compuesto de capacidades, técnicas y aprendizajes cognoscitivos y no cognoscitivos, que incluyen conocimientos, habilidades y actitudes en un sistema de relación reflejado en la competencia

del individuo para desenvolverse en la vida social y productiva, que tiene consecuencias en el largo plazo ligadas con la ética y la política.

La educación superior enfrenta retos asociados a las dificultades de financiamiento, al impulso de la calidad en la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudio y la relevancia de los contenidos programáticos; además, la necesidad de hacer equitativas y ampliar las posibilidades de acceso a los estudios, de mejorar la imagen institucional y las posibilidades de empleo de los graduados, y de establecer acuerdos de cooperación eficaces en el subsistema en su conjunto.

Es claro que en la sociedad del conocimiento la universidad ha sido intensamente cuestionada bajo los principios del mercado, por lo que ha habido un fuerte choque institucional. También, bajo los principios de mercado, los mecanismos de regulación estatal han establecido distintas estrategias políticas orientadas a la evaluación y la normalización de los resultados académicos; sobre esta base se condiciona la asignación de recursos y se alteran los ritmos y los procesos académicos que le son inherentes a la universidad, con lo que queda implícito el cuestionamiento de su propia legitimidad.

Pero la sociedad del conocimiento no es un campo neutro de exigencias técnicas y funcionales. Es, ante todo, un nuevo campo de estructuración de fuerzas aprovechado por diversas ideologías para imponer su proyecto de universidad. Aparte de los nuevos contenidos de las disciplinas que atraviesan la academia, se debaten, asimismo, problemas que han sido trascendentales para la universidad pública, a saber: la autonomía universitaria, la participación política de estudiantes y maestros y el crecimiento de la matrícula (Zaragoza, 1998). La crítica a la universidad de masas que creció al abrigo de los avances y distorsiones del Estado Benefactor, tiene asidero en políticas y estrategias concretas de signo neoliberal: atomizar a las universidades más populosas, disminuir el subsidio del Estado y otorgarlo en función de criterios de eficiencia, cobrar cuotas y colegiaturas apegadas al costo real de los servicios que ofrece la universidad y reemplazar el criterio de igualdad social por el de equidad como signo de selectividad frente a la demanda social de educación superior.

Éste es justamente el debate que se encierra en la evaluación, la excelencia y la calidad como nuevos criterios orientadores de las universidades, en los que queda implícito otro sobre la organización, o sea, la discusión entre las estructuras verticales y centralizadas y las formas más flexibles y participativas que son propias de los grupos de excelencia (Ibarra, 1993). De ahí que la estrategia tenga un cometido fundamental asociado a la conformación de una nueva élite universitaria, de la academia y de la investigación, destinada a formar las cúpulas profesionales de los mercados laborales y políticos de la sociedad mexicana del nuevo milenio. Por ello encontramos un nuevo campo de disputa entre la élite corporativa de viejo cuño, prebendaria y patrimonialista, y la élite emergente de estilo tecnocrático y modernizador que ya no comulga con las ideas de la democracia ni de la participación de masas. Entre la innovación y el equilibrio negociado: éste parece ser el centro de una discusión entre la inclusión y la igualdad (ineficiente desde el punto de vista del mercado), y entre la exclusión y la equidad con pretensiones de eficiencia académica, intereses de mercado y de nuevo posicionamiento en el mundo de la globalización. En medio destella, sin embargo, sin fundamento y viabilidad todavía, una tercera vía universitaria que no es capaz de desplegar un proyecto de corresponsabilidad entre el mercado, la sociedad y el Estado con nuevas fórmulas de organización y plataformas institucionales.

Frente a este panorama, y con el propósito de entender los procesos fundamentales que caracterizan la organización del conocimiento en las universidades, el presente estudio recupera un conjunto de problemas que subyacen en sus estructuras formales y en los órdenes de los contextos y los factores de contorno emergentes. En lo fundamental me preocupa establecer un marco de interpretación que nos permita sistematizar alguna información empírica relacionada con los distintos procesos sociológicos que definen las configuraciones institucionales de la organización del conocimiento en las universidades. Aunque para ello se recupera la experiencia de la Universidad Pedagógica Nacional que evidentemente muestra características particulares, esto no implica que desde el punto de vista teórico no puedan efectuarse algunas generalizaciones prudentes aplicables a otras universidades.

Asumo como supuesto central que en la universidad, como organización del conocimiento, se expresan diversas contradicciones, pero también la necesidad de su resolución dialéctica en el transcurso de su proceso de organización. Por tal razón, postulo la idea de racionalidad emergente para referirme a un producto de la interacción dialéctica entre la lucha institucional y el arreglo político, en el entendido de que no hay disenso sin consenso, participación sin elección efectiva, democracia sin burocracia, autonomía sin límites, competencia sin cooperación, negociación sin pérdidas, conflictos sin alineamientos, proyecto sin resistencias, cambio sin invariancia, expectativas sin decepciones, innovación sin riesgos, aprendizaje sin errores, errores sin costos e información sin ruidos (Schvarstein, 1998). En todo caso, la universidad es el eco de un orden permanentemente negociado que se adapta y se revela, critica y asiente, innova y conserva, en el mar interminable de la academia, la apropiación de los saberes que ella produce y transmite, y la búsqueda incesante para que éstos sean reconocidos por el mercado, la sociedad y el Estado.

De conformidad con lo anterior, nuestro enfoque y perspectiva de análisis no pueden ser, por lo tanto, los de la administración o la teoría organizativa, por lo que no centraremos nuestro interés en las estructuras, procesos y realizaciones formales de la organización académica. Tampoco son los de la evaluación o de la planeación estratégica, que alude a los diagnósticos y a las definiciones de orden instrumental con fines de decisión o de establecimiento de políticas. Aunque se recuperan elementos de estos enfoques, mi interés fundamental es elaborar una propuesta de interpretación sociológica de las universidades. Para el análisis considero tres aspectos: 1) el morfológico-estructural; 2) el genealógico, y 3) el praxeológico.

En el ámbito morfológico-estructural se pone especial énfasis en la descripción de las estructuras fundamentales de la universidad y de los elementos que la constituyen, las posiciones que mantienen, las relaciones de jerarquización que establecen y sus principales manifestaciones formales y no formales. Para hacer esta descripción me valgo de la categoría campo de fuerza, elaborada por Pierre Bourdieu, para dar cuenta de los procesos de constitución del capital cultural o político que se disputa en el interior de

la universidad, así como los elementos y factores que regulan la competencia para acceder al mismo.

Los campos de fuerza permiten describir las posiciones en las que se concentra ese capital de interés para determinados agentes, lo mismo que las posiciones residuales o subalternas. Así, en este trabajo se afronta la descripción morfológico-estructural mediante la identificación del capital eficiente en las universidades de acuerdo con el peso y significado que tiene la academia en tres ámbitos sustantivos: la posesión del saber por los sujetos y agentes institucionales, a lo que he denominado patrimonialismo epistémico; su organización discursiva y práctica en las disciplinas, y el espacio social de su valorización expresado en los mercados académicos. Con ello establecemos también el espacio de relaciones que en torno del ámbito propiamente académico se genera en los subcampos político y burocrático. Alrededor de estos subcampos se determinan los posicionamientos estructurales y los *habitus* o disposiciones de los agentes en relación con los campos de fuerza que definen a la universidad.

En el ámbito genealógico lo que interesa es analizar los procesos históricos que han sido constitutivos de los campos de fuerza. Deseo destacar los momentos fundacionales de la estructura organizativa, por lo que tomaré como parámetro de referencia la dinámica y la interacción entre agentes, reglas y estructuras institucionales. De ahí el interés por privilegiar los momentos constitutivos y las coyunturas que marcan las transformaciones principales de los sistemas de categorización, clasificación y jerarquización que usan las universidades. Las fuerzas académicas y políticas, las corrientes de opinión y los procesos burocrático-administrativos son relevantes, desde el punto de vista genealógico, para reconocer los puntos de emergencia e inflexión del volumen, diversificación y estratificación del capital eficiente que ha dado como resultado una configuración de los mercados académicos, un modelo de apropiación del saber y su valorización epistémica y política. Interesan también los discursos de las disciplinas que le dan razón de ser a las unidades académicas dentro y fuera de las universidades.

Finalmente, en el ámbito praxeológico nuestro principal centro de interés lo constituye la acción de los sujetos y el comportamiento de los agentes, o sea, las tomas de posición que, en un

conjunto de posiciones y disposiciones, manifiestan determinados sujetos en un campo de fuerza. Se trata, aquí, de reconocer que, en el marco de las estructuras y los condicionamientos sociales e institucionales, los sujetos tienen capacidad reflexiva para evaluar y, por lo tanto, darle sentido a sus acciones con una orientación determinada. Inspirados en la propuesta de Anthony Giddens, respecto a la relación dialéctica entre acción y estructura, en el ámbito praxeológico se valora la capacidad discursiva y práctica de los sujetos institucionales para cuestionar o asentir sobre el estado de cosas vigente de la universidad en un momento determinado. También se considera la dimensión paradigmática o metafórica en la que los sujetos evocan un sentido y construyen lecturas de la realidad de la organización en torno de las cuales actúan y definen sus posiciones. Se evalúa, en los mismos términos, la dimensión sintagmática a través de la cual los sujetos combinan, en el discurso y la práctica de la negociación, los significados de la universidad.

Lo anterior es de interés por cuanto influye en las estrategias de lucha y conflicto que ponen en entredicho las lógicas de producción discursiva del saber en el ámbito de las disciplinas, la apropiación del mismo como un tipo de patrimonio y la legitimidad y eficiencia de su valorización e intercambio en el seno de los mercados académicos. En consecuencia, nos acercamos aquí a planteamientos como los de Michael Crozier sobre la libertad y el control de zonas de incertidumbre que los actores expresan en las reglas de juego que delimitan sus espacios y posibilidades de acción.

El acercamiento teórico-metodológico al estudio de las universidades como organizaciones del conocimiento, se hará a través de elementos de la teoría social, y sobre esa base se discutirá el problema de la organización. En este análisis se recupera la categoría de racionalidad emergente como espacio definitorio de la lógica organizacional, pero a partir de una perspectiva abierta y crítica sobre los componentes centrales de la misma: instrumentales, comunicativos y estratégicos, razón por la cual la organización se convierte en un espacio de multirracionalidad que describe trayectorias diversas y retizadas que se entrecruzan, contradicen, adaptan y se arreglan con ritmos e intensidades diferentes.

Con la finalidad de sistematizar los niveles de análisis y especificar una posición en torno de la teoría de las organizaciones, se establece una estructura analítica que se sustenta en la idea de reglas institucionales que se instalan —con todas las paradojas del caso— entre la acción y la estructura sociales como guías de intervención y espacios de confrontación y arreglos. Éste es el carácter que atribuimos a las *reglas de eficiencia, legitimidad e integración* en las cuales subyace un conjunto de criterios orientadores y problemas críticos en torno de los que definen las directrices organizacionales, sus estructuras formales, sus funciones, operaciones y realizaciones.

Las reglas institucionales incrementan su significación discursiva al ser discutidas bajo los principios de reestructuración que, en el campo de fuerzas de la universidad, los actores asumen con un punto de vista ideológico y político. Los *principios de control, autonomía y participación* ponen de manifiesto la manera en que bajo la perspectiva institucional se acercan o alejan los ámbitos del sistema y de la acción social en el seno de la organización académica. Se plantea, en consecuencia, que la idea de universidad se construye discursivamente, y que los diferentes actores evocan significados distintos frente a una misma realidad, por lo que crean sus propias identidades de conformidad con el peso que le dan a la autonomía de los sujetos, frente al control y los mecanismos de participación.

Entre reglas y principios de reestructuración se abren distintas *arenas de lucha institucional*. La discusión en el seno de la universidad que se establece entre la eficiencia de la autonomía, por ejemplo, abre un campo de debates en relación con su legitimidad o integración. Lo mismo ocurre con el control y la participación, categorías sobre las que se construyen distintos espacios de problematización que son propios tanto a la institucionalización de las reglas como al debate ideológico y político acerca de los sentidos y finalidades de la reestructuración organizacional.

Abrir las arenas de lucha lleva, sin embargo, a lógicas de acomodo y equilibrio a través de las cuales las situaciones de conflicto se estabilizan. Así, en el marco de las reglas de integración, se conforman *arreglos institucionales* que se definen por los sentidos que los actores otorgan a la eficiencia y la legitimidad orientados por

proyectos institucionales. En éstos se articula la multirracionalidad y llegan a puntos de convergencia, por consenso o imposición, los debates y discusiones ideológicas y políticas. En tales términos, al conformarse una agenda con diagnósticos y pronósticos, avalada por el predominio o negociación de las corrientes principales de política y puestas en marcha por una coalición sobre la base de pactos y alianzas, se genera un arreglo institucional que producirá sus propias estructuras formales, procesos y resultados organizacionales. Esta nueva racionalidad emergente institucionalizada –que aparece como la articulación o estructuración de la multirracionalidad institucional– se vuelve a abrir, sin embargo, en el tiempo y el espacio, a nuevos debates y discusiones que propician nuevas arenas de lucha que problematizan las reglas institucionales y los principios de una nueva reestructuración, en espera de algún momento y otras fuerzas que propicien los arreglos que darán vigencia a fórmulas ulteriores.

EL OBJETO DE ESTUDIO Y LA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Este estudio es un esfuerzo por incursionar en un campo social que involucra el trabajo, acción e interacciones de miles de personas. Se trata de un espacio geográfico e institucional comprometido con la importante tarea de la formación de profesionales de la educación en todo el país: la Universidad Pedagógica Nacional. En ella, más de 6 000 personas dedicadas a tareas académicas; cerca de 2 000 personas que se dedican a tareas de administración, dirección y apoyo, y más de 70 000 alumnos distribuidos en 74 unidades en todo el país, dedican buena parte de sus vidas a realizar diversas tareas relacionadas con la formación del magisterio nacional y con actividades de investigación y difusión afines con su desarrollo.

Se trata de una institución que por más de 20 años ha estado incorporada en la discusión nacional sobre la profesión docente y sobre las repercusiones de ésta en la calidad de los servicios que ofrece la educación básica. La UPN es un esfuerzo institucional que permite reflexionar sobre la educación pública del país y

sus significados trascendentales: como forma de ver el mundo, transformarlo y situarse en él. Es, por lo tanto, una organización que pretende influir en la dialéctica entre cultura, tecnología e instituciones que supone la interacción regular y permanente entre la educación básica y el docente, y cuya expresión plantea problemas de envergadura nacional, no sólo por sus dimensiones, sino también por su impacto y significado en el cambio social del país, de individuos y grupos. De ahí que la UPN surja en los debates nacionales y entre los principales actores políticos como un medio para establecer nuevas formas y mecanismos para la formación inicial y continua del docente, así como para determinar las nuevas estrategias tendientes a resolver el deterioro académico de las instituciones formadoras de docentes, y de las que se espera lleven al magisterio y sus prácticas al lugar adecuado que exige el desarrollo y aprendizaje de los niños y adolescentes de México.

En esta perspectiva, se piensa en la Pedagogía a partir de varias cuestiones que se relacionan con su constitución y dinámica de desarrollo, con un interés especial por lo que sociológicamente supone la interacción entre proyectos, actores y escenarios institucionales. Por tal razón se da especial importancia a la relación entre los proyectos que en su historia le han dado significado y los procesos de reestructuración a los que se ha visto sometida por la dinámica propia de la confrontación entre imaginarios y realidades políticas de sus ambientes internos y externos. En tanto que organización académica, destaca la relación entre la política —entendida como cursos de acción y lucha ideológica—, la racionalidad de los actores —concebida como forma y contenido a través de la cual se expresan los mecanismos imaginarios y reales que regulan las interacciones sociales para el cumplimiento de finalidades— y el conflicto, que es expresión de las asimetrías del poder y de las convergencias o divergencias de intereses entre diferentes actores, en distintos niveles y dimensiones diversas.

Me interesa la UPN por su importancia en el campo de la profesionalización magisterial, y por el papel que juega en las transformaciones entre el magisterio, la sociedad y el Estado. En mi opinión, la UPN ocupa una posición importante para discutir tres problemas prioritarios de ese campo, a saber: 1) el del Estado

como instancia social y política responsable de la educación nacional, 2) el del magisterio como agente social de cambio educativo a través de su ejercicio profesional, y 3) el del sindicato como espacio de representación de intereses y legitimación política.

En este marco, deseo hacer una lectura sociológica de lo que la UPN significa como campo institucional; como organización con historia propia; con tendencias internas; con autonomías relativas; con actores y agentes envueltos en diversas racionalidades; con conflictos específicos y proyectos alternativos.

Este trabajo pretende responder a preguntas centrales sobre la relación entre proyectos de Universidad Pedagógica y reestructuración educativa:

- ¿Cómo se organiza el campo institucional de la profesionalización del magisterio en la UPN?
- ¿Cómo la UPN estructura sus finalidades y qué universos simbólicos, qué conflictos y qué racionalidades la atraviesan?
- ¿Cuáles son las características de los ambientes organizativos y cuáles sus dimensiones?
- ¿De qué manera esta forma de organización se instala –y en qué niveles– en el marco general de las transformaciones de la política educativa y de la modificación de las relaciones corporativas entre el magisterio y el Estado?
- ¿Qué tipos de autonomías relativas genera la dinámica organizacional de la UPN en el proceso de profesionalización magisterial?
- ¿Dónde se instalan los núcleos básicos de decisión y conflicto?
- ¿Cómo se expresan los actores, cómo y por qué se replantean sus alianzas y quiénes son los nuevos actores que emergen?
- ¿Existen propuestas de innovación organizacional que le garanticen mejorar su eficiencia interna y externa con un mínimo de integración simbólica y sistemas de significados?

Para intentar responder a las preguntas anteriores este estudio asume tres supuestos centrales:

i) *Crisis del “SNTÉ” y transformaciones del corporativismo.* La UPN, como campo institucional de profesionalización del magisterio, se

inserta en el marco de las transformaciones que experimentan las relaciones corporativas entre el magisterio y el Estado;

ii) *Reestructuración de las políticas educativas.* Las modificaciones de las políticas educativas del Estado en materia de Educación Básica, Normal (reforma curricular y carrera magisterial) y Superior (financiamiento y evaluación) han redefinido la capacidad de institucionalización, integración e innovación de la UPN, y

iii) *Reorganización territorial de la política sectorial.* La federalización educativa replanteó el proyecto nacional UPN y generó un conjunto de riesgos y oportunidades de carácter financiero, académico y político en los ámbitos regionales.

Para abordar el estudio de la Pedagogía, de acuerdo con la relación que se establece entre Proyectos de Universidad y Reestructuración Educativa, me sirvo de la idea de organización para situar en ella algunas de las dimensiones y niveles que me interesan. No utilizo, sin embargo, la noción de organización como un mero orden estructural que lleva insumos hacia determinados procesos y funciones para cumplir finalidades. El marco organizacional me interesa para pensar la manera en que los actores y el campo de significados que abren o cierran, influyen en la forma en que se estructura el espacio institucional que es el subsuelo de las fuerzas activas y estructuradoras de la organización. En este sentido, la organización se construye por algo más que la racionalidad explícita de algún actor o proyecto, siendo reflejo de la interacción permanente entre problemas y alternativas de solución que se leen e interpretan con determinadas posiciones intelectuales, políticas y estratégicas. El edificio organizacional es el resultado de un arreglo, que por acuerdo o imposición, refleja un estadio de equilibrio entre diferentes fuerzas que luchan en su interior. Se trata de un equilibrio que se expresa en la sistematización de reglas que coordinan la interacción y las relaciones entre sujetos y objetos, que regula la eficiencia, la legitimidad y la integración del orden construido.

A la UPN es aplicable la categoría de anarquía legitimada, puesto que ésta permite dar cuenta de la manera en que se estructura una organización basada en el conocimiento. Pero en esta anarquía, que ciertamente se sustenta en procesos de interacción constantemente móviles, propios de las comunidades epistémicas, se

encuentra profundamente mediada por la lucha política e ideológica. Por esta razón, para el caso de la UPN, la producción y distribución de conocimientos plantea la necesidad de un acuerdo político previo entre sus principales actores que determine el marco básico de finalidades y el uso de recursos fundamentales para cumplirlas. Al ser producto de una confrontación ideológica y política de dos grandes actores que no sustentan su poder en el conocimiento (la SEP y el SNTE), sino en la movilización de recursos económicos y políticos, la Pedagógica surge con serios problemas de institucionalización de discursos y prácticas vinculados al conocimiento pedagógico y educativo.

Es la Universidad Pedagógica un campo simbólico y cultural que, no obstante surgir con un alto grado de legitimación, crece sobre la base de proyectos heterogéneos y políticamente divergentes que no han sido capaces de institucionalizar el acuerdo ontológico básico, en el sentido fenomenológico de ser en el mundo, que fundamente sus perfiles de orientación académica y sus modos centrales de operación en el campo de la formación de profesionales de la educación y la investigación educativa. Esto ha generado que la UPN se enfrente siempre a espacios de significado irreductibles respecto a cada uno de sus agentes; situación que ha llevado a la institución universitaria a una profunda falta de integración caracterizada por procesos restringidos de cooperación en la formulación de proyectos y decisiones, y cuyo reflejo inmediato ha sido la neutralización permanente y los relevos sucesivos de coordinación y control.

Como hipótesis global de trabajo sostengo que la reestructuración de la UPN forma parte de un complejo proceso de negociación política e institucional que conforma un *neocorporativismo académico emergente* sustentado en una nueva coalición de actores políticos que disputa la hegemonía de un proyecto de Universidad Pedagógica frente al nuevo proyecto educativo, de maestro y profesionalización magisterial que sostiene el Estado mexicano. Tal hecho está marcado por un proceso altamente conflictivo que deriva de la presencia de un nuevo actor universitario que se incorpora y lucha, en formatos profesionales y político-sindicales, dentro de los arreglos tradicionales entre la burocracia de la SEP, el normalismo y el sindicato magisterial.

El neocorporativismo académico es lo que define el proceso sociopolítico fundamental de la UPN, al ser un espacio de participación y control y una estructura de generación de consensos. Es también una modalidad de regulación y una forma de relación ideológica e institucional que representa formas de intermediación en los asuntos principales que conciernen a la dirección de la Universidad Pedagógica.

Sostengo que se trata de una fórmula neocorporativa por tres razones fundamentales: en primer lugar, porque el nuevo actor académico universitario que sostiene un proyecto alternativo al de la SEP y al del SNTE, no ha tenido la fuerza política para impulsarlo ni capacidad organizativa para implantarlo; en segundo lugar, porque el actor universitario ha construido su identidad y su organización sobre la base de tres formas de control intrínsecamente contradictorias: la cooptación burocrática, la valoración de un discurso pedagógico en el mercado académico y el imaginario de la democracia; y en tercer lugar, porque el actor universitario se desenvuelve a través de intercambios patrimoniales para afianzar su estatus, su posición profesional y su legitimidad política. En tales términos, el neocorporativismo académico emerge en la historia de la UPN sobre los cimientos de un conjunto de lealtades acotadas a subgrupos profesionales y políticos.

De acuerdo con la perspectiva que asumo en la presentación del problema y el tipo de preguntas que me planteo para el estudio de la UPN, conviene establecer los rangos de variabilidad de lo que se ha denominado neocorporativismo académico. Así es como tiene sentido pensar en situaciones progresivas o regresivas de reestructuración institucional, cuando diversas condiciones o factores amplíen o disminuyan, según corresponda, el desarrollo de una realidad institucional y organizativa que pone énfasis en el mejoramiento o deterioro del conjunto de características institucionales que puedan ser atribuibles, directa o indirectamente, a los cambios experimentados por los proyectos que se discuten en torno de la universidad.

En consecuencia, el carácter progresivo de un cambio institucional y del neocorporativismo académico se produce en aquellas circunstancias en las que, ante las transformaciones del ambiente y los contextos de política, existe en los ámbitos institucionales un

proyecto político autónomo,¹ sostenido por una *coalición emergente*² y al que se le puedan *asignar recursos económicos y activos organizativos*³ durante un periodo de tiempo más o menos duradero. Por supuesto que la ausencia de estos elementos —ya sea de manera parcial o total— sería indicio de un carácter regresivo.

La expresión técnica, organizativa, financiera y política de estas condiciones tendrá que reflejarse en un cambio del conjunto de *oportunidades* institucionales (con expresiones materiales e ideales); en el acervo de *capacidades* intelectuales, instrumentales o expresivas (de individuos, grupos y unidades organizativas) y en la suma global o parcial de *realizaciones* (expresadas en mejorías de calidad o de efectividad social de los servicios educativos). Sobre la base de estas condiciones y tendencias, la reestructuración institucional adquirirá sus respectivas connotaciones distributivas o redistributivas, así como sus específicos mecanismos de instrumentación, a saber: regulatorios, desregulatorios, recentralizadores,

¹ Por proyecto político autónomo entiendo aquel conjunto de objetivos políticos, institucionales e ideológicos que se traducen en una jerarquía pragmática de fines, a la que se agrega un grupo de valoraciones sustantivas sobre el futuro institucional, así como un programa y estrategias para el acceso y uso de recursos materiales y simbólicos para su realización. Además, se trata de un proyecto que recupera, sobre todo, la realidad institucional, con alcances locales o regionales, pudiendo tomar una posición —que puede resultar congruente o incongruente—, con algunos de los proyectos nacionales sobre educación.

² Por coalición emergente entiendo la alianza de fuerzas locales y regionales que pueden sostener y convertir en hegemónico el proyecto educativo dentro de un ámbito territorial o institucional determinado. La coalición puede aglutinar a grupos de élite con diferentes bases sociales; puede estar conformada por aliados de alcance nacional, pero sus posiciones e intereses tienen que pasar necesariamente por el ámbito local. Esta coalición puede ser producto de un pacto institucional o de un conjunto de negociaciones acotadas, aunque siempre exigirá una plataforma de consenso y estabilidad para sostener un proyecto educativo con el nivel mínimo de autonomía necesario para poder ser realizado en el ámbito institucional.

³ Asignar recursos económicos y activos organizacionales significa darle viabilidad a la reestructuración institucional. Dotar al proyecto educativo de racionalidad instrumental es conformar una estructura real de posiciones y funciones, sufragar sus costos, administrar insumos y gestionar resultados. Lo anterior es equivalente a la conformación de diversas infraestructuras de servicio y de apoyo —internas y externas—; a la asimilación e implantación de tecnologías y a la constitución de masas críticas que piensen y ejecuten las finalidades de la institución.

privatizadores o cualquier combinación de instrumentos y estrategias institucionales.

Con estos señalamientos es pertinente indicar algunas hipótesis específicas para el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, misma que se ubica en el campo institucional de la formación de profesores en distintos ámbitos regionales.

La reestructuración institucional de la UPN en cada realidad local depende del grado y la modalidad de consolidación política e institucional de sus actores académicos, así como del nivel de autonomía y articulación con que estos actores formulen una nueva propuesta de formación de profesores respecto del normativismo tradicional y los grupos burocráticos.

La orientación, significado y velocidad de la reestructuración institucional de la UPN depende de la manera en que se inserte la perspectiva institucional de los actores académicos en el seno del proyecto educativo de la coalición política dominante. Esto nos permite pensar en, por lo menos, cuatro situaciones hipotéticas:

a) cuando se articulan capacidades profesionales con el imaginario de la democracia y las fórmulas colegiadas de organización y toma de decisiones, en el seno de una coalición política de signo modernizador, habrá oportunidades para ampliar y consolidar el proyecto de *Universidad*,⁴

b) cuando el proyecto de los actores académicos, en el seno de una coalición modernizadora, vindique como eje vertebral de su propuesta las capacidades profesionales sobre las que descansen los mecanismos colegiados de organización, y margine las lógicas democráticas de masas en las formas de participación académica e institucional, la UPN será proclive a los modelos tecnocráticos de formación, en su vertiente de *Centro de Excelencia*,⁵

⁴ La idea de Universidad se entiende aquí como una configuración institucional caracterizada por su flexibilidad en los criterios de acceso, tránsito y egreso, y por la apertura ideológica y la pluralidad de los discursos académicos. También la caracteriza su diversificación disciplinaria y los sistemas diferentes de organización que coexisten de manera más o menos equilibrada.

⁵ Por Centro de Excelencia se entiende aquí una modalidad institucional en la que el conocimiento se organiza con criterios sumamente selectivos para formar cuadros especializados considerados de alto rendimiento académico, político y

c) cuando la inclusión plantee alguno de los elementos anteriores de manera aislada, o bien lleve implícitas contradicciones fuertes (por ejemplo, tomar decisiones democráticamente y justificar patrimonios académicos; o ampliar la base profesional de cuadros sin sistemas de mérito), expresadas dentro de una coalición con relativa convicción modernizadora, el sentido de la reestructuración estará circunscrita a una *Agencia de Capacitación*,⁶ y

d) cuando el proyecto de los académicos quede subordinado a un proyecto político-burocrático en el marco de una coalición tradicional (de tipo corporativo y patrimonialista, por ejemplo) la reestructuración institucional será eminentemente regresiva y excluyente, con lo cual la UPN quedaría situada como una *Escuela Certificadora*⁷ con un significado patrimonial dentro de los mercados académicos controlados políticamente.

Este trabajo de interpretación de la Universidad Pedagógica se centra en una lectura organizativa que se asume como el resultado de un proceso permanente de discusión sobre los significados y la naturaleza básica de sus ordenamientos. La organización académica es vista como el resultado de un arreglo o conjunto de arreglos institucionales que aparecen como la expresión de la cooperación, la competencia y el conflicto de los principales agentes, quienes ponen en juego proyectos y estrategias para realizarlos.

La interpretación de los proyectos de Universidad Pedagógica y reestructuración educativa se realiza discutiendo, en primer lugar,

social. Tiene una clara orientación de élite en materia de investigación, transmisión y distribución de conocimiento, y presupone que quienes ingresen al mismo, como alumnos o académicos, cumplan con requisitos de formación específicos y pertinentes a la naturaleza de las finalidades de alto rendimiento.

⁶ Entiendo por Agencia de Capacitación una configuración institucional y no una imagen de mercado académico. Particularmente alude a situaciones en las que las instituciones educativas se convierten en instrumentos de profesionalización, por lo que quedan reducidas a espacios de transmisión de conocimientos dependiendo de demandas externas de carácter técnico-laboral.

⁷ La noción de Escuela Certificadora se entiende aquí como una configuración institucional que otorga certificados académicos a grupos políticamente controlados. Son, por ello, instancias de legitimación política a través de la atribución de grados académicos.

los componentes teóricos principales de los arreglos y las arenas institucionales; para después continuar con la confrontación de los proyectos con los significados comprometidos políticamente. Para ello recurrimos constantemente a la construcción de tipos teóricos con el propósito de ordenar espacios conceptuales que permitan plantear una plataforma de interpretación de los procesos reales. Éstos se han seleccionado del amplio campo institucional de la UPN y de sus principales trayectorias institucionales en más de 20 años de existencia. Se trata, pues, de un esfuerzo de relectura del transcurso institucional de una organización académica que hoy exige replantear muchos de sus contenidos, discursos y prácticas.

El presente estudio utiliza como universos de observación tres casos seleccionados intencionalmente como representativos de la diversidad institucional del sistema UPN. Conocimiento previo acerca del comportamiento institucional y sobre el estado de la cuestión, junto con la factibilidad de acceso a la información, me permitieron seleccionar a la unidad Ajusco, por su obvia importancia como centro del sistema y del debate político nacional; a la unidad UPN de Durango, que por efecto de la realidad política e institucional conformada a raíz de la federalización ha sido la mayor expresión de las tendencias autonomistas dentro del sistema, y a la unidad UPN de Hidalgo, en la que el contexto regional en el que se inserta le ha dado su mayor contenido institucional.

Los casos seleccionados son tan sólo un botón de muestra para evidenciar las características de las arenas institucionales que describe el proceso de la Universidad Pedagógica. Sobre esta base se busca también explicar el tipo de arreglos institucionales en que se ha fundamentado el desempeño organizacional, así como los significados y fórmulas de integración de sus grados de eficiencia y legitimidad. Por eso es que cada caso se interpreta, al mismo tiempo, como una expresión particular y una contribución al todo, para dar cuenta de lo que la UPN ha comprometido, con sus fortalezas y sus debilidades, como organización académica ante la educación pública del país y la profesionalización del magisterio nacional.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera de éstas, que consta de tres capítulos, se expone la fundamentación teórica y el marco conceptual que proponemos para entender a las universidades como organizaciones del conocimiento. En el capítulo

primero se analiza el concepto de organización como racionalidad emergente que alude a la idea del entreveramiento de distintas formas de racionalidad. De esta propuesta se desprende una reconstrucción mínima de la teoría organizacional, con énfasis en las perspectivas de racionalidad que asume, y las tesis más relevantes que se derivan de éstas. En el capítulo segundo se presentan las características fundamentales de las universidades como campos de fuerza; destacan tres conceptos principales: el patrimonialismo epistémico, la disciplina y el mercado académico. Sobre esta base se propone un esquema morfológico de las posiciones y fuerzas que caracterizan a la universidad en relación con lo académico, lo político y lo burocrático.

El último capítulo de esta primera parte se dedica a la exposición de las arenas y los arreglos institucionales. Esta propuesta está sustentada en un conjunto de definiciones conceptuales sobre las reglas institucionales de eficiencia, legitimidad e integración en las que se destacan algunos criterios y tendencias críticas. También se desarrolla una propuesta de interpretación sobre los principios de reestructuración (control, autonomía y participación) que se identifican sobre la base de las metáforas y los campos de significado que determinados actores utilizan para interpretar y dar sentido a los procesos institucionales y organizativos. Entre las reglas de eficiencia y los principios de reestructuración se construyen distintos campos de problemas o arenas de lucha que dinamizan la institucionalidad organizativa de la universidad. De las soluciones que se den a estas problemáticas dependerá el tipo de integración político-institucional y el predominio de cierto tipo de eficiencia y legitimidad en el proceso de la organización universitaria.

En la segunda parte se incluye la descripción de las transformaciones ambientales, particularmente las que atañen a la política educativa, al campo de la profesión docente y a la educación superior. Atraviesa esta sección un capítulo dedicado al análisis de la federalización educativa, por considerarla una transformación de primer orden que ha afectado las relaciones políticas e institucionales dentro del sector educativo. También se presenta un capítulo que incluye la sistematización de las características y transformaciones del imaginario y de las relaciones de poder dentro del espacio de formación, actualización y superación profesio-

nal de docentes, para lo cual se expone una breve periodización histórica. Se termina con un tercer capítulo destinado a describir los principales cambios en la política de regulación y fomento de la educación superior en la última década.

La tercera parte se dedica a los estudios de caso, y se inicia con la descripción de los campos de fuerza en la UPN y de los proyectos de universidad; estos últimos se presentan como tipos-ideales para orientar el análisis posterior de los procesos. Esta sección se divide en el siguiente orden: en primer lugar aparece el caso de la unidad central de Ajusco y el análisis de los procesos principales, actores y agenda de negociación desde 1978 hasta 1997; en segundo lugar se presenta el caso de la Universidad Pedagógica de Durango, donde se describe el marco de su conformación histórica y el debate actual de su constitución como unidad autónoma dentro del sistema UPN, y en tercer lugar se expone el caso de la unidad UPN en Hidalgo, mismo que se aborda en función de sus características estructurales y su relación con la política educativa local.

Por último, se desglosan algunas consideraciones finales que incluyen distintas formulaciones teóricas, un balance respecto al papel del actor universitario y la definición de la orientación básica de los procesos y características de las arenas y los arreglos institucionales de la UPN. Se incluyen, también, algunas sugerencias en torno de las posibilidades de reestructuración como medidas indicativas de estrategia para una posible intervención institucional.

PRIMERA PARTE
PERSPECTIVAS TEÓRICAS

1. RACIONALIDAD Y ORGANIZACIÓN

LA ORGANIZACIÓN COMO RACIONALIDAD EMERGENTE

El estudio de las organizaciones tiende necesariamente a establecer una definición mínima como punto de partida para los desarrollos teóricos y los análisis empíricos.¹ En el vasto campo conformado por la teoría organizativa es posible reconocer una cantidad enorme de definiciones que corren al parejo de los supuestos e intereses de los investigadores. Así es como encontramos conceptos que entienden a la organización como sistemas de “actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas”, como “comunidades naturales sujetas a las mismas clases de influencias y presiones”, como “un sistema de relaciones entre personas dotado de cierta cultura”, como “complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones existentes dentro de un grupo de seres humanos”, como “un sistema estable y coordinado de relaciones entre funciones”, como “un producto cultural”, una “agencia indepen-

¹ Amitai Etzioni (1986) señala que el problema para la perspectiva organizativa es pensar a las agrupaciones humanas tan racionales como sea posible y al mismo tiempo producir el mínimo de efectos indeseables y el máximo de satisfacción, aunque las organizaciones no son lo autónomas que parecen, puesto que la legitimidad de sus fines se encuentra sobredeterminada por las señales y apoyos de la sociedad en las que éstas se sumergen. El mismo autor, citando a Parsons, nos recuerda que las organizaciones son “aquellas unidades sociales (o agrupaciones humanas, excluidas tribus, clases, grupos étnicos, grupos de amigos y familias) deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos” (citado en Etzioni, 1986a, pp. 4-5). Entre sus características se encuentran las de que: 1) la división del trabajo, el poder y la responsabilidad no son casuales sino planeadas; 2) se observa la presencia de uno o más centros de poder, que controlan los esfuerzos concertados de la organización y los dirigen hacia sus fines; tales centros revi-

diente”, “una estructura en acción a lo largo del tiempo”, “un sistema de funciones dinámicas”, “un sistema de procesamientos”, una “estructura de subgrupos” o “un grupo con entidad sociobiológica”, entre otros.

Ante una lista de definiciones que parece interminable, conviene establecer un criterio mínimo que nos permita reconocer a la organización, independientemente de sus connotaciones específicas, en el contexto amplio de los procesos y relaciones sociales, por considerar que en éstos reside buena parte de su fundamentación y dinámica de desarrollo. En estos términos nuestro concepto de organización se construye sobre un fundamento sociológico que le da sentido y significación.

La organización no es —como concepto o fenómeno— expresión de una generación espontánea ni es obra pura de la imaginación y voluntad de los sujetos sociales. La organización es, antes que otra cosa, producto de un complejo proceso de interacción social en el que la acción humana se enfrenta permanentemente a diversas situaciones donde entran en juego las necesidades, oportunidades, capacidades y realizaciones de los sujetos. Se trata de circunstancias que pueden ser atravesadas por diferentes contradicciones y por la convergencia de ideales y expectativas que

san estructura y resultados para reformar la organización hacia la eficiencia, y 3) la posibilidad de substitución, traslado o promoción de personal: las organizaciones tanto como los individuos son, en la sociedad, formalmente responsables por sus acciones. Son igualmente factores de cambio o estancamiento social; son, por ejemplo, capaces de transformar a los miembros de una organización voluntaria en agentes políticos movilizables (Hall, 1996). De acuerdo con Perrow (1984), las organizaciones, como “procesadoras de personas”, tienen un potencial enorme para cambiar o afectar las vidas de quienes entran en contacto con ellas, por lo que una organización puede ser un espacio de realización o de frustración para todo individuo. Con un enfoque mucho más instrumental se afirma que una organización implica actividades estructurales e integradas, es decir, individuos que trabajan juntos o cooperan en relaciones de interdependencia. Lo anterior supone un sistema social e interrelaciones más o menos constantes. Por lo anterior, se puede considerar que las organizaciones consisten en: “1) arreglos orientados a una meta, individuos con un propósito; 2) sistemas psicosociales, individuos que trabajan en grupos; 3) sistemas tecnológicos, individuos que utilizan conocimientos y técnicas, y 4) una integración de actividades estructuradas, individuos que trabajan juntos en relaciones estructuradas” (Kast y Rosenzweig, 1988, p. 5).

pasan por la valoración, discusión, reflexión, lucha y decisión de diferentes expresiones sociológicas que dejan traslucir un determinado nivel de funcionamiento de las estructuras, así como la articulación, desgarramiento o integración de individuos, grupos y redes sociales. En consecuencia, resulta pertinente presuponer, como base del fenómeno organizativo, una especie de sustrato sociológico compuesto de distintos elementos humanos y materiales que se relacionan en el marco de interacciones (con un determinado nivel de ordenamiento) que son producto de una historicidad caracterizada por formas de confrontación, cooperación o competencia sociales.²

Podríamos suponer, analíticamente, que lo que subyace en el fenómeno organizativo es la interdependencia social compleja de la vida humana: las interacciones simples que derivan de los acuerdos recíprocos y simétricos entre individuos o grupos, las redes complejas de relaciones sociales asimétricas y heterogéneas inmersas en lógicas de dominación y poder, al igual que los fenómenos de emergencia que atañen a las consecuencias no previstas de las acciones sociales, conforman ese basamento que da sentido y orientación a las organizaciones. Si, como se apuntaba antes, pudiésemos traducir esta interdependencia social compleja en un sector determinado de articulación entre las necesidades, oportunidades, capacidades y realizaciones sociales, es claro que la organización sería el producto de un cierto tipo de discusión y acción sociales acerca de las contradicciones reales o potenciales entre esas mismas categorías definidas por las ideologías, creencias, tradiciones, mitos, conocimiento o conciencia sobre sus orígenes y

² Ésta es la enseñanza que nos deja la teoría social cuando se usa para pensar a las organizaciones. Desde Tönnies con su diferenciación entre comunidad y sociedad, Durkheim con su dicotomía entre solidaridad mecánica y solidaridad orgánica, Weber con su análisis respecto de los procesos de racionalización y emergencia de la burocracia, Marx con la cuestión de la dominación del capital sobre el trabajo, hasta autores como Daharendorf con la diferencia que establece entre propiedad y control de los medios de producción, Touraine con su sistema de acción histórica y la recuperación de la institucionalidad, Habermas con la distinción entre sistema y mundo de vida y Lhumann con su propuesta sistémica de la decisión, entre otros, son ejemplos relevantes donde el problema organizativo se discute en términos amplios de teoría social y sus implicaciones en la sociedad en su conjunto.

consecuencias, predominantes en un momento y espacio determinados de la evolución social.

Así entonces, la organización puede entenderse como una toma de posición que algún sujeto social, sea éste individuo, grupo o movimiento, realiza para resolver un estado específico de contradicción social o para dar respuesta a un conjunto de expectativas sociales. Esta toma de posición plantea evidentemente un proyecto (como visión anticipada de futuro de una realidad vivida, sentida o construida que se desea transformar o modificar) en el que se plasman un conjunto de finalidades, así como la creación de los medios considerados necesarios para cumplirlas. Al ser la organización un proyecto social que emerge en el centro de un nivel determinado de convergencia o tensión entre el conjunto de necesidades, oportunidades, capacidades y realizaciones sociales, constituye una opción de racionalidad con tres objetivos fundamentales: *a)* establecer nuevos vínculos y relaciones sociales entre los sujetos, y entre éstos y los objetos; *b)* definir una nueva orientación de las mismas, y *c)* crear un marco de justificación de las finalidades que persigue y los medios que necesita para lograrlas.

Es perfectamente válido aceptar que en el sustrato de la interdependencia social compleja operan distintas racionalidades que pueden, incluso, ser el soporte de la organización. Pero lo fundamental en la lógica de la organización radica en que se trata de una racionalidad emergente,³ o sea, un proyecto que no deja la realidad a la espontaneidad de las cosas o al simple desenvolvimiento de las racionalidades inmanentes, sino que pretende crear un nuevo espacio de realidad (vínculos sociales entre sujetos y objetos con orientación específica y justificación determinada), creada, regulada y dominada por nuevas fuerzas, ideas y acciones

³ El concepto de emergencia alude al surgimiento de lo nuevo como resultado intencional, pero también como expresión de las consecuencias no previstas, resultado de la complejidad de los comportamientos y las orientaciones individuales; o sea que aparte de considerar la intencionalidad hay que tomar en cuenta que el "efecto emergente es, en consecuencia, un efecto que no es buscado explícitamente por los agentes de un sistema y que resulta de su situación de interdependencia" (Olson, citado en Ansart, 1990, p. 85).

sociales. García-Pelayo se ha referido a este problema al distinguir los ordenamientos sociales de la organización: el ordenamiento —dice— es “un orden estructurado por una racionalidad inmanente a la realidad misma [... que supone] el descubrimiento de un sistema ya actualizado”, en tanto que organización “es un orden estructurado por una racionalidad previa a la realidad ordenada [y alude] a la invención de un sistema a actualizar”. Estas racionalidades inmanentes —reales, históricas y sedimentadas— constituyen lo que son propiamente las relaciones sociales, y expresan —en última instancia— la base real de interacción de todo intento de construcción de un nuevo orden estructurado a través de una racionalidad previa e intencional. En esta perspectiva, la organización existe porque: “a) el orden previamente existente se traslada a otro espacio o realidad guiada por una racionalidad distinta; b) el orden se afirma sólidamente no dejándolo a la espontaneidad de las cosas, y c) el orden se depura de sus disfuncionalidades lógicas y axiológicas” (García-Pelayo, 1982, pp. 204-205).

Es cierto que esa racionalidad emergente se construye como un proceso histórico en el que se manifiestan experiencias consideradas exitosas o verdaderos fracasos sociales. También se evidencian, junto a los ordenamientos sociales, distintas expresiones organizativas que fueron en un momento emergentes y que ahora se han sedimentado en los espacios sociales; éstos se manifiestan como lugares contradictorios de racionalidades organizativas que luchan por la supremacía o que simplemente coexisten en contextos inerciales. Lo cierto es, sin embargo, que el fenómeno organizativo mantiene para sí este rasgo de racionalidad emergente independientemente de cuál sea su destino ulterior o la articulación social que la sustente.

De este modo, el fenómeno organizativo supone racionalidad en diferentes niveles: es racional para actuar en consecuencia de una problemática social, para transformar la turbulencia social en reivindicación organizada; para analizar un problema en términos causales y explicativos, y para conciliar una necesidad insatisfecha con una solución viable. Existe también racionalidad para incorporar y articular la discusión científica y política, con la aspiración valorativa y el debate sobre las consecuencias posibles; para dar orden a la diversidad y hacer más efectiva la utilización de recursos. Es igualmen-

te racional la posición de la organización para establecer los nexos pertinentes entre las normas y procedimientos, entre los recursos jurídicos, económicos, ideológicos y políticos para fomentar situaciones interactivas y potenciar escalas de acción en el ámbito intra e interorganizativo. Hay también racionalidad ahí donde la organización genera esfuerzos para corregir y prevenir rutas de acción, para modificar con oportunidad y evitar riesgos, para incluir o excluir factores y actores, para transferir o restringir recursos en función de costos y oportunidades. Finalmente, la racionalidad vuelve a aparecer en el diseño de instrumentos de seguimiento y control para la valoración de los resultados y rendimientos organizativos; así como para precisar la mirada estratégica sobre los futuros viables o para reorientar escenarios desfavorables.

Con todo ello, es la organización un espacio propicio de racionalización por cuanto supone un orden estructurado en tres ámbitos estratégicos que son, a la vez, instrumentos fundamentales de realización, a saber: sistemas regulatorios, que atañen a todo un conjunto de normas jurídicas y administrativas, así como a métodos y procedimientos que cumplen la importante tarea de prescribir y controlar la acción de los individuos por lo que corresponde a su interacción social y a la utilización e intercambio de recursos; la coordinación imperativa, por la que se establecen los nexos, ligamentos y enlaces entre los individuos de acuerdo con los valores compartidos y sistemas funcionales de actividad, y la jerarquía, que alude a la presencia de la autoridad como configuración de poder legítimo responsable del acceso, reparto, participación y exclusión diferenciales de los bienes escasos dentro de la organización.

Es éste el contexto de racionalidad y los ámbitos e instrumentos estratégicos en el que se funda y opera la lógica y la dinámica organizativa. Su estructura formal, sin embargo, no puede significar un modelo ideal, sino que apenas representa un marco mínimo para pensar su dinámica de despliegue y desarrollo. Dentro de ese marco acaecen distintos procesos que resultan ser, de nueva cuenta, expresión de un cierto nivel de convergencia, distanciamiento o contradicción entre las necesidades, oportunidades, capacidades y realizaciones sociales mediadas ahora por la racionalidad organizativa y sus propios ordenamientos internos. Esto es lo que permite asumir a la organización más allá de sus racionalidades formales y mecánicas,

o de sus lógicas adaptativas, para situarla en el plano de sus rupturas, interrupciones e inconsistencias.

TEORÍAS DE LA ORGANIZACIÓN:
UNA RECONSTRUCCIÓN DESDE LA RACIONALIDAD

Si como ya se ha apuntado la organización puede concebirse como un proceso de racionalidad emergente que surge de un entramado contradictorio de racionalidades inmanentes socialmente situado y problematizado, se puede aceptar también que esta racionalidad asume distintos rasgos y características fundamentales. Como ya se ha advertido, la racionalidad puede ser entendida como un proceso de construcción de relaciones orientadas con un sentido específico y que tiene sustento en principios de justificación. En realidad, la racionalidad emergente se expresa como proyecto en el que se articulan —como diagnóstico, pronóstico, expectativas y deseos— las necesidades, oportunidades, capacidades y realizaciones en un momento determinado y en un contexto sociopolítico y cultural particular. Así, la organización entendida como racionalidad emergente, plantea dos procesos estrechamente interconectados: uno, de orden práctico, que atañe al mundo de los hechos y los valores de los diferentes órdenes sociales que los actores viven e interpretan en función de sus realidades cotidianas, y otro, que se construye sobre la base de la elaboración conceptual que se realiza con determinados presupuestos y marcos de interpretación.⁴

Así, los ámbitos teórico y práctico están indisolublemente ligados, puesto que las formas de intelectualización o conceptualización

⁴ Max Weber insistió reiteradamente en distinguir el dominio teórico y el dominio práctico de la realidad, con el propósito de tener clara la diferencia entre los procesos de racionalización social; es decir, entre aquellos procesos que orientan la acción “con arreglo a fines, los medios y las consecuencias que su acción puede tener, sopesando los medios con los fines, los fines con las consecuencias laterales y los distintos fines entre sí”, por lo que no se actúa “pasionalmente” ni guiándose por la “tradición”, y los procesos asociados con las elaboraciones intelectuales de las relaciones internas de sentido, o sea, la elaboración y sistematización de las imágenes del mundo que los intelectuales impulsan, lo cual permite articular las ideas con los intereses (Weber, 1981; Habermas, 1988).

que discuten la validez interna de las condiciones de racionalidad como las condiciones fácticas de credibilidad están amarradas a las realidades e intereses específicos con que los diferentes actores se enfrentan a su situación social. De ahí que, como lo ha explicitado Jürgen Habermas, sea necesario distinguir entre las “regularidades fácticas del comportamiento” y las “regularidades normativas de la acción”, puesto que se trata de relacionar imágenes del mundo o ideas con los intereses que motivan la acción.⁵ Desde esta conceptualización –que Habermas recupera de Weber– puede ser pensada la organización como un orden legítimo, que no solamente alude a su facticidad sino a su validez normativa, o sea, a la articulación entre ideas e intereses que, en nuestra perspectiva, se plasman en proyectos que representan una racionalidad emergente. Con ello, la racionalidad organizativa no es en sentido estricto equivalente a la racionalidad instrumental y finalista con la que comúnmente se le ha vinculado; supone, además, ámbitos de racionalidad que involucran a las consecuencias de los fines y sus implicaciones en determinados contextos y actores específicos; asimismo, lleva implícita una buena dosis de racionalidad normativa, esta última vinculada con los valores y las interpretaciones que guían y orientan la acción, dando legitimidad al orden organizativo.

Desde la perspectiva de la racionalidad, y asumiendo que para que exista organización es necesaria la instalación y vigencia de un “modo metódico y racional de conducción que posibilite el éxito de la acción”, es posible reconstruir la teoría organizativa⁶ según

⁵ El mismo Habermas ha planteado que para explicar la acción social es necesario recurrir a los órdenes legítimos, suponiendo:

- “que ‘la dinámica de los intereses mueve la acción’;
- pero que la dinámica de los intereses sólo se impone dentro de los límites que les fijan las valoraciones normativas que rigen fácticamente;
- que la validez normativa de las regulaciones descansa en la fuerza de convicción de las ideas que pueden alegarse en su justificación; y
- que la fuerza de convicción que fácticamente poseen las ideas depende también del potencial de fundamentación y de justificación (que en actitud realizativa podemos someter a un enjuiciamiento objetivo) que esas ideas representan en un contexto dado” (Habermas, 1988, p. 258).

⁶ Varias reconstrucciones de la teoría organizativa asumen criterios metateóricos para clasificar, ponderar y comparar las teorías de la organización. Así, Burrell y

sea su filiación epistemológica, conceptual y metodológica a algún tipo de racionalidad que se caracterice por sus peculiares formas de construcción de relaciones, su orientación específica y sus principios de justificación. Así entonces, y con fines de una sistematización conceptual primaria que contribuya a establecer un cierto ordenamiento teórico y temático sobre el problema organizativo, propongo discernir tres tipos de racionalidad, a saber:

Morgan (1979), en su trabajo *"Sociological Paradigms and Organizational Analysis"*, realizan una reconstrucción de los temas organizativos con base en consideraciones metateóricas sobre la ciencia social y la naturaleza de la sociedad. Los autores construyen un modelo sobre la base de dos ejes analíticos: uno definido en cada extremo por la sociología del cambio social y la sociología de la regulación, respectivamente; y otro conformado por los extremos subjetivo-objetivo. En el cruce de estos ejes se distingue al humanismo radical, al estructuralismo radical, al modelo interpretativo y al esquema funcionalista como posibilidades de teorización, explicación e interpretación de las organizaciones. Guiados por este modelo, los autores exploran las principales contribuciones y hallazgos, así como las críticas principales que es posible hacer a cada una de estas perspectivas, por lo que destacan los territorios vírgenes que todavía existen en algunos de estos campos de indagación. Igualmente, con una perspectiva inspirada en este mismo trabajo pero con una orientación más pragmática Morgan (1986) en sus *"Images of Organization"* dedicará un esfuerzo importante para releer la teoría organizativa desde la perspectiva de distintas metáforas como un recurso analítico para dar cuenta de los significados de la teoría y de las posiciones de los diferentes actores cuando analizan la organización. De acuerdo con Morgan, las metáforas son un "modo de pensar" y un "modo de ver" que enfatizan en determinados rasgos unilaterales de los objetos que se estudian. El hecho de que las metáforas nos permitan ver y comprender a las organizaciones de un modo parcial, plantea también la necesidad de captar los diferentes aspectos de ella que pueden coexistir de un modo complementario o incluso paradójico. La organización no puede reducirse a lecturas unilaterales: con la metáfora máquina la organización expresa un conjunto funcional en términos de piezas congruentemente articuladas y funciones bien definidas; con la metáfora organismo, se enfatiza más en la comprensión y gestión de las necesidades organizativas y las relaciones con el entorno; en la metáfora cerebro, la organización se convierte en un holograma con altas capacidades de procesamiento de información y autoaprendizaje; en la metáfora política, la organización no es más que el asidero de intereses, juegos y conflictos reales y potenciales; en la metáfora "cárcel psíquica" la organización resulta ser un conjunto de personas atrapadas en sus propios pensamientos, ideas, creencias e ideologías; y en la organización concebida como flujo de cambio y transformación, la organización es sistema autoprodutor, resultado de retroacciones positivas y negativas y reflejo dialéctico de la confrontación de contrarios. Con ello el autor hilvana y conjetura a autores y perspectivas teóricas más para sacar implicaciones prácticas que para debatir contenidos episte-

Racionalidad instrumental, que alude a relaciones construidas, orientadas y fundamentadas con base en la solución de tareas técnicas y la construcción de medios eficaces;⁷

mológicos u ontológicos. En un esfuerzo de articulación teórica y metodológica Pfeffer (1992), en su trabajo "Organización y teoría de las organizaciones", realiza una relectura de la vasta y compleja teoría organizativa. Los enfoques teóricos que analiza el autor se ligan estrechamente a dos aspectos fundamentales: el nivel de análisis y las perspectivas de la acción. En el primer caso se trata de una diferencia entre enfoques que privilegian a las organizaciones como conjuntos o unidades totales (como la teoría de la contingencia, la ecología poblacional y el enfoque sobre las fallas del mercado) y enfoques que destacan más el análisis de los individuos o subunidades organizativas, donde se incluyen los estudios de motivación individual y actitudes hacia las tareas, condicionamiento operante, teorías de los roles y perspectivas políticas o de coalición. En el segundo caso, se trata de identificar la variación implícita en la teoría dependiendo de la concepción de la acción que se suscriba: el enfoque racional o cuasi racional fundado en perspectivas instrumentalistas y utilitaristas; el enfoque situacionista o del control externo; y las perspectivas de la acción socialmente construida que destacan los procesos intrasubjetivos de entendimiento y los procesos que se generan a lo largo del tiempo.

⁷ La economía, la administración empresarial y la psicología han privilegiado este tipo de racionalidad en sus estudios sobre la organización. La economía se ha preocupado del problema organizativo y, en el marco de su desarrollo disciplinario, discute cuestiones y se plantea problemas que se relacionan con sus pretensiones explicativas, a saber: el ordenamiento de recursos escasos, la distribución de los activos físicos y humanos que garanticen un espacio adecuado de producción y reproducción de bienes, servicios y estructuras, la sólida vinculación macro y microsocioal entre la oferta y demanda de mercancías, la relación mínimamente coherente entre preferencias del consumidor y la competencia de unidades económicas por los mercados, la certidumbre de los mecanismos de ahorro e inversión, la evaluación de los costos de transacción y de los efectos de las externalidades en la producción y circulación de productos, así como la transparencia de los mecanismos e instrumentos de regulación de las decisiones de mercado, entre otras (Hall, 1992). La psicología ha entrado al debate organizativo cuando se plantea problemas asociados a los efectos que producen, en la conducta y comportamiento humanos, las relaciones que un individuo o grupo de individuos mantienen con ciertos objetos, sujetos y estructuras que se caracterizan por propiciar determinados sistemas de interacción e integración sociales. Para la psicología, la organización altera la estructura perceptual, cognoscitiva y motivacional de los individuos quienes reaccionan, también, con su personalidad y su carácter, para contribuir u obstaculizar la dinámica interna de la organización y el cumplimiento de sus finalidades. La motivación y la satisfacción que un individuo pueda tener en la organización, o la manera en que éstas se problematizan y manifiestan en su interior, son vistas por la psicología

Racionalidad estratégica, que se sustenta en la elección entre alternativas de acción y en la capacidad de influencia de una decisión respecto a oponentes racionales,⁸ y

gía como potenciales variables explicativas de los rendimientos individuales en el trabajo, de la configuración de determinados climas de participación y liderazgo, así como de los procesos de toma de decisión y resolución de problemas que atañen a la organización como conjunto o a determinadas unidades suborganizativas (Shein, 1982). Para la administración empresarial ha sido motivo permanente de preocupación la manera en que el control de los tiempos y movimientos de los individuos puede mejorar los niveles de productividad, al igual que el efecto que las relaciones humanas causan en la eficiencia y efectividad de largo plazo en las tareas organizativas. Destaca, asimismo, el énfasis puesto en los diseños estructurales, en la ingeniería de procesos y los controles de calidad para enfrentar problemas de desempeño tecnológico, coordinación humana y efectividad en la gerencia y desarrollo organizativos (Kliksberg, 1990).

⁸ Es quizá desde la ciencia política, la administración pública y algunas vertientes de la sociología donde esta racionalidad ha predominado. Para la ciencia política, los estudios organizativos han sido marcados por la impronta del poder y sus expresiones institucionales. Para el análisis político las organizaciones constituyen un importante marco de referencia para estudiar los procesos de concentración o dispersión del poder (poder sobre y poder para), los factores que propician sistemas competitivos o autocráticos, las características de las élites que representan la autoridad y las formas de su legitimidad, así como las reglas que permiten el acceso y ejercicio del poder de un grupo de individuos sobre un conjunto más amplio de sujetos o colectividades. La administración pública ha puesto su mayor interés en reconocer las variables fundamentales que afectan el funcionamiento de las burocracias estatales, tanto por lo que concierne a sus estructuras como al comportamiento de individuos concretos. La eficiencia y la efectividad de las organizaciones burocráticas se piensan en el marco contradictorio de las lógicas del mercado y del Estado, por lo que supone, más que un proceso técnico, un proceso complejo de interacción entre intereses, ideologías políticas y exigencias de gobernabilidad. En tal sentido se privilegian las implicaciones organizativas que plantea una noción de lo público que es expresión de una cambiante y, en ocasiones, contradictoria, relación entre sociedad y Estado, lo cual afecta la articulación jerárquica, material y funcional de la administración burocrática, con el consecuente efecto en las formas de su desempeño, evaluación y supervisión técnica, social y política. En la perspectiva sociológica, la organización ha sido tema de distintos problemas y esfuerzos explicativos. Ha sido especialmente relevante el análisis de las formas de dominación y racionalidad que subyacen en todo campo organizativo, mismas que se construyen en un proceso relacional entre acciones, interacciones, grupos, estructuras y sistemas sociales. A la sociología le interesa la organización en la medida en que expresa un espacio estructural y de acción donde tienen cabida la constitución de posiciones, roles y estatus sociales cuya dinámica es, a un

Racionalidad comunicativa, que atañe a relaciones orientadas y justificadas por la solución de tareas práctico-morales en el marco de normas y valores regidos por principios que fundamentan el consenso.⁹

El ángulo y perspectiva que sugieren cada una de estas racionalidades permite reconstruir la teoría organizativa sobre la base de sus énfasis epistemológicos y conceptuales, metodologías de estudio, hallazgos empíricos y tendencias críticas principales. Igualmente, con la orientación que sugiere cada tipo de racionalidad

tiempo, efecto y causa de los procesos de interacción (recíproca, no recíproca, simétrica o asimétrica), diferenciación, segmentación, integración y constitución de órdenes que regulan y sancionan la acción y el comportamiento sociales.

⁹ Es en la antropología y en ciertas tendencias sociológicas y filosóficas donde se ha recuperado la racionalidad comunicativa en el campo de la cultura y de la acción. La antropología también ha incursionado en el análisis organizativo por cuanto supone un ámbito particular donde la cultura se manifiesta como espacio de convergencia o divergencia de distintos símbolos y significados que orientan y dan sentido a la actividad de los sujetos y de la propia organización. Las simbolizaciones culturales se convierten en factores de creación u obstaculización de identidades individuales y colectivas que pueden ser o no congruentes con el imaginario colectivo de un campo organizativo: elementos del imaginario colectivo, el peso de la tradición o las solidaridades sociales que se construyen sobre la base de orientaciones simbólicas y prácticas pueden ser propicios para apoyar la innovación organizativa, alcanzar su estabilización o crear condiciones de desorden y contradicciones antagónicas. En este sentido, para la antropología, es de interés analizar cómo y en qué términos un espacio cultural puede ser fragmentado por la influencia de los sistemas tecnológicos, las lógicas de autoridad o los mecanismos de comunicación formal implícitos en los procesos organizativos. En sentido inverso, a la antropología le interesa explicar el efecto que causan en la organización fenómenos de multiculturalismo, etnocentrismo o hibridación cultural en relación con las capacidades productivas, la asimilación tecnológica o el afianzamiento de sistemas de liderazgo y autoridad. El interés sociológico por la organización también ha sido justificado por el papel que determinados actores juegan en los procesos de adaptación, innovación o supervivencia. En sentido similar, la sociología ha incursionado en el análisis organizativo al preguntarse acerca de las relaciones sociales que se construyen en el centro de la operación tecnológica, comunicacional, política o ideológica, y que definen su carácter y significado. De ahí que el estudio de la racionalidad instrumental, estratégica y comunicativa, en sus contradicciones y acoplamientos, sea también de interés sociológico para determinar los criterios de funcionamiento de las lógicas burocráticas, democráticas o tecnocráticas, y sus efectos, en determinados ámbitos organizativos, para individuos, grupos y diversas categorías sociales.

podemos reconocer algunas pautas de desarrollo de la teoría organizativa, construidas sobre la base de la discusión y la recuperación crítica de argumentos y demostraciones empíricas que subyacen en cada una de las escuelas de pensamiento y contribuciones intelectuales. En el cuadro 1 se presentan algunos ejemplos teóricos que se pueden reconstruir bajo la perspectiva de la racionalidad.

Sin duda alguna, las primeras propuestas de la teoría organizativa vinculadas al *modelo burocrático* y a la *dirección científica* forman parte de una lectura, explicación e interpretación de las organizaciones permeadas por la racionalidad instrumental. Desde que Max Weber destacó el tema de la burocracia¹⁰ como uno de los ejes pri-

¹⁰ De acuerdo con Mouzelis la burocracia es “un sistema de control basado en reglas racionales, las cuales tratan de regular toda la estructura y los procesos organizativos con base en el conocimiento técnico y con el propósito de lograr la máxima eficiencia” (Mouzelis, 1991, p. 46). Dentro del modelo burocrático, la organización se caracteriza por una estructura y una lógica de funcionamiento que ha logrado definir:

- que los puestos y posiciones sean ocupados por personas libres sometidas a la autoridad, únicamente con la finalidad de cumplir objetivos de la organización;
- que los puestos ocupados se ordenen en torno de una estructura jerárquica de autoridad claramente definida en cuanto a funciones y formas de decisión;
- que cada empleo que se ocupa esté claramente especificado por una competencia legal bien definida;
- que todo empleo se ocupe sobre la base de una relación contractual previamente estipulada;
- que la selección de candidatos a cada puesto se realice sobre la base de competencias técnicas, con lo que, en el camino más racional posible, el concurso o examen permite nombrar al mejor ocupante de un puesto, por lo que la designación racional sustituye a la elección como criterio de asignación de posiciones en la organización;
- que los miembros de la organización sean remunerados mediante un salario fijo en moneda, variando las magnitudes en función de la escala jerárquica;
- que los empleos se constituyan en la única ocupación profesional de sus miembros;
- que se establezca una carrera profesional basada en las aptitudes reconocidas por las jerarquías superiores;
- que se haya separado claramente la función de la persona que la desempeña, haciendo valer el principio de que el empleado no es propietario ni de los medios de organización ni de su puesto, y
- que los empleados se sometan a una estricta disciplina en el cumplimiento de su labor.

CUADRO 1

Ejemplos teóricos de la organización
reconstruidos a partir de los tipos de racionalidad

<i>Tipo de racionalidad</i>	<i>Teorías</i>	<i>Categorías centrales</i>	
Instrumental	Modelo burocrático (Weber)	Autoridad legal y eficiencia procedimental	
	Dirección científica (Taylor)	Control de tiempos y movimientos	
	Tecnologías de gestión (Fayol)	Principios administrativos	
	Relaciones humanas (Mayo)	Necesidades, roles y relaciones informales	
	Sistema Natural (Parsons, Dickson, Clark)	Adaptación al ambiente y selectividad	
Estratégica	Cibernético (Hage)	Información y autoaprendizaje	
	Teorías de la burocracia (Merton, Selznic, Gouldner)	Disfuncionalidades, círculos viciosos, recurrencia de normas	
	Teorías de la decisión (Simon, Cohen, March, Olsen, Sfez)	Racionalidad limitada Parámetros organizativos Modelo de bote de basura Multirracionalidad y multifinalidad	
	Teorías de la contingencia (Woodward, Perrow)	Tecnología y estructura	
	Neomarxismo (Benson, Clegg, Dunkerly)	Control del trabajo Distribución del poder Movimientos de protesta	
	Economía Política (Zeld, Salam y Thompson)	Campos de Batalla Élites dominantes	
	Sistemas de acción (Crozier, Friedberg)	Orden negociado Reglas de Juego Áreas de Incertidumbre	
	Comunicativa	Definición de la Situación (Silverman, Gouldner)	Acciones típicas Significados Pautas de indulgencia
		Instituciones Totales (Goffman)	Control de la vida cotidiana Actividades forzosas
		Sociedad Bloqueada (Crozier)	Frustración, apatía y sufrimiento Procesos culturales Innovación
Entornos de Cultura (Danison, Abravanel)		Culturas expresivas y enectivas Climas organizativos Gestión cultural	
Neoinstitucionalismo (Meyer, Rowan, Taylor, Bogdan)		Legitimidad Mitos y ceremonias Reglas institucionales	

mordiales de la modernidad, se privilegió la importancia de la autoridad legal-racional y la eficiencia procedimental en el seno de las organizaciones; la primera entendida como un conjunto de principios de control y evaluación de las diferentes actividades, y la segunda como el éxito en la conducción de la acción que evidenciaba un ordenamiento basado en los deberes objetivos, la jerarquía formal, la calificación profesional, la retribución fija en dinero, la carrera de ascensos, la separación entre los medios administrativos y el cargo, la disciplina y la vigilancia administrativa. Con todo, la *tecnología legal* y la *eficiencia burocrática* constituían el fundamento seminal de la actividad organizativa.

Por otra parte, la *teoría de la dirección científica* de Taylor (1993) puso especial énfasis en el control de la conducta individual a través de férreos sistemas de regulación de los tiempos y movimientos del trabajo. En la perspectiva de la racionalidad instrumental, la organización era vista como un conglomerado de variables manipulables y cuantificables que exigían un manejo adecuado para hacer cumplir con eficiencia las metas organizativas. Autores como Fayol (1993) también se afiliaron a la instrumentalidad organizativa en una versión de *tecnología de gestión*, al destacar la importancia de los principios administrativos sobre los cuales debería descansar la autoridad y responsabilidad, la división del trabajo, la existencia de unidades especializadas, la economía de costos y la maximización de fines, así como la importancia de permitir el establecimiento de metas específicas y la valoración objetiva de los desempeños de la organización como conjunto y de cada uno de sus elementos constitutivos.

La denominada escuela de las *relaciones humanas*, con Elton Mayo a la cabeza, aunque quiso orientar el énfasis productivista de la organización, no hizo sino llevar la racionalidad instrumental al plano de los sistemas de roles y necesidades. Para esta propuesta teórica, la organización y su desempeño tiene sustento no tanto en las exigencias de control de la conducta de los individuos y de sus diferentes espacios y desplazamientos temporales mostrados en sus actividades productivas, sino en la apertura a las relaciones informales, la participación del grupo y la atención a las necesidades individuales. Aunque privilegió importantes variables psicosociales, la propuesta concluyó en una nueva relación con la pro-

ductividad sustentada en los liderazgos democráticos, la permisividad, el comunalismo y la confrontación crítica con la realidad de los diferentes sujetos. Esto trajo consigo la conformación de una propuesta de *tecnología social* que reivindicó la necesidad de controlar y manipular los sistemas informales como fundamento de la internalización de los valores y fines organizativos en cada uno de sus miembros. La denominada nueva escuela de las relaciones humanas amplía y hace más complejos estos mismos supuestos incorporados a la racionalidad instrumental. Pese a que incluye temas alternativos que recuperan buena parte del debate organizativo, como el de las necesidades, tecnología, libertad y resultados, éstos no tienen sentido fuera de una lógica de reproducción de los sistemas complejos de la producción capitalista y sus expresiones organizativas (Montaño, 1991).

En la misma lógica y dinámica de la racionalidad instrumental se presentaron las propuestas que vieron a la organización como un *sistema natural*.¹¹ Al igual que un organismo biológico, la organización tenía que satisfacer un conjunto de necesidades externas e internas vinculadas a la adaptación, cumplimiento de metas, integración y legitimación, como lo sugería el modelo propuesto

¹¹ En este modelo, también conocido como *población-ecología*, se asume que los factores ambientales seleccionan aquellas características organizativas que mejor se pueden ajustar al ambiente. En este enfoque no conciben a unidades organizativas aisladas, sino como poblaciones; esto es, grupos de organizaciones. La selección natural, conforme los exponentes de esta perspectiva, opera en tres etapas: cuando ocurren variaciones en la forma de operar, cuando se dan mutaciones, exitosas o no, y cuando las formas de evolución son retenidas y reproducidas, por ejemplo, mediante la formación de escuela entre directivos organizativos, como en el caso de la tendencia a la formación de conglomerados corporativos. Conviene señalar que las organizaciones, tanto públicas como privadas, en términos de población ocupan o pueden crear nichos, esto es espacios especializados de satisfacción de demandas o necesidades sociales. El modelo ha sido criticado debido a que resta importancia al papel de los actores organizativos en la determinación del destino de las organizaciones, pasa por alto los procesos organizativos internos; y supone competencia perfecta entre las organizaciones a modo de analogía con la teoría económica. Asimismo, este enfoque utiliza analogías biológicas y deja de lado el aspecto de motivaciones, decisiones y principios de ética y moral humanos, por lo que las organizaciones aparecen como masas inertes, y en su interior no cuentan las variables de poder, conflicto, desorganización y clase social (Perrow, 1986).

por Parsons: como un todo orgánico, la organización se compone de unidades interdependientes que contribuyen al mantenimiento y a la supervivencia de la organización en un medio siempre cambiante frente al que tiene que adaptarse. Así, con una perspectiva estructural-funcionalista, la organización, al satisfacer sus necesidades naturales, debía crear “nichos distintivos” a fin de convertirse en una institución social, válida en sí y por sí misma (Dickson, citado en Hasenfeld, 1990).

Al seguir el hito marcado por la racionalidad instrumental, no obstante las evidentes complejidades teóricas y metodológicas que den nuevo significado al sentido finalista de las organizaciones, también es factible incorporar los desarrollos de la perspectiva sistémica de corte cibernético. A pesar de que esta propuesta ha destacado la presencia de variables complejas en los intercambios entre las organizaciones y sus entornos, su eje de discusión permanece en la capacidad sistémica de la organización para procesar y regular información, generar autoaprendizaje, evitar factores “nocivos”, garantizar control y comunicación de diferencias y la regulación cuasi automática de los procesos de entropía organizativa (Morgan, 1986). La convicción desmedida en estos parámetros de índole cibernético ha llevado a autores como Jeral Hage (en Ruiz, 1995) a construir una teoría axiomática con la pretensión de maximizar la efectividad, la adaptabilidad y la satisfacción (fines), con base en tres estructuras fundamentales: centralización, formalización y estratificación (medios). Así, al presentarse variaciones en la estructura se modifica, en forma directa o inversamente proporcional, la naturaleza de los fines, por lo que en el modelo de Hage la racionalidad está en la base de la predictibilidad y, con ésta, en la posibilidad del control.

Desde la racionalidad estratégica varias corrientes de pensamiento se involucraron en el debate organizativo al cuestionar la racionalidad legalista, eficientista, gerencialista, socializadora y adaptacionista que había caracterizado a los esfuerzos teóricos sobre la organización. Quizá valga señalar el importante papel que jugaron las perspectivas teóricas que surgieron para cuestionar el modelo burocrático, insistiendo no solamente en sus “disfuncionalidades” sino en los procesos complejos y “dialécticos” donde el funcionamiento burocrático adquiere sus rasgos característicos.

Robert K. Merton (1972) insistió en la falta de flexibilidad de las normas y estructuras formales y subrayó que éstas se transforman de medios afines en sí mismos. También puso énfasis en las funciones latentes y manifiestas para distinguir el conflicto potencial o incongruencia entre los fines perseguidos por los agentes y las consecuencias objetivas de su comportamiento.

Al profundizar en la crítica al modelo burocrático destaca el "círculo vicioso" (Crozier, 1969) que se genera entre el control intencional, las consecuencias imprevistas y los nuevos controles en el funcionamiento de la burocracia: una regla, si bien establece las bases mínimas de comportamiento aceptable en los miembros de la organización, incrementa la supervisión y control para regular los requerimientos de productividad (Gouldner, en Mouzelis, 1991); asimismo, la tensión entre fuerzas y amenazas desequilibradoras y mecanismos de defensa propios de la organización genera la recurrencia de las normas y procedimientos burocráticos (Blau, en Hirsch, 1996), y la creación de subunidades descentralizadas, que son producto de la complejidad creciente de las organizaciones, se traduce en la balcanización de los intereses particulares que se defienden por sobre la misma organización, trayendo en consecuencia el fortalecimiento del poder central (Selznik, en Ruiz, 1995). Estudios como éstos también permitieron discutir varios de los temas que habían sido considerados como rasgos propios de la burocracia, como su sobreposición a toda iniciativa individual y la tendencia necesaria a la oligarquía, destacada originalmente por Robert Michels.

Con estos antecedentes, la llamada *teoría de la decisión* tendría la importante tarea de resituar la polémica organizativa. Al destacar el problema fundamental de la "racionalidad limitada", la propuesta realizada por Herbert Simon (1988) puso en entredicho la racionalidad maximizadora de los individuos en la organización, al formular que la racionalidad de la gente y de la organización está limitada por razones del conocimiento incompleto que prevalece en las elecciones alternas posibles, la incertidumbre implícita en las consecuencias que se seguirán después de cada elección y el valor futuro de cada consecuencia anticipada.

No obstante que Simon puso atención especial en la toma de decisiones, ésta se concibió más como un proceso guiado por la

satisfacción y no por la optimización, razón por la cual no se elige lo mejor entre un conjunto dado de opciones posibles sino que las decisiones se toman con base en la experiencia, en la percepción selectiva de los estímulos existentes y en posibilidades que se consideran familiares. Al mismo tiempo, y como base distintiva de la racionalidad estratégica, se incluyeron los “*parámetros organizativos*” sobre los cuales se controlan las rutinas organizativas y los espacios de decisión. Estos parámetros —como la división del trabajo, la estructura de autoridad, los procedimientos estándar de operación y las pautas de comunicación— establecen y circunscriben lo que puede y debe decidirse en determinados momentos y lugares de la organización. Paralelamente se introdujo el concepto “*eliminación de incertidumbre*” que expresa la reacción de la organización para protegerse de los cambios del medio a través de relaciones contractuales estables, y de procedimientos estándar de operación y planes generalmente fijos.

Al ampliar la misma propuesta, sustentada en la racionalidad estratégica, autores como Cohen, March y Olsen, advirtieron sobre la naturaleza ambigua de las metas organizativas y el carácter incierto de la tecnología utilizada. Con base en ello presentaron su modelo de “*bote de basura*” para dar cuenta del proceso real que siguen las decisiones fundamentales en el seno de las organizaciones. Los autores destacaron la existencia de cuatro corrientes que se presentan en forma relativamente independiente en los procesos decisionales: problemas, soluciones, participantes y oportunidades selectas, de tal forma que la lógica implícita en el bote de basura es la de soluciones en busca de problemas y no a la inversa, además de que las soluciones se ven afectadas por los tiempos de llegada y salida de cada corriente, las inclinaciones, prejuicios, estilos y creencias de los participantes. Esto se refleja en formas de decisión que más allá de las pautas de racionalidad instrumental, responden a lógicas estratégicas de inadvertencia, evasión y resolución.

Dentro de este programa quizá sea necesario incorporar también los trabajos de Lucien Sfez (1984) acerca de la crítica de la decisión, pues fundamentó la debilidad de los criterios de linealidad, monoracionalidad y unifinalidad de las decisiones. En su lugar, Sfez reivindicó la necesidad de construir una visión sistémi-

ca y la aplicación de métodos estructurales para captar la complejidad de los procesos decisorios; implantar la multirracionalidad como campo de multiplicidad de los futuros prospectivos de las decisiones, y considerar la multifinalidad de la acción histórica e individual. Todo ello para desarrollar una teoría política del sobrecódigo como propuesta alternativa para el análisis de la decisión y explicación del cambio social.

La lectura basada en la racionalidad estratégica también tendría una variante singular en la *teoría de la contingencia* en la cual destaca la importante influencia de los ambientes¹² (homogeneidad o heterogeneidad, estabilidad o inestabilidad) en las pautas de diferenciación interna de las organizaciones, con sus consecuentes mecanismos de integración y coordinación entre las diferentes unidades de trabajo.¹³ En esta misma perspectiva sobresale la relación entre tec-

¹² Como parte del análisis de los ambientes también ha destacado la importancia que tiene para el funcionamiento organizativo la naturaleza y comportamiento de los clientes. Ruiz Ólabuénaga (1995) ha realizado una propuesta explicativa de las estructuras organizativas a la luz de las características de sus clientes. El autor conforma una tipología con base en un "método para medir el valor estructural y funcional de la categoría espacio-tiempo del cliente en sus relaciones con la organización". Con ello, la biografía del cliente se define por el encuentro entre el espacio amplio y reducido, y el tiempo corto y largo que definen una tipología "cuádruple biográfico organizativo" del que depende el tipo de autoridad, las estructuras de sumisión, reglas internas, sistemas impositivos y restricciones ambientales, entre otras variables fundamentales.

¹³ El modelo de *contingencia-racional* puede resumirse en la idea de que la mejor forma de organización depende de la naturaleza del ambiente con el cual ésta se relaciona. En este enfoque se asume que las organizaciones, al igual que los individuos que las componen, son criaturas con propósitos. Así, las metas son parte de la cultura organizativa y parte de la estructura mental de la gente que toma decisiones en la organización. Desde luego, los propósitos o metas de la organización pueden resultar vencidos por las condicionantes externas y la organización deberá esforzarse por superarse o para no desaparecer, con lo que se altera de modo radical el curso de sus operaciones. Es claro que "cuando se agrega la idea de contingencia a la noción de racionalidad tenemos el modelo" descrito (Hall, 1996, 10). En el modelo de contingencia racional no se supone que necesariamente pueda alcanzarse ésta, sino llanamente que se intenta lograrla, como resultado de opciones adoptadas entre un conjunto de metas y en un contexto de restricciones y oportunidades, como las evaluadas en el marco de la *planeación estratégica*. A partir de la economía ha surgido el modelo conocido como de *transacción-costo*, cuyo propósito es explicar la existencia y forma de operación de las organizaciones, espe-

nología y estructura organizativa, con énfasis en el efecto articulado que genera la naturaleza de los usuarios (estables y uniformes, o inestables y no uniformes) con el tipo de conocimiento que se exige en los procedimientos de intervención (conocimiento completo o incompleto). De esta forma, autores como Charles Perrow (1991) diferenciaron la rutina de la destreza, la ingeniería y la creatividad de acuerdo con la relación específica entre tipo de usuario y tipo de conocimiento. Joan Woodward, por su parte, realizó varios estudios empíricos para mostrar que determinadas variables organizativas —como la cantidad de niveles de autoridad, el número promedio de subordinados por superior, la naturaleza de las comunicaciones y la división de funciones entre especialistas— estaban directamente asociadas con el tipo de tecnología utilizada, y distinguieron sus implicaciones en la producción unitaria, la producción en serie y la producción continua (Woodward, en Sheid, 1987).

Buena parte de los estudios realizados al amparo del *neomarxismo* también han destacado el problema de la racionalidad estratégica sólo que con la perspectiva de la dominación de clase.¹⁴

cialmente las privadas. Sin embargo sus resultados pueden ser extendidos a las públicas en el marco de la sociedad de mercado. Como puede suponerse, su punto de inicio se encuentra en los mecanismos establecidos para efectuar transacciones económicas o de intercambio de satisfactores, es decir de bienes y servicios. Con énfasis en el tratamiento del origen de la formación de mercados complejos e impersonales, este enfoque refiere el paso de transacciones sencillas en el mercado libre local —visto como lugar y como mecanismo organizador del intercambio— hacia un mercado despersonalizado y complejo de alcance mayor, incluso mundial, con un incremento de los umbrales de incertidumbre. El centro del análisis de este modelo no es, como en el caso de la economía, la producción, sino los costos de transacción. En el modelo económico neoclásico las organizaciones productivas están conceptuadas como sistemas para administrar funciones de producción y llevarlas al nivel óptimo. Las decisiones primordiales están encaminadas al logro de este fin, por lo que las variaciones en la estructura organizativa tienen una relevancia menor. En cambio, la perspectiva de los costos de transacción supone que no es la producción, sino el intercambio de bienes y servicios la que es crucial y resalta la importancia de las estructuras que gobiernan tales intercambios.

¹⁴ De acuerdo con Pfeffer (1996), el análisis influido por el marxismo combina el determinismo ambiental con la opción estratégica racional, y asume una acción estratégica consciente de la clase capitalista en la población de organizaciones controladas por esa clase. La utilidad de este enfoque radica en la considera-

Para autores como Keneth Benson (1988) el funcionamiento y significado de las organizaciones adquieren sentido si se estudian vinculados a los procesos de acumulación capitalista y la desigualdad social que se desprende de la misma. Por supuesto que una tarea medular de las organizaciones consiste en el control del trabajo, tanto del flujo en el interior y exterior de la economía como en lo que concierne a su disciplina en el entramado de las posiciones de clase. Aunque, ciertamente, estas funciones cumplen importantes tareas de reproducción, también es cierto que se desarrollan dentro de un marco contradictorio, atravesado por las luchas y procesos de redistribución de poder y recursos entre los diferentes grupos organizativos vinculados con algún tipo de interés de clase.

Por otra parte, autores como Clegg y Dunkerley (1980), inspirados en el marxismo, han destacado el importante papel del control en los procesos de trabajo en el interior de las organizaciones que genera conflictos y dinámicas permanentes. Desde ahí se discuten los modelos racionalistas comparados con los modelos burocráticos y de dominación, los modelos gerenciales de tipo taylorista o los esquemas de las relaciones humanas con los movimientos políticos de protesta obrera y las formas hegemónicas de control provenientes del Estado; los modelos cibernéticos con los de inspiración fenomenológica o etnometodológica que reivindican las estructuras de la acción; las propuestas del determinismo tecnológico y ambiental con las lógicas de subordinación a las necesidades de control y acumulación de capital; los modelos de sistema abierto con las propuestas que destacan la capacidad de elección y control interno de las organizaciones más vinculados a las perspectivas de economía política, y los modelos psicosociológicos de las necesidades y disposiciones individuales en las organizaciones con los análisis que subrayan las divisiones estructurales de la población por clase y género.

ción de dos puntos importantes: el control del trabajador, la relación y mecanismos del empleo, y las relaciones interorganizativas, en la forma de consejos vinculados, interpretadas como mecanismos de impulso de la racionalidad de clase a partir de una amplia base organizativa. La racionalidad de clase es evidente donde la élite busca proteger y mejorar su posición con su participación activa en el gobierno de las organizaciones.

Con la misma lógica de la racionalidad estratégica, el enfoque de la *economía política* ha interpretado distintos procesos organizativos bajo la perspectiva del poder, la dominación y la disputa por los recursos económicos.¹⁵ Para autores como Zeld (en Hasenfeld, 1990) las organizaciones se interpretan como verdaderos “*campos de batalla*” en los que grupos de interés, externos e internos, que poseen determinados recursos útiles y pertinentes a la organización, compiten para optimizar sus valores por medio de ella. De este modo, la racionalidad estratégica se expresa políticamente en el poder y la legitimación –adquiridos por la organización y distribuidos internamente para influir en las metas y las grandes tareas organizativas– que son, en general, controlados por la élite dominante. En el ámbito económico la organización describe procesos de adquisición y distribución de recursos para el uso de tecnologías, la división del trabajo y el control de los esquemas de productividad de las diversas unidades organizativas. Desde este ángu-

¹⁵ En el modelo de *recurso-dependencia*, cercanamente ligado con la perspectiva de la economía política de las organizaciones, se sostiene como premisa básica que las decisiones se toman dentro de la propia organización; vale decir, dentro del contexto de política de la misma, aunque se consideran para el efecto los aspectos y condicionantes ambientales. Lo anterior quiere decir que las organizaciones tratan activamente con el contexto. En tal medida, las organizaciones procurarán la manipulación de las variables ambientales para su ventaja y beneficio, ello en lugar de ser receptores pasivos de las fuerzas y condiciones ambientales. Al establecerse la necesidad de plantear alternativas y de tomar decisiones estratégicas para lograr la mejor adaptación al ambiente, los actores asumen un papel vital en este proceso. Asimismo, en este modelo se sostiene como hipótesis central que ninguna organización es autosuficiente, es decir, ninguna es capaz de generar la totalidad y diversidad de recursos que requiere para su operación y existencia. Al propio tiempo, es imposible generar la totalidad de las actividades indispensables para la permanencia de una organización en el interior de ella misma, puesto que no son autosustentadas. Tales restricciones ocasionan que dependan del ambiente para su permanencia. Las fuentes de recursos (tales como personal, materias primas, conocimiento e innovaciones tecnológicas, finanzas y servicios) situadas en el ambiente son, evidentemente, otras organizaciones. Así, el modelo recurso-dependencia es un modelo de relación interorganizativa. En tal sentido, es claro que las organizaciones asumen dos funciones sustantivas: el manejo de su relación con el ambiente y la dirección de la organización misma, ambas igualmente trascendentes. El resultado es que mediante estas tareas la organización se vincula con el entorno a través de la demanda de recursos y transacciones.

lo de análisis, el control y la ideología en las organizaciones adquieren distintas connotaciones de conformidad con los elementos de mayor relevancia, a saber: influencia de las acciones de los miembros de la organización a través de un poder que tiene cierta naturaleza, se distribuye y se origina; estructuras organizativas orientadas a reducir la inseguridad y crear orden y estabilidad; interdependencia funcional de factores abstractos como la formalización, la estructura y la centralización; la motivación, naturaleza e influencia de los procesos de grupo sobre los individuos; el conocimiento e información que entran en procesos de elección y decisión sobre diversos cursos de acción; elecciones y decisiones de grupos poderosos que producen la supremacía de ciertas racionalidades o de ciertas ideologías para legitimar metas, autoridad y distribución de recursos, y la construcción social de la realidad que fundamenta cierto tipo de interacciones y decisiones legítimas o justificatorias de un determinado orden organizativo (Salaman y Thomson, 1984).

Una reacción antiestructuralista, antipluralista y anticonductista, variante adicional de la racionalidad estratégica en el pensamiento organizativo, la encontramos en la obra de Michel Crozier. De acuerdo con este autor, el poder y la organización están indisolublemente ligados y no puede existir uno sin la otra, toda vez que involucran mecanismos que definen las posibilidades y alternativas de la acción social en función de la voluntad de los sujetos y los condicionamientos que les rodean.¹⁶ El poder,

¹⁶ Detrás de reglas formales y jerarquías, en este modelo, se esconden intereses y pactos que constituyen relaciones de fuerza que impulsan la dirección, sentido y movimiento de las organizaciones. De aquí que éstas sean vistas como un orden permanentemente negociado entre fuerzas internas y externas, donde radica la propia capacidad de regulación y la validez misma de las estructuras formales. Las organizaciones aparecen como formas de regulación mixta de los ámbitos de acción: la estabilidad de la organización es efecto de las inestabilidades y resultantes de los juegos en torno de las reglas y las formas que son patrimonio cotidiano de toda organización y de todo campo de acción. Los modelos de análisis que privilegian los juegos estratégicos (Crozier y Friedberg, 1990), así como aquellos que subrayan el conflicto como expresión de acciones de actores políticos sustantivos en el marco de estructuras y correlaciones de fuerza (Mouzelis, 1991) son muestra fehaciente de los modelos de racionalidad política y estratégica.

como relación social asimétrica que implica confrontación recíproca e influencia de una parte sobre la otra, sólo se establece en tanto que las partes están integradas en un conjunto organizado: el poder supone organización debido a que los hombres no pueden alcanzar sus fines colectivos sino mediante el ejercicio de relaciones de poder; pero, en contraparte, no son capaces de ejercer poder unos sobre los otros si no es a través de la persecución de fines colectivos que condicionan también sus negociaciones (Crozier, 1969).

Las relaciones de poder dentro de la organización constituyen "*reglas del juego*" que no son más que restricciones de los sujetos en la realización de sus estrategias: los objetivos formales e informales fijados por la organización, así como su estructura, funciones y los flujos de información y comunicación, limitan la libertad de los participantes, situación que permite distinguir entre sectores previsibles y sectores de incertidumbre. Así, pues, el individuo negocia con la organización en función de un poder disponible expresado en la capacidad de control que tenga sobre una fuente de incertidumbre que puede afectar el logro de los objetivos de la organización, o bien, actuar en forma ofensiva o defensiva respecto a otros actores que controlan a su vez otras fuentes de incertidumbre. De esta suerte, frente a las estructuras racionales de índole burocrático y procedimental, la organización aparece como un entramado de estrategias condicionadas por determinadas reglas del juego que, sin embargo, hacen posible la movilización de fuerzas y recursos pertinentes, el intercambio de posibilidades de decisión y un margen de libertad y arbitrariedad (Crozier, 1970).

El pensamiento organizativo que se sitúa en los linderos de la racionalidad estratégica ha generado una interesante polémica con el paradigma de la racionalidad instrumental. Sin lugar a dudas, los modelos decisionistas, ambientalistas, tecnologicistas, clasistas, distribucionistas y "estrategicistas" permitieron replantear varios de los ejes de explicación e interpretación que habían privilegiado estructuras, roles y funciones. La racionalidad estratégica destaca los procesos de territorialización de la organización, o de parte de ella, de los sujetos que la constituyen, con lo que impregna a la organización de una visión más dinámica, aunque ciertamente más compleja e incierta. Frente a las estructuras, pro-

cedimientos y roles de la perspectiva instrumentalista, el enfoque estratégico privilegia el poder, la hegemonía, la negociación y las fórmulas de coalición para dar cuenta de los procesos organizativos y la variación que pudiera reflejar el cumplimiento de sus objetivos y funciones. Esta confrontación, sin embargo, ha dado pie a nuevas incursiones temáticas que suscriben algunos de los planteamientos centrales de cada una de las escuelas de pensamiento, aunque ello no sea privativo de la recuperación de conceptos y categorías complementarias que se retoman de paradigmas rivales.

En el seno de esta discusión se han desarrollado trabajos de investigación que intentan trascender la racionalidad instrumental y estratégica para establecer nuevos marcos referenciales en torno del significado de la subjetividad social, la cultura y los procesos de construcción simbólica que están inmersos en la dinámica y funcionamiento de las organizaciones. Situados más en el ámbito de la racionalidad comunicativa, estos intentos vindican la importancia de la comprensión de los sentidos de la acción, que los individuos construyen y otorgan en las más diversas actividades que realizan en el interior de la organización. Importa, por tanto, más que la eficiencia y el éxito instrumental o tecnológico, y más que el poder en sí, la adaptación o las lógicas de dominación y redistribución de recursos, las expectativas y aspiraciones sociales, la definición social de situaciones y los desacoplamientos organizativos o conflictos que generan las lógicas de convergencia o divergencia de los marcos de interpretación y la acción de los sujetos. Desde luego que, en el ámbito de la racionalidad comunicativa, lo que subyace en este tipo de trabajos es la búsqueda de los entendimientos, reales y potenciales, que pueden existir entre los sujetos como extremo analítico desde donde es posible interpretar las situaciones de consenso, competencia, disenso, conflicto y negociación que se ubican en el amplio espacio de la innovación y el cambio organizativo.

En apoyo de esta perspectiva, se han realizado esfuerzos importantes en los que se privilegian los diversos compromisos, fines y definiciones de los actores, analizados de acuerdo con el marco de conocimiento institucionalizado y los ámbitos de significación ideológico y cultural que operan fuera de la organización, así como con el sistema de roles y pautas de interacción construidos en su interior. Bajo este enfoque, y en un esfuerzo que destaca la his-

toricidad inherente a la organización, se analizan los procesos de estabilidad, inestabilidad, restablecimiento y nueva estabilidad que se desprenden de la “*definición de la situación*” organizativa de los actores, las acciones típicas de los mismos y los significados que ellos les atribuyen, y la naturaleza de las consecuencias previstas y no previstas de la acción (Silverman, 1975). En este marco de interpretación sobresale el esfuerzo de indagación empírica de Alvin Gouldner al privilegiar la “*pauta de indulgencia*” como base para el entendimiento de los procesos de cambio organizativo derivados de la modificación de compromisos, conflicto de expectativas y valores, y las acciones y consecuencias de las mismas en procesos de cambio organizativo (Gouldner, en Silverman, 1975).

Otro intento también relevante en el marco de una visión interaccionista y dramaturgica es el realizado por Goffman en su estudio sobre las “*instituciones totales*”, concepto con el que se intentó describir a un tipo de organización absorbente que controla todos los aspectos de la vida de los sujetos al situarlos en un mismo espacio y bajo una misma autoridad, además del control estrictamente programado y estandarizado que se ejerce sobre la vida cotidiana, incluyendo un sistema de normas formales, un cuerpo de funcionarios y un conjunto articulado de actividades forzadas como instrumentos centrales para dar cumplimiento a las metas oficiales de la organización (Goffman, en Rodríguez, 1984).

También Michel Crozier introdujo importantes aspectos de construcción simbólica y cultural en sus estudios sobre el fenómeno burocrático, al intentar dar cuenta de las vivencias de los participantes en diversas situaciones organizativas como eje de sus sentimientos de frustración, apatía y aislamiento. En ello también se introduce una noción de cultura como capacidad relacional que incluye componentes afectivos, cognitivos e intelectuales que se utilizan como instrumento para edificar o transformar las relaciones e intercambios de unos sujetos con otros. Como un obstáculo al entendimiento, los procesos culturales dentro de la organización —que pueden ser incluso reflejo de la sociedad global— producen fuertes bloqueos para realizar innovaciones sustanciales a la estructura, funcionamiento y finalidades de la organización.

En una perspectiva distinta, aunque con una preocupación similar, otros estudios organizativos han entendido a la organiza-

ción como “*entornos que implican cultura*”, es decir, entornos en, y a través de, los que pueden desarrollarse concepciones y comprensiones compartidas simultáneamente por muchos. En una distinción de las organizaciones como “*culturas expresivas*” (precipitados sociales de la cultura de una sociedad más amplia) y “*culturas enactivas*” (creadoras potenciales de cultura) se identifican diferentes procesos: expresión, creación, mantenimiento, cambio y transmisión, así como ámbitos específicos de relación, tales como: contexto ecológico, interacción diferencial, comprensiones colectivas y actores individuales (Ruiz, 1997). Entre los esquemas de culturas unitarias y multiculturales, subculturales y contraculturales los estudios de la organización han destacado la importancia de los “*climas organizativos*”, los “*liderazgos*” y la “*gestión cultural*” como eje de la participación, consistencia, adaptabilidad y misión en las organizaciones (Danison, 1990). Otros autores han incursionado en el ámbito de la cultura, distanciándose de las perspectivas funcionales y estructuralistas, para situarse en lo que corresponde propiamente a la escuela simbólica: desde esquemas accionalistas, institucionalistas e interpretativos la organización se asume como una construcción social intersubjetiva proveniente de la decodificación continua de las acciones e interacciones de sus miembros (Allaire y Firsirotu, 1988).

En la misma versión simbólica y significativa de la racionalidad comunicativa han destacado los interesantes análisis de Meyer y Rowan sobre el nuevo institucionalismo en las organizaciones.¹⁷

¹⁷ El *modelo institucional* emergente mantiene entre sus temas centrales el intento de explicar por qué las organizaciones toman la forma que tienen. Para ello se acude al uso del concepto de campo organizativo. Los teóricos del enfoque lo explican como el hecho de que, en conjunto, las organizaciones son cada vez más homogéneas, constituyendo un área de reconocida vida institucional, existiendo así, proveedores clave, consumidores cautivos, competidores que elaboran productos y ofrecen servicios parecidos y dependencias reguladoras más o menos especializadas. En virtud de lo anterior, se presentan las causas y razones del isomorfismo institucional: el personal que labora en ellas, socializado por la vía de la burocratización y formado en instituciones afines, se va profesionalizando en ciertas áreas en que preferentemente participa, por lo que las ideas y estrategias tienden a institucionalizarse de manera homogénea; las organizaciones se imitan y se modelan unas a otras, acudiendo a los modelos más exitosos; además, hay fuerzas

De acuerdo con los procesos de legitimación, destacados por Weber, lo fundamental en las organizaciones no es su eficiencia instrumental, sino las creencias subjetivas ligadas a la racionalidad formal. Por ello se privilegian las reglas, entendimientos y significados ligados a las estructuras sociales institucionalizadas, por lo que en la operación organizativa subyace una buena dosis de mito y ceremonia asociados a los simbolismos sociales legitimados y racionalizados. En este sentido, no son las necesidades de control, coordinación o innovación tecnológica reflejos estrictos de la racionalidad instrumental, sino que son manifestaciones de poderosas “*reglas institucionales*” que operan como mitos muy racionalizados que aglutinan determinadas organizaciones (Meyer y Rowan, en Tyler, 1996).

Sin embargo, al igual que otros aspectos de la organización, se corre el riesgo de que los mitos legitimantes estallen surgiendo una especie de “*zona de sombra*” entre lo que las organizaciones dicen que hacen y las cosas en las que realmente se comprometen. Esto genera problemas de inestabilidad que provienen de ataques internos y externos y movilizan la redefinición simbólica y significativa de las estructuras normativas, así como las funciones, metas y el juego de las relaciones con el exterior, con lo cual se generan diversas tácticas legitimantes: las lógicas del mal menor, la condena de los críticos, la negación de la responsabilidad y la protección de políticas (Taylor y Bogdan, 1996). En apoyo de estos enfoques, también aparecen esfuerzos de análisis que rescatan el problema de las ideologías organizacionales, los actos y los contextos simbólicos y toda una gama sugerente de procesos culturales que atraviesan las organizaciones en forma de comunicación verbal, como historias, relatos y leyendas, así como en forma no verbal, como ritos,

coercitivas en el ambiente, tales como normas y expectativas culturales que influyen en los procesos y productos de las organizaciones. Por todo ello, las organizaciones toman formas que son institucionalizadas y legitimadas por la sociedad y el Estado. Como se observa, en este enfoque los actores individuales son visualizados como actores que tienen sentimientos y asumen símbolos y significados sociales, mismos que aplican en sus decisiones institucionales; no son solamente tecnócratas que toman decisiones. Las organizaciones no son por tanto configuradas por las fuerzas impersonales de la tecnología o del ambiente, sino influidas por el factor humano y las convenciones de la colectividad.

hábitos y ceremonias organizativas que expresan, mediata o inmediatamente, ideas, valores y creencias en materia de jerarquía, éxito, responsabilidad y pertenencia (Abravanel, 1988).

Al llegar a este tipo de planteamientos, después de una larga trayectoria epistemológica, teórica y metodológica, la teoría organizativa parece entrar a una encrucijada entre las preocupaciones por la parcialidad y sus insuficiencias, y los retos por construir visiones de la organización más integradas y complejas. Influidas por los procesos de construcción social y simbólica, además de una corriente global posmoderna que converge con una serie de preocupaciones de profundo alcance sociológico, relativas a la relación entre actor y estructura, propuestas recientes de la teoría organizativa han destacado la necesidad de asumir una posición más "realista" para comprender cabalmente los "*locus* de calculabilidad y argumentación de la acción humana en juegos estructurales y culturales [...simbólicos más que estratégicos] de la capacidad de decisión del hombre" (Whittington, 1989; Clegg, 1990, en Arellano y Coronilla, 1993). En apoyo de esta aseveración se ha dicho que el cambio organizativo debe ser visto como una relación estrecha entre "agency" y cultura en la que, de acuerdo con Giddens, los actores propician determinado "arreglo estructural", lo construyen con elementos racionales y cognoscitivos, además de elementos racionales e interpretativos, o sea culturales, pero que indefectiblemente se ven afectados por la misma estructura.¹⁸

De lo anterior se desprende que, en el seno de los procesos organizativos, exista de hecho un triple proceso de cuya relación

¹⁸ En estos términos, autores como Steward Clegg han conformado la categoría de "modos de racionalidad" para referir una posibilidad de estudio comprensivo de las realidades locales. El autor recupera la idea de agencia, para establecer tanto los mecanismos de calculabilidad como los criterios interpretativos de acción. Si bien la agencia no equivale necesariamente al concepto de organización, puesto que ésta puede expresarse en el individuo como de la organización en sí o a una parte específica de ésta o un grupo social más amplio, se usa el término "modos de racionalidad" para referir los intentos realizados por los agentes a fin de dar sentido a los marcos potencialmente ambiguos, contradictorios e inciertos (Montaño, 1993). En todo caso esta propuesta parece coincidir mucho con nuestro intento de asumir a la organización como un espacio de multirracionalidad interactuante que define, con lógicas distintas y finalmente discrepantes, un eje de estructuración y acción institucional.

pueden desprenderse tendencias de mucha mayor amplitud y complejidad: por una parte, las estructuras formales de regulación, coordinación y jerarquía que definen el marco formal de actuación y control organizativo; por otra, los espacios de poder y articulación de la dominación en los que se movilizan intereses, recursos y áreas de incertidumbre como expresiones de los espacios estratégicos de libertad que tienen los actores, y finalmente, las interpretaciones, creencias y símbolos que constituyen los lugares seminales y articuladores de definición social y cultural de los agentes, de donde fluye la aceptabilidad o rechazo, la sumisión, cooperación, integración o conflicto frente a las reglas explícitas e implícitas, los procedimientos detallados y los sistemas de autoridad.¹⁹

Al llegar a este punto conviene, finalmente, establecer que esa complejidad no vuelve a la organización un todo caótico y desordenado sino que, pese a sus potenciales inconsistencias y conflictos, mantiene para sí una lógica y una orientación bajo esquemas de control más o menos definidos. No es, por tanto, un problema de elección de una racionalidad sobre otra, sino de entender la existencia y expresión de una multirracionalidad que, sin embargo, se articula y se ordena. En seguida, la racionalidad instrumental se reelabora a partir de la racionalidad estratégica y comunicativa: la definición simbólica y cultural, así como la discrecionalidad, voluntad y libertad humanas adquieren dirección y “potencia ordenada”.²⁰ Pero, obviamente, no se trata de la prevalencia de la

¹⁹ La multirracionalidad implícita en la organización ha hecho que autores como Charles Perrow (1986) se sientan atraídos para efectuar un cierto acomodamiento de perspectivas teóricas para mejorar el potencial explicativo sobre el tema organizativo. Perrow hilvana los viejos modelos de análisis organizativo como el de corte weberiano, la escuela de las relaciones humanas y las propuestas de la administración científica, con corrientes de interpretación novedosas y emergentes, tales como los modelos poseberianos de la racionalidad limitada y de “bote de basura” en la toma de decisiones, así como la escuela institucional, las teorías económicas y los análisis del poder en las organizaciones. Aunque Perrow se inclina por una nueva propuesta para relacionar la escuela institucional con la de racionalidad limitada, también expresa la necesidad de recuperar los modelos de entorno organizativo y de las externalidades para dar cuenta cabal del camino más fructífero por seguir en la teoría de las organizaciones.

²⁰ “[...] el flujo organizativo a través de la formalización de los esquemas de actuación crea un doble vínculo: desde la división técnica y social del trabajo, hasta

“jaula de hierro” de la racionalidad instrumental y burocrática, sino de una nueva racionalidad que sin negar el problema del orden, control y formalización adquiera fundamento en la racionalización que proviene de la argumentación, el entendimiento, y de las aspiraciones de libertad y poder de los principales agentes organizativos. Así es factible aceptar la idea de que la organización siga siendo un lugar y un espacio social preponderante para hacer frente a los retos y desafíos de la existencia humana, de sus temores y, por qué no, de los alcances y limitaciones de su razón.

la estructuración de las relaciones de autoridad y poder por medio de esquemas abstractos y generales. La acción individual, irracional y discrecional no desaparece, se mediatiza, se instrumentaliza, adquiere sentido flexible, bajo control [...] La discrecionalidad humana, su libertad de acción y la complejidad de la toma de decisiones limitada y sesgada (y con ello el conflicto y el poder) *no es el gran límite o el gran obstáculo a vencer por la racionalidad instrumental; al contrario hay que descubrir que es a través de y con ello que la acción organizativa-colectiva-cooperativa se genera.* No se trata de que desaparezca la discrecionalidad humana, la voluntad, sino que ésta tenga dirección, sentido universal, potencia ordenada. La jaula de hierro de la burocracia no pareciera ser la presión protectora de la pureza de la racionalidad instrumental; al contrario, es la panacea liberadora de ésta para penetrar en las profundidades de las razones y temores de la acción humana, aun de aquellas que más seguras parecían encontrarse.” (Arellano y Coronilla, 1993, 18.)

2. LA UNIVERSIDAD COMO ORGANIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO

LA UNIVERSIDAD COMO ORGANIZACIÓN

En el ámbito específico de las universidades se ha desarrollado también un cuerpo de teoría vinculada de una u otra forma a las disquisiciones de los anteriores programas de investigación, que han intentado interpretarla con distintas posiciones y ejes teóricos. En el seno de esa discusión se han desarrollado algunas propuestas de análisis organizativo de las universidades, orientadas por distintos modelos, a saber: 1) el modelo burocrático que enfatiza en que la universidad es una organización compleja, con dependencia del Estado y con relaciones burocráticas de autoridad, jerarquía formal, canales de comunicación y reglas y políticas formales, a lo que se agregan sistemas racional-normativos para la toma de decisiones (Porter, 1988); 2) el modelo colegiado —que destaca la necesidad de participación de toda la comunidad en la toma de decisiones, especialmente de los profesores e investigadores—, señala la diferencia entre la competencia oficial por un puesto burocrático y la competencia profesional y técnica para desempeñar un determinado trabajo, y 3) el modelo político, que se caracteriza por la analogía que establece entre la universidad y los sistemas políticos, donde es posible identificar grupos de presión, dinámicas institucionales y conflictos (Castrejón, 1982; Hirsch, 1992). Han sido también comunes los esfuerzos de estudio organizativo de las universidades, en el marco del diseño de estructuras matriciales y orgánicas, así como de sistemas de planeación y gestión estratégica (Mintzberg, 1989; UDUAL, 1995).

Más allá de los parámetros de la teoría clásica de las organizaciones y de la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, se

han desarrollado vertientes analíticas alternativas que, de acuerdo con William Tyler (1996), definen una matriz posweberiana de indagación y análisis en el estudio de las universidades, por lo que se busca entenderlas e interpretarlas al abrigo de tres categorías centrales, a saber: “anarquías organizadas”, “sistemas flojamente acoplados” y “mitos racionalizados”.

Después de que Cohen y March (1974) debatieron con la teoría convencional de la organización, con una seria impugnación a su esquema técnico-instrumental, fue posible hablar de las universidades como “anarquías organizadas”. Así se rescataron características fundamentales de la organización universitaria, a saber: organizaciones con órdenes convencionales; espacios preponderantes de acción simbólica; organizaciones débilmente articuladas; organizaciones que no son sólo jerarquías sino también sistemas políticos con intensos conflictos de intereses; organizaciones ambiguas, confusas y complejas, y organizaciones con metas abstractas y controvertibles. Bajo la perspectiva del proceso de toma de decisiones, los mismos autores recurrieron al modelo de “bote de basura” para evidenciar el carácter azaroso e indeterminado con que se expresa en las universidades: en éstas, la ambigüedad y laxitud parecen ser la norma, y los problemas adquieren vida propia, al igual que las soluciones que se toman para resolverlos debido a las complejas relaciones entre los participantes que diluyen, transforman o anulan las diversas acciones individuales, convirtiendo el proceso decisorio, más que en un acto de racionalidad lineal, mecánico y eficiente, en un espacio de negociación política en ambientes dominados por la contingencia y la espontaneidad (Del Castillo, 1996).

Para dar cuenta de la “ambigüedad organizativa” de las universidades —que se expresa en la falta de coordinación entre las actividades y los objetivos de los individuos, la existencia de múltiples ámbitos de interés y de jurisdicción que se sobreponen desordenadamente en los complejos procesos de toma de decisiones—, Karl Weick (1979) propuso la categoría de “sistema flojamente acoplado” para dar nombre a la desconexión entre la estructura y la actividad técnica y sus efectos en las universidades. En opinión de Weick, el débil acoplamiento de la organización universitaria obedece a la falta de supervisión y control de las actividades de la

enseñanza o de sus resultados, que se subsumen en muchas ocasiones en los mecanismos informales al valorar la efectividad alcanzada en diversas tareas, como lo refleja el peso que tienen los profesores y académicos en el control y decisión de sus funciones.

Pero también el desacoplamiento se manifiesta en la identidad y especificidad que tienen ciertas unidades de la universidad por sobre su interdependencia regular, problema que genera realidades altamente diferenciadas: actores y segmentos de la organización que se adaptan a los cambios provocados por el contexto no generan necesariamente efectos en otros sectores y segmentos, situación que a pesar de dificultar la difusión de una innovación particular, evita la ruptura general de la organización en su conjunto. Weick reconoce en estas características las ventajas de la articulación flexible, y considera los riesgos de que se reduzca la “fuerza de ajuste” del sistema, por lo que estima fundamental asociar a ésta con un campo simbólico de control, puesto que en la “gestión simbólica” puede radicar la capacidad de mantener unido al sistema. En este sentido Weick distingue entre símbolos y objetivos: los primeros dicen a las personas por qué hacen las cosas, en tanto que los segundos indican en qué medida las hacen bien (Tyler, 1996). Para la universidad, el espacio simbólico y cultural resulta ser de capital importancia para regular su “fuerza de ajuste” y mantener un eje de control fundamental, ajeno quizá a los espacios formalizados de decisión, con lo cual se abre un nuevo campo teórico de indagación y análisis para las organizaciones académicas.

Al retomar el carácter de la legitimidad del modelo teórico weberiano, Meyer y Rowan (1983) advierten que las universidades, como toda organización académica, son expresiones de mitos racionalizados que se expresan en forma ceremonial y ritualizada. De ahí que su propia constitución legal y burocrática no sea el efecto de una integración estructural, ni del control y coordinación de sus actividades rutinarias de enseñanza y aprendizaje, sino el reflejo de las reglas, entendimientos y significados ligados a las estructuras sociales institucionalizadas. Evaluadas más por sus formas que por sus resultados, las universidades se desarrollan a través de “clasificaciones rituales” que son reflejo de poderosas reglas institucionales que operan como mitos muy racionalizados. En este sentido,

el control ritual de los actores [si los profesores están cualificados o si los estudiantes han alcanzado la puntuación necesaria para su promoción al siguiente nivel] no tiene relación directa con lo que en realidad sucede en las clases. La inspección es al azar y es irregular; es raro que se evalúe a los profesores, las reformas no se realizan o desaparecen hasta que se declare la siguiente 'crisis'. Sin embargo esto no es mera simulación [...] es la única forma en que las escuelas pueden adquirir prestigio, mantener su legitimidad e inspirar confianza (Tyler, 1996, 86).

Al abrirse camino con herramientas de análisis de la sociología y la historia, los estudios que privilegian las características específicas de la universidad, tales como la flexibilidad normativa y la libertad como supuestos de innovación del conocimiento, la pluralidad ideológica y la política asociada a las subculturas profesionales y sistémicas, han llegado a plantear la "legitimación del desorden" como categoría central para el entendimiento y desarrollo de la universidad como organización. Burton Clark (1983) ha propuesto una estrategia interesante para analizar, bajo la perspectiva de la integración, a las instituciones de educación superior. Para ello toma como punto de partida los sistemas de coordinación y autoridad, en los que predomina la presencia típico-ideal de tres modelos básicos, a saber: Estado, Mercado y Oligarquía Académica. Con base en éstos se construye un "triángulo de coordinación", a partir del cual pueden ser interpretados, como un continuo de alternativas, los sistemas nacionales de educación superior, según sea la presencia predominante del Estado, el mercado o de grupos profesionales en la conducción o integración de los sistemas.

El acercamiento efectuado por Clark al análisis de las universidades deja entrever la intención de analizar los factores político-organizativos en función de los espacios decisionales y las formas constitutivas de autoridad. Con el fin de dar cuenta de las características del trabajo académico, propio de las universidades, introduce la perspectiva de la integración, el cambio y el estudio de los conflictos, acomodados, valores normativos y legitimación en el ámbito institucional. El análisis histórico de estos procesos ha permitido al propio autor, en otros estudios, explorar la conformación de diversos modelos de articulación entre investigación, docencia y estudio, en los que destaca los fundamentos y bases de operación institucio-

nal. En función de los diversos contextos sociales e iniciativas internas de las universidades señala a los *institutos* alemanes, los *colegios* británicos, las *academias* francesas, los *departamentos* estadounidenses y las *disciplinas* aplicadas japonesas (Clark, 1997).

Junto a este tipo de análisis existen trabajos históricos que consideran a la organización universitaria, más que en sus estructuras y procesos internos, en función de los cambios en los contextos sociales y políticos, particularmente por las presiones asociadas al crecimiento de la demanda social y la actitud del Estado –y sus modalidades de intervención– frente a las universidades. Así, estudios históricos comparados de carácter mundial, han rastreado el comportamiento de los grandes modelos institucionales de universidad en diferentes países que dependen de los cambios principales en la reestructuración de los sistemas en temas como el financiamiento, las formas de gestión institucional y la evaluación (Neave y Van Vught, 1994). En términos similares, se comparan las tendencias y trayectorias de la educación superior pública y privada en América Latina y sus diferencias fundamentales en cuanto a modelos de acceso, participación interna, financiamiento y gobierno (Levy, 1995). Han destacado, igualmente, los estudios que abordan el tema de la organización universitaria en función de los cambios que derivan del paso de la universidad tradicional a la universidad moderna, en los cuales se señalan los contenidos económicos y políticos en relación con los factores internos y externos de la universidad, y a partir de los que se describen fases e implicaciones organizativas (Brunner, 1987 y 1990).

Otros estudios han puesto mayor atención en los impactos organizativos que generan en la universidad la definición de políticas de alcance sistémico por el Estado en materia de evaluación, financiamiento y sindicatos, a través de la cual se intenta describir los procesos internos de reforma en sus funciones y tareas académicas (Santizo, 1995; Kent, 1996). Este tipo de enfoques ha permitido poner atención en los efectos reestructuradores que las políticas públicas tienen en la organización universitaria, sobre todo cuando se discuten las fallas del mercado y del gobierno (Bazúa, 1997), de acuerdo con la interrelación que construye la universidad con otros actores en momentos en que busca la vinculación con los sectores productivos (Casas y Luna, 1997).

El análisis sobre las transformaciones organizativas de la universidad también ha tenido eco en enfoques que privilegian el debate político e ideológico interno, sus repercusiones en los espacios burocráticos de control, la expansión y la diversificación de sus tareas y funciones. Se asumen, en algunos estudios de este tipo, las implicaciones de la idea de los sistemas flojamente acoplados para sostener una feroz crítica a las tendencias ortodoxas de la teoría organizativa. En contrapartida, se plantea la relevancia sociológica de la categoría “mercados académicos”, entendida como “estructuras de oportunidades y circuitos de relación e intercambio”. Se identifican, así, varios mercados:

el de la profesión académica, el de la carrera político-burocrática, el de las ocupaciones administrativas y manuales, los mercados simbólicos (de conocimientos, valores y prestigios), y el mercado de certificados escolares. Cada mercado tiene sus propias bases de reclutamiento, vías de constitución y acceso, formas orgánicas, culturas, formas de estratificación y segmentación internas y estrategias. Los mercados estructuran el movimiento de sus agentes dentro de la institución y establecen el marco de relaciones entre distintos tipos de agentes (o mercados). Estos movimientos y relaciones están mediados por las estructuras políticas formales y por el carácter de los nexos entre la universidad y la sociedad” (Kent, 1990, 81).

Como veremos a continuación, los aportes de la teoría organizativa para entender a la universidad parecen exigir una consideración más detenida sobre la naturaleza de sus estructuras, procesos y racionalidades intrínsecas, razón que justifica tomar en cuenta las peculiaridades de su dinámica y lógicas de articulación, actores, estructuras, espacios sociales y campos de poder.

PATRIMONIALISMO EPISTÉMICO, CAMPOS DISCIPLINARIOS Y MERCADOS ACADÉMICOS

Si aceptamos que la universidad es una organización del conocimiento, es claro que sus relaciones esenciales estarán definidas por el significado que adquiere la tarea del conocimiento que se construye sobre la base de la acción e interacción humanas.

Podríamos convenir en que el conocimiento es un proceso que se construye con base en una relación particular del hombre con su entorno natural y social. Es el conocimiento un acto de entendimiento, comprensión y explicación de la realidad en el que intervienen distintas capacidades intelectuales, y formas de pensar y sentir, por lo que supone un alto componente simbólico en su estructura y estrategias. Ciertamente, el conocimiento está hecho de ideas y de distintas redes constituidas con una cierta orientación y significación: a través de las ideas el individuo se representa el mundo, lo interroga, cuestiona, experimenta, simula y llena de contenidos y formas reales y potenciales. De las ideas, y de las redes de ideas, el individuo deriva un conjunto de prácticas y estrategias de vinculación que intentan plasmar o evidenciar en los hechos el conjunto de abstracciones pensadas sobre determinada esfera de la realidad: la lógica de las ideas y su reinserción práctica en el mundo, en forma articulada o separada, son también referentes para la autorreflexión del propio conocimiento creado (Morin, 1992).

Pero las ideas de las que está hecho el conocimiento se construyen, integran y movilizan de conformidad con un conjunto de reglas específicas. A diferencia de las concepciones morales o religiosas, que también están hechas de ideas y sistemas de pensamiento, el conocimiento se regula por principios de crítica, apertura y refutación, tanto en el plano discursivo como en el experimental y práctico. Por esta razón, el conocimiento plantea siempre la necesidad de distinguirse de aquellas ideas fundadas en el adoctrinamiento, las estructuras fideístas o formas ideológicas de control.¹ En la diferenciación que el conocimiento pueda tener respecto a este otro tipo de ideas radica buena parte de su legitimidad y de su eficacia para entender el mundo, comprenderlo, explicarlo y transformarlo en la práctica.

¹ Edgar Morin (1992) ha hecho una interesante reflexión sobre la importancia y significado del mundo de las ideas en el terreno epistemológico, social y cultural. En su opinión, las teorías científicas se diferencian de los esquemas doctrinarios en tanto que las primeras aceptan las reglas del juego competitivo y crítico, muestran flexibilidad interna, tienen capacidad de modificar sus variables y buscan contrabalancear su coherencia interna con los datos empíricos, lo que constituye su racionalidad. En suma: una teoría es abierta en tanto que acepta la idea de su propia muerte.

A pesar de que la relación que el conocimiento guarda con otras formas de ideación y pensamiento es estrecha, al punto de que es posible identificar supuestos metafísicos y creencias en toda construcción del conocimiento, lo cierto es que su distinción explícita respecto a las mismas constituye el motor activo de su definición y expresión psicológica y social. Por otra parte, la lógica con que se construye el conocimiento y los principios que lo justifican hacen resonancia en un mundo social e ideático que crece sobre la eficacia de la acción humana, razón por la cual, en nuestros días, se plantea la posibilidad de traducir todo a un problema de conocimiento, en lo que se incluyen, por supuesto, las diversas formas de ideación en sus expresiones ideológicas, religiosas, políticas, morales o motivacionales. Al advertir, como lo hacía Piaget, que detrás de toda conducta existe un conocimiento, se hace un uso extensivo de la lógica, dinámica y justificación de su expresión científica, situación que amplía el espacio de problemas y objetos susceptibles de ser pensados, ideados, comprendidos, interpretados, explicados, asimilados, transmitidos y transformados desde la plataforma básica de la acción cognoscitiva (Silverman, 1989).

Sin entrar en mayores discusiones epistemológicas o filosóficas sobre los fundamentos racionales del conocimiento, lo que conviene recuperar es que éste se convierte para la universidad en su “materia prima” y objeto sobre el que se ordena y estructura el conjunto de sus actividades. Por ello es que la universidad puede ser concebida como una agencia (probablemente “*la agencia*”) social de producción y reproducción del saber que tiene como base la movilización de la incertidumbre, pero en el marco de un territorio de convivencia federativa de verdades absolutas de las que los sujetos no pueden desprenderse del todo (Bloch, citado en Cano, 1997).² En consecuencia, a las características que le son

² “Certezas y verdades absolutas pueden adquirirse en muchas agencias sociales: Iglesias, sectas y otros agrupamientos religiosos, partidos y movimientos políticos, movimientos sociales, etcétera. En las sociedades contemporáneas todo parece indicar que la lógica de la incertidumbre –imprescindible para la producción de nuevo conocimiento– florece preferentemente en las universidades. La lógica del poder político, la lógica mercantil, la lógica burocrática, etc., no soportan demasiadas dudas, requieren y producen certezas entre sus agentes y entre sus practicantes.” (Cano, 1997, p. 88.)

propias al conocimiento debemos agregar su indisociable vinculación con el sujeto debido a que, independientemente de las condiciones o instrumentos que favorecen su desarrollo, se trata de una actividad o tarea que tiene como centro fundamental al individuo que la realiza. El conocimiento no se puede desprender del sujeto que lo produce y de las fórmulas asociadas a esta subjetividad: comportamientos, conductas, acciones, interacciones, diálogo, comunicación, participación o esquemas prácticos, forman el entorno de la subjetividad cognoscitiva que hace del conocimiento un atributo que no se puede remplazar, substituir o transferir automáticamente. Al igual que nadie puede respirar aire puro por otro, el conocimiento no puede ser consumido o apropiado por un sujeto distinto de quien lo incorpora a su cerebro y a su cuerpo. Además, independientemente de los mecanismos colectivos que pueda suponer su construcción, asimilación y transmisión, entraña siempre una apropiación individual como condición básica de su desarrollo. El conocimiento no se puede despersonalizar ni desprenderse automáticamente de los sujetos que lo producen: independientemente de que este conocimiento pueda objetivarse social o institucionalmente, no puede pensarse fuera de la persona o el conjunto de individuos (sean éstos grupos o instituciones) que lo generan.

En esta perspectiva, el conocimiento presenta una doble realidad para ser organizado: 1) como sistema de ideas que se distinguen por su capacidad explicativa e interpretativa de la realidad que se basa en la apertura, la crítica y la *falsación* conceptual y empírica con todos los elementos disponibles de demostrabilidad y argumentación y 2) como sistema de ideas indisociables del *sujeto que la produce, sea este individual o colectivo, que lo constituye como un patrimonio intelectual*.

Al reconocer que existen innumerables condiciones sociales y tecnológicas que influyen en la tarea del conocimiento, es claro que puede identificarse como patrimonio real o potencial de los sujetos, por lo que organizar el conocimiento supone siempre actuar en consecuencia de los atributos de las personas. Esto no significa, por supuesto, reducir la cuestión a un asunto psicológico, sino reconocer la base real y operativa que constituye el fundamento de toda opción para organizar el conocimiento. De ahí

que, para pensar las opciones que tiene la universidad para realizar esta tarea, sea necesario reconocer el marco de su existencia: la universidad aparece como un conjunto de individuos poseedores de conocimiento especializado que se expresa como un patrimonio propio de sujetos que han incorporado un conjunto de ideas, métodos, experiencias y expresiones prácticas para crearlo, transmitirlo o distribuirlo. Por ello, la acción y la estructura que aparecen en el centro de la problemática universitaria tienen que partir de reconocer este carácter para replantear los problemas organizativos a los que se enfrenta y, con ello, poder evaluar sus iniciativas y resultados.

Todo intento que la universidad realice para establecer sistemas de coordinación imperativa, jerarquización, regulación o justificación para organizar su actividad, tiene que considerar la complejidad de este doble atributo del conocimiento, o sea, debe reconocer la lógica de su construcción plasmada en un patrimonialismo subjetivo de índole epistémica. Por consiguiente, la organización del conocimiento plantea el problema de que los sujetos quieran hacer valer su patrimonio epistémico en las diferentes áreas de su actividad: como autonomía que exige libertad de pensamiento y creación; como garantía de condiciones adecuadas para el desarrollo de su tarea (condiciones laborales, físicas y salariales); como necesidad de disponer de recursos tecnológicos y apoyos financieros para el desarrollo de sus proyectos, y como exigencia de colegialidad y dialogicidad de pares académicos como únicas opciones legítimas de socialización, creación y administración de conocimientos.

En última instancia lo que interesa pensar y problematizar es la manera en que este patrimonialismo epistémico se traduce en otras formas de patrimonialismo material, político u organizativo, en el marco de sus contradicciones o convergencias. Por ello necesitamos pensar la problemática que genera el reconocimiento de este sujeto patrimonialista epistémico y las distintas mediaciones que impiden o procrean su traducción o transferencia como propietarios de recursos, instrumentos o áreas en el contexto universitario. Necesitamos, pues, arribar a un nuevo marco de análisis de la universidad que permita replantear su multirracionalidad en términos de lógicas, actores y proyectos que intervienen para favo-

recer, impedir o acotar la influencia del patrimonialismo epistémico en el conjunto de la universidad.

Para decirlo de otra forma: se trata de reconocer el efecto y consecuencias que genera la dinámica de extensión del patrimonialismo epistémico en las universidades, frente a otras formas patrimonialistas o no patrimonializadas de acción e intervención. Así, por ejemplo, convendría tener en cuenta y valorar los efectos que se producen por razón de que el patrimonialismo epistémico se confronta o se acopla con el patrimonialismo político basado en la dispensa de recursos a cambio de favores; o con el patrimonialismo comunitario o corporativo que reivindica las lealtades de grupo e identidades ideológicas; o con expresiones no patrimonializadas como el control racional burocrático fundado en el imperio de la norma y la autoridad; o en los esquemas liberales del individualismo posesivo que se cifran en la libertad y la propiedad individual, o en la eficiencia tecnocrática que se justifica en los rendimientos tecnológicos, la información y la optimización de recursos; o en la legitimidad democrática fundada en el principio de la participación y la decisión mayoritaria. En el cruce de estas lógicas y la dinámica que producen parece encontrarse un extraordinario derrotero para repensar a la universidad como organización del conocimiento.

Es necesario agregar que el patrimonialismo epistémico propio del trabajo académico en las universidades no se expresa en el vacío, sino que se entreteje en el marco de contextos sociales, políticos, económicos y culturales con cierto rango de variabilidad histórica. Se trata, obviamente, de espacios históricos que sitúan las características que puede tener el patrimonialismo epistémico en la organización universitaria, lo cual permite entrever mejor las contradicciones o esquemas funcionales con que opera en un contexto y en un momento determinados. De acuerdo con esta perspectiva, la universidad aparece como una *forma institucional de control* encaminada a la producción y reproducción de un conjunto de estructuras, procesos, resultados y finalidades asociados al conocimiento. Para dar cuenta de las características de esta forma institucional se necesita reconocer el marco general de la problemática de la organización del conocimiento en las universidades, en dos aspectos centrales de cuya interrelación deriva buena parte

de su dinámica y conflicto, a saber: la especialización disciplinaria y la conformación de los mercados académicos.

La disciplina constituye el eje que vertebra la lógica de construcción del conocimiento en el ámbito académico, puesto que delimita la unidad temática, metodológica y teórica que caracteriza el trabajo de análisis, interpretación y explicación cognoscitiva.³ Esto le imprime al conocimiento una dinámica de especialización por cuanto define el ámbito concreto de las relaciones entre el sujeto y el objeto del conocimiento. En el marco que establece la formación y el ejercicio disciplinario, la actividad académica constituye y realiza el patrimonialismo epistémico como la tarea de un individuo o grupo que cultiva y se especializa en cierto saber o determinado "saber-hacer". Aquí se delimitan las reglas para la producción, identificación y legitimación del conocimiento: desde su marco disciplinario, el académico expresa

su independencia respecto a las autoridades políticas y administrativas, define el control en el acceso a su desempeño y a los procesos de promoción que le son aplicables; establece las normas que rigen el adiestramiento y desempeño de sus miembros tanto en el ámbito de la certificación como de los criterios de evaluación del desempeño y, por tanto, de distribución del prestigio; la definición de un *ethos* propio de la profesión que hace posible una homogeneidad de los valores entre sus integrantes, y la emergencia de una ideología elitista del deber [...] de la que deriva la legitimidad para reivindicar la autonomía e independencia de la profesión ante la sociedad y las instituciones (Brunner y Flisfisch, 1989; Brunner, 1990).

³ En un esfuerzo por articular culturas disciplinarias y categorías del conocimiento Becher ha realizado una agrupación del conocimiento en las universidades en cuatro categorías: duras-puras (como las ciencias puras), blandas-puras (como las humanidades), duras-aplicadas (como las tecnologías) y blandas-aplicadas (como la educación). En torno de la naturaleza y dinámica del conocimiento que se genera en estas disciplinas gira la cultura académica, así como el conjunto de interacciones sociales y regulaciones profesionales e institucionales que definen las dinámicas de iniciación, relaciones, movilidad y cambio entre los grupos académicos (Becher, 1992). Habría que advertir, sin embargo, que en esta dinámica existen innumerables variables de carácter político que inciden sustancialmente en la lógica disciplinaria y profesional.

La disciplina supone un proceso paralelo de identidad y diferencia.⁴ Identidad por cuanto plantea un imaginario compartido y un conjunto de principios y reglas que regulan el acceso, ejercicio y desarrollo de la profesión académica, incluido el *ethos* que sustenta la convicción y motivación moral y valorativa; y diferencia al reconocer la distancia y contenido divergente respecto a otras profesiones u otras formas de discurso y prácticas sociales. El marco disciplinario constituye, para decirlo en términos de Foucault, un conjunto de tecnologías del yo que abarcan tanto aspectos relacionados con la constitución del saber como elementos fundamentales de socialización y control de acciones y conductas académicas. Un académico es tal en la medida en que suscribe y comparte un estatuto disciplinario en el que se sitúa apropiándose de una cantidad y una calidad del conocimiento disponible, al mismo tiempo que utiliza determinados códigos comunicativos y moviliza cierto tipo de recursos para avanzar en la escala legítima de estratificación que supone la estructura y ordenamiento disciplinario, en lo que se refiere a estatus y reconocimiento. Es sobre la base de la disciplina que la tarea académica se desarrolla para conformar patrimonialismos epistémicos que reflejan lugares en el espacio, como apropiación de un nivel de acervo cognoscitivo y un reconocimiento de su posición y jerarquía.

Cada disciplina aparece como una forma de discurso y un conjunto de prácticas sociales constituidas en torno de ciertas reglas de reconocimiento y posicionamiento jerárquico dentro de un orden material y cultural considerado legítimo.⁵ Supone, por ello,

⁴ El patrimonialismo epistémico refleja una situación contradictoria para el trabajo académico que tiene como parámetros básicos la identidad y la diferencia. Al hablar de este proceso Bailey describe así a los académicos: "Cada tribu tiene su nombre y un territorio, arregla sus propios asuntos, entabla guerra con las otras, tiene un lenguaje o, cuando menos, un dialecto distintivo y una variedad de formas simbólicas para demostrar que está separada de las demás. Sin embargo, todo el grupo de tribus posee una cultura común: sus formas de interpretar el mundo y la gente que vive en él son lo suficientemente semejantes para que puedan entender, en mayor o menor grado la cultura de los demás y aun, en caso necesario, comunicarse con los miembros de las otras tribus. Las universidades poseen una sola cultura que dirige las interacciones entre muchos grupos distintivos, que muchas veces sienten una hostilidad mutua" (Bailey, citado en Becher, 1992).

⁵ Varios autores, con diferentes perspectivas y niveles de explicación, han destacado el significado e importancia que tienen los procesos de especialización y

determinados ámbitos de acción en los que se desarrollan diversos procesos que consolidan o tensionan los amarres estructurales que subyacen en su estatuto epistemológico y social.

El estatuto epistemológico encierra importantes dinámicas de movilización, cambio e integración que derivan de la propia discusión sobre los principios, supuestos, teorías, metodologías y técnicas acerca del alcance y validez de los discursos científicos que definen la autenticidad y la capacidad de renovación del propio marco disciplinario. La dialéctica entre paradigmas y ciencia normal, a la que se refiere Khun para dar cuenta de las revoluciones científicas, el falsacionismo poppereno para seleccionar entre teorías rivales, la constitución, transformación y rivalidad entre los programas de investigación de Lakatos como mecanismos de reconstrucción racional del avance de la ciencia (Smith, 1987; Tamayo, 1989), los mecanismos evolutivos de la racionalidad y la variación conceptual de Toulmin, y los procesos de replicación conceptual

diferenciación disciplinaria en las universidades. Habermas (1987) lo destaca como un proceso de primer orden en su discusión sobre la importancia de sostener una "idea de la universidad" frente a los cambios profundos que derivan de la modernización social y que permiten plantear el problema de las funciones y tareas universitarias en el marco de la discusión entre organización sistémica (diferenciación funcional, orientaciones técnico-procedimentales, controles derivados del mercado o de la administración estatal, productividad y rendimientos y orientaciones eficientes hacia la sociedad) y el mundo de la vida que reclama las tradiciones, las formas de socialización, las identidades y la reproducción cultural que dan sentido de unidad a las diferentes tareas y funciones en la perspectiva de una autocomprensión e ilustración de las ciencias sobre sus propias condiciones de existencia y sobre su expresión en la esfera pública política. Burton Clark (1983) subraya el problema de la creciente especialización disciplinaria como fundamento de la organización universitaria, por cuanto se constituye de esferas autónomas que inciden directamente en la división del trabajo, la interacción entre sus miembros, su cultura, creencias, sistemas de autoridad e identidades y sus distintas formas de institucionalización, lo que en conjunto hacen de la universidad un sistema flojamente acoplado. Clark resume esta situación en tres planteamientos centrales: "1. La unidad de adscripción básica de los sistemas académicos está organizada en torno a la disciplina [...] 2. Cada unidad de disciplinas de un establecimiento tiene una primacía proclamada y evidente en el ejercicio de una determinada tarea sustantiva en la 'trinchera' académica [...] 3. Las características de los grupos integrantes básicos condicionan todos los aspectos importantes de la organización" (Clark, 1983, pp. 62-63).

de Hull (Ruiz y Ayala, 1998), así como los procesos de superespecialización, hibridación y conformación de estructuras multi y transdisciplinarias (Dogan y Phare, 1993; Wallerstein, 1996) constituyen buenos ejemplos de las tensiones epistemológicas a las que se ve sometido el marco disciplinario a partir de las que se redefinen las reglas y principios de identidad, diferenciación, reconocimiento, jerarquización y desarrollo del patrimonialismo epistémico.⁶

La dinámica disciplinaria, por lo que concierne a su lógica intrínseca de producción, transmisión, operación y cambio del conocimiento científico, encierra un alto componente de movilización y transformación que evidentemente cuestiona los modelos institucionales de control. Adicionalmente, en interacción estrecha con este marco de procesos y tensiones, en el ámbito de los contextos sociales, las disciplinas también describen transformaciones sustanciales. Sus diferentes vínculos con el contexto económico, político y cultural hacen de las disciplinas un campo sociológico en el que no solamente se discute el estatuto epistemológico, sino que —a propósito de éste o, incluso, sin éste— se debaten cuestiones relacionadas con su orientación, sentido y organización. En este punto, las disciplinas se convierten en espacios de instrumentación de intereses y proyectos que trascienden el ámbito epistémico y se colocan en el espacio más amplio de la controversia ideológica y política acerca de lo que se espera del conocimiento en la sociedad y,

⁶ Los cambios en el patrimonialismo epistémico pueden obedecer a distintos mecanismos de intromisión y trasgresión interdisciplinaria. Alejandro Portes (1996) nos ha dejado la imagen de la actividad científica como un campo de batalla en el que no solamente existe cooperación y competencia entre grupos para apoyar o discutir las lógicas de argumentación y demostración, sino que ocurren verdaderos procesos de intrusión y conflicto para desplazar o replantear perspectivas y núcleos teóricos dominantes. Fenómenos de *cruzada* en los que campos disciplinarios más estructurados conquistan a los menos estructurados, mecanismos de *contraofensiva* por los que ciertos marcos disciplinarios buscan neutralizar las iniciativas de conquista teórica o metodológica, *guerreros solitarios* que impugnan las reglas y las hegemonías disciplinarias; emergencia de *quintas columnas* que disputan territorios disciplinarios completos bajo la influencia de una filosofía, un estilo de investigación y una coherencia teórica y metodológica en ascenso, y la influencia de los programas de investigación tipo *condottieri* auspiciados por instituciones privadas o gubernamentales cuyos sistemas de financiamiento y control trasgreden las esferas disciplinarias.

especialmente, sobre la relación que éste tiene que guardar respecto de los distintos grupos de interés y los diferentes sectores sociales de actividad que controlan. En función de la interacción que mantengan con estos contextos sociales, las disciplinas habrán de discutir el grado de autonomía con la que es posible desarrollarse, habida cuenta que involucra distintos mecanismos institucionales de control y regulación de las actividades académicas. Política salarial, de estímulos e incentivos, financiamiento y exigencias de vinculación son, entre otros, ejemplos de las formas y mecanismos en que las disciplinas se ven limitadas para hacer valer su lógica académica y profesional y, por tanto, definen el marco de posibilidades y condicionantes de su dinámica socioepistemológica, vale decir, de sus procesos de jerarquización, reconocimiento y desarrollo.

El contexto social en el que se insertan los marcos disciplinarios manifiesta importantes formas institucionales en los mercados académicos, los cuales aparecen como el puente de mediación entre los esquemas de regulación y control social, y las exigencias y dinámica de la profesión académica. El mercado académico refleja el campo laboral y las oportunidades para ascender en la escala salarial o de reconocimiento institucional, o sea, constituye un espacio en el que el reconocimiento y jerarquía académica se traducen en posiciones, funciones y valorización económica de las mismas. Expresa “los procedimientos generales de acceso, criterios y modalidades de ascenso en jerarquía, procesos pautados para la movilidad entre niveles y diferenciación por niveles, de tareas, ingresos y cuotas de prestigio” (Gil, Grediaga *et al.*, 1994, p. 40). Se trata de un mercado *sui generis* en el que no sólo opera la libre concurrencia de oferentes y demandantes, sino que las estructuras de oportunidad se ven fuertemente influidas y determinadas por mecanismos de regulación provenientes de la sociedad y del Estado. Por esta razón, la idea de mercado académico alude centralmente a espacios de valorización del saber que plantean nuevos escenarios para la conformación y desarrollo del patrimonialismo epistémico de los actores académicos, que ahora aparecen como sujetos de necesidades cuya satisfacción será condición de su propia sobrevivencia, evolución y reproducción.

El mercado académico refleja la adscripción laboral de los actores en un establecimiento, en algún área, programa, proyecto o actividad académica específica. Su expresión material está en el conjunto de obligaciones laborales y en las retribuciones establecidas para cada actividad o nivel de cumplimiento de determinados criterios de desempeño académico. En el seno de los mercados académicos, el patrimonialismo epistémico adquiere realidad económica y política convirtiéndose en un eje de reconstitución del saber y de su valorización social; aparece, además, como el soporte y trayectoria de la carrera académica, como derrotero material e infraestructura de las estrategias de formación y desarrollo epistémico: con el mercado académico las tareas del conocimiento ya no expresan su naturaleza desinteresada por el saber en sí, sino que el patrimonialismo epistémico se vuelve instrumento de movilidad y reconocimiento económico y social.

Especialización disciplinaria y mercado académico se entrelazan tan estrechamente que vuelven al conocimiento un activo estratégico para relacionar saber y poder en campos acotados por la lucha y reconocimiento de un posicionamiento social que alcanza, incluso, la dinámica social de las clases.⁷ El académico aparece así como un actor social que valora su saber y el ejercicio de su profesión en las universidades en permanente tensión entre la rutina y la creatividad que proviene de la propia dinámica de las disciplinas, pero que se afianza y replantea por efecto de los mercados académicos, que crecientemente se transforman en verdaderos resortes para estimular el debate académico y su producción o bien, en ámbitos inerciales que toman discontinuo el trabajo de producción, transmisión, distribución o redistribución del conoci-

⁷ En opinión de Bruner en el "mercado académico subyace una nueva división del trabajo de producción y transmisión de los conocimientos; una organización del saber en disciplinas especializadas que en el contexto de la universidad desarrollan su peculiar cultura de disciplina; por tanto, opera en ese mercado un nuevo tipo de profesional —un hombre que no necesariamente vive para la cultura o el conocimiento pero que de cualquier modo vive de la cultura—; y la universidad, convertida ella misma en un importante espacio ocupacional, se transforma en la meta de vastas capas de intelectuales y cambia sus relaciones con las clases y grupos en la sociedad" (Bruner, 1987, p. 20).

miento.⁸ El patrimonialismo epistémico aparece así, como la imbricación a veces consistente, a veces incongruente y contradictoria entre las lógicas de la construcción disciplinaria del conocimiento y los mecanismos del mercado académico. De ahí que los hombres y los grupos que aparecen como portadores de este patrimonialismo se vean envueltos en distintas dinámicas orientadas a resolver esas disparidades o contradicciones y reflejen diversas posiciones y estrategias en función de la magnitud de los factores más críticos que puedan alterar las ventajas o desventajas relativas de una lógica disciplinaria respecto de las restricciones u oportunidades de un mercado académico determinado.

Resulta claro que la relación entre especialización disciplinaria y mercado académico en las universidades se produce en contextos delimitados que plantean exigencias o nuevos modelos de regulación y control social. Presiones internas y externas pueden llevar a planos diferentes esa misma relación con un cierto modelo de desenvolvimiento: el crecimiento o diferenciación interna de áreas y funciones, producto de la masificación que deriva de las presiones de la demanda social, del incremento en las exigencias de los mercados económicos o de la politización extrema, derivada de la lucha ideológica de diferentes fuerzas que toman como baluarte de la acción política a la universidad, y pueden modificar sustancialmente las formas de intercambio entre el mercado académico y los marcos disciplinarios de producción y transmisión del saber en la academia. Esto establece distintos desafíos para organizar el conocimiento en la universidad, puesto que ésta tiene que atender las exigencias epistemológicas y sociales del conocimiento con la garantía del potencial creativo de la academia, pero, al mismo tiempo, con la amenaza de las restricciones del mercado académico y la necesidad de buscar los mecanismos más adecuados para obtener

⁸ Un buen ejemplo de la manera en que la actividad académica busca espacios de reestructuración para crear nuevas opciones en el mercado académico la encontramos en la propuesta hecha por Ernst Boyer, que consiste en una reconfiguración del trabajo académico en cuatro grupos: descubrimiento, integración, aplicación y enseñanza. Se trata de una posibilidad de diversificación que intenta salir al paso de la diferenciación disciplinaria a contrapunto del agotamiento de los mercados académicos tradicionales (Boyer, 1997).

y movilizar los recursos necesarios hacia el sistema económico, el sistema político o los propios subsistemas universitarios.⁹

Conviene en este sentido preguntar: ¿cómo se articulan los campos disciplinares y los mercados académicos en contextos de amplio crecimiento y diversificación institucional? ¿Cómo se decide –y quiénes y en qué momento lo hacen–, sobre los distintos aspectos relacionados con el uso y distribución de recursos para apoyar la actividad académica? ¿Cómo se relaciona el patrimonialismo epistémico con otras fórmulas institucionales dentro de la universidad y qué impacto tiene esa relación en las áreas en que se produce, transmite o distribuye el conocimiento, como el currículum, el aula, la investigación, la difusión y extensión de la cultura y la propia profesión académica? Las respuestas a estas preguntas tienen que partir del reconocimiento de distintos sectores estructurales y de acción, así como de la participación diferenciada de diversos actores.

Los académicos son actores primordiales, y su actividad forma la base de la organización del conocimiento en las universidades; sin embargo, no son los únicos que participan en ella, ni su lógica es la que se impone automática o primordialmente en su quehacer y funcionamiento. La dinámica académica dentro de las uni-

⁹ Como lo ha apuntado Rollin Kent (1987), el campo universitario se caracteriza por la presencia paralela y contradictoria de otros mercados que construyen oportunidades, circuitos de interacción e intercambio, formas de control y monopolio de recursos, bases de reclutamiento y clientela, reglas de negociación y culturas propias, que se enfrentan o acomodan a la lógica de los mercados académicos, con lo cual el problema de organizar el conocimiento se vuelve un asunto altamente complejo y contradictorio. No creo, sin embargo –contrariamente a lo que pareciera ser la conclusión de Kent–, que el problema de la universidad pueda ser pensado como un desplazamiento de su vínculo esencial –el conocimiento y su producción– por una lógica de mercados o la articulación de mercados que le quitan su carácter primordial y lo sustituyen. Creo que se trata de valorar su impacto en la dinámica, y valorar las características que asumen, en un momento determinado, las estructuras y procesos que repercuten en la configuración de las disciplinas y de los mercados académicos. Saltan dudas de que el asunto se limite a un problema de constitución de nuevos mercados políticos como ejes centrales del desenvolvimiento organizativo de la universidad; debemos establecer, en todo caso, los niveles de influencia que éstos guardan con la dinámica misma de los mercados académicos y los procesos constitutivos del conocimiento asociados a la expresión de sus patrimonialismos epistémicos.

versidades plantea la presencia de diversos actores y lógicas de relación e intercambio: en el interior están los estudiantes receptores del conocimiento y destinatarios activos de los servicios académicos de la universidad; personal administrativo y de operación orientados a la realización cotidiana de actividades de mantenimiento y reproducción de la infraestructura material, técnica y humana de la universidad; capas burocráticas que representan la autoridad administrativa y que realizan importantes actividades de impulso, coordinación y control de las diversas unidades académicas, y sindicatos, que aparecen como representantes colectivos de los trabajadores académicos y administrativos, que cumplen funciones relevantes de legitimidad, estabilidad política y de gestión de tareas diversas relacionadas con el funcionamiento institucional y laboral. Externamente existen desde gremios profesionales que mantienen contacto estrecho con la planta académica de la universidad a través de su participación en distintos programas y proyectos, hasta grupos de la sociedad civil, la sociedad política y el Estado que presionan de distintas formas para orientar las tareas de la universidad y sus decisiones fundamentales.

Si la universidad se contempla con esta mirada analítica, resulta más que evidente que sus contornos se desdibujan y su especificidad parece remplazarse por lógicas distintas. Su racionalidad académica aparece envuelta en otras racionalidades e intereses que no necesariamente la consolidan, sino que la niegan y sesgan. Por esta razón su lógica institucional de control también varía en el tiempo y en el espacio, dependiendo de la turbulencia de sus ambientes, la naturaleza de su demanda social, sus niveles internos de conflictividad, su grado de autonomía institucional y su horizonte de legitimidad social y política. La organización del conocimiento se vuelve, así, una tarea que se altera y modifica no sólo por efecto de sus condiciones estructurales, sino también por dejar un espacio importante a la acción de sus principales sujetos institucionales.

La universidad aparece, de esta suerte, como un campo diverso y multiforme en el que sus distintos sujetos institucionales luchan por controlar el espacio académico o por lo menos influir decisivamente para obtener lo que de éste necesitan: estudiantes que demandan cierto tipo de acceso y distribución del conocimiento para maximizar su posición en los mercados ocupaciona-

les, políticos o académicos; profesores que luchan por su autonomía, libertad y mejoramiento de su estatus en el seno de los mercados académicos; investigadores que reclaman condiciones para el desarrollo de sus proyectos que les permitan mejorar su posición en la comunidad científica, y su movilidad social; burócratas de nivel inferior y medio que buscan estabilidad laboral y condiciones propicias para el ascenso ocupacional; alta burocracia política que reclama el control y la dirección de los procesos universitarios como condición de usufructo de componendas económicas y políticas, y sindicatos que buscan representatividad para negociar espacios de control laboral y promoción del personal universitario, y el manejo de recursos financieros a fin de incidir en la expansión y reorganización del aparato institucional.

En apoyo a estos planteamientos se puede afirmar que, en la universidad, la política que no discute y problematiza el tema del conocimiento, de la academia, de la valorización patrimonialista realizada por los sujetos, el impulso y desarrollo teórico, metodológico e instrumental, y las condicionantes o apoyos derivados de los mercados académicos, pierde sentido y perspectiva; igualmente, el conocimiento que se organiza y se discute en las esferas instrumentales sin que medien sujetos, intereses y estrategias pierde su significado organizativo, para situarse en el plano limitado de las funciones y las finalidades lineales y mecánicas. Por ello he optado por ofrecer un marco de interpretación que concilie conocimiento con política en el centro de la actividad institucional que se desarrolla en diferentes niveles y campos de problematización que se enhebran en el plano de proyectos con significado político, estratégico e instrumental para impulsar, ayudar o detener, por intermedio de la acción de sujetos particulares, la lógica académica en el marco que establece la relación de la universidad con sus ambientes y principales condicionantes económicas, culturales y sociales.

LA UNIVERSIDAD COMO ESPACIO SOCIAL Y CAMPO DE PODER

Por las razones expuestas, considero pertinente recuperar la noción de *campo*—así como la vinculación estrecha que mantiene con el *habitus* y los intereses de los actores (*illusio*)— desarrollada por Pierre

Bourdieu para reconocer los elementos fundamentales de una organización que, sustentada en una actividad principal, desarrolla un sistema de relaciones en el interior de un conjunto de reglas, posiciones y disposiciones vinculadas al control y dominio de un cierto capital considerado pertinente y estratégico dentro del campo.

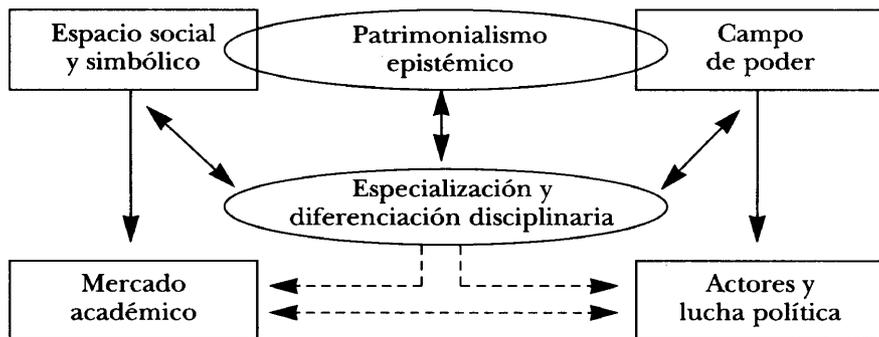
Cierto es que tener una posición en el espacio social y simbólico que representa la universidad, es ocupar un lugar que distingue a un actor de otros y que, sobre esta base, es reconocido y se reconoce a sí mismo frente al conjunto de las posiciones sociales. Se trata de sitios ocupados independientemente de la voluntad de los agentes, que hacen socialmente perceptible lo que las personas son y la manera en que éstas definen su existencia en la realidad social. En tanto espacio, de definición de posiciones sociales, el campo¹⁰ universitario se construye por referencia a los distintos tipos de poder o capital que los actores poseen, así como por la posición que los agentes guardan respecto al volumen global del capital implícito en un campo y con la estructura (distribución, articulación y jerarquización) del capital que lo caracteriza.

Como se muestra en la gráfica 1, el campo universitario se vislumbra, en principio, en su relación con un espacio social y simbólico que alude a dos características fundamentales: la primera, como *espacio de posibilidades* constituido por el universo de problemas, puntos de discusión y sistema de coordenadas que caracterizan a la universidad, o sea, su expresión como centro institucionalizado de producción del conocimiento que alberga un conjunto de debates y trayectorias históricas –de personas, grupos e instituciones– acerca de su constitución, funciones y problemas principales; la segunda, como expresión de un posicionamiento social que se consagra en el nivel y tipo de intercambio que es posible crear

¹⁰ Un campo se define como “una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que oponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) –cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo– y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)” (Bourdieu, en Wacquant, 1995, p. 64).

GRÁFICA 1

La universidad como organización del conocimiento



entre el capital cultural y simbólico propio de las tareas del conocimiento y el capital económico. En este sentido, se trata de identificar, por un lado, los mecanismos de *reconocimiento interno* a través de los cuales la universidad se constituye con un determinado nivel de autonomía, con historia propia y un nivel determinado de "refracción" frente a los cambios del entorno económico, social, político y cultural; y, por otro lado, de establecer el grado de *notoriedad externa* mediante la que los agentes universitarios expresan el "éxito" social logrado por la actividad que desempeñan.

El espacio social y simbólico de la universidad se constituye, en consecuencia, al reconocer internamente que el conocimiento que produce, transmite y distribuye sólo puede lograrse a través de la actividad académica que tiene como sustento un conjunto de reglas básicas que regulan y legitiman el conocimiento que se produce a través de la investigación, el currículum, el aula y la difusión y extensión de la cultura. Se reconoce la fuerza y la vigencia del patrimonialismo epistémico como condición para que individuos, grupos, áreas o establecimientos institucionales controlen y certifiquen el conocimiento que se produce, transmite y difunde. Se admite, asimismo, el papel y función de la especialización y diferenciación disciplinaria como motor activo del desarrollo del conocimiento frente a las exigencias sociales, económicas, políticas y culturales. Pero también se construye el reconocimiento de la universidad por la naturaleza de los agentes y demandas que se manifiestan alrededor del capital aca-

démico, a saber: el capital político de grupos de académicos, estudiantes, burocracia, gremios profesionales y sindicatos que se organizan para demandar cuestiones relativas a la vida universitaria. Además, el reconocimiento adquiere notoriedad o expresión material en los mercados académicos al reflejar el posicionamiento social de los agentes, que equivale a la tasa de intercambio que éstos pueden lograr al traducir su capital académico –pero también sus capitales políticos o burocráticos– en capital económico (salarios y prebendas financieras), así como en posiciones estratégicas en los campos más amplios de la sociedad y el Estado (prestigio, estatus y vinculación con programas gubernamentales en calidad de asesores, consultores o burocracia de alto nivel, por ejemplo).

La dinámica de la universidad como organización, en el marco de su espacio social y simbólico, tiene su mayor asidero en el campo de poder que representa, que se conforma como un campo de fuerzas entre los diferentes tipos de capital o, como dice Bourdieu,

entre los agentes que están suficientemente provistos de uno de los diferentes tipos de capital para estar en disposición de dominar el campo correspondiente y cuyas luchas se identifican todas las veces que se pone en tela de juicio el valor relativo de los diferentes tipos de capital (por ejemplo la ‘tasa de cambio’ entre el capital cultural y el capital económico); es decir, en particular, cuando están amenazados los equilibrios establecidos en el seno del campo de las instancias específicamente encargadas de la reproducción del campo de poder” (Bourdieu, 1997, p. 50).

La universidad se manifiesta como un campo de fuerzas¹¹ ahí donde los diferentes tipos de agentes desean conservar o transfor-

¹¹ El campo, como conjunto estructurado de posiciones distintivas se expresa, en el fondo, como un campo de relaciones de fuerza protagonizado por los agentes y en el que cada uno de ellos pone en juego y moviliza sus recursos para mejorar su posición relativa dentro del campo. Al comparar al campo con un juego, nos dice Bourdieu:

“tenemos apuestas que son, en lo esencial, resultado de la competición entre los jugadores; una intervención en el juego, *illusio* (de *ludus*, es decir, juego): los jugadores están atrapados por el juego. Y si no surgen entre ellos antagonismos, a veces feroces, es porque otorgan al juego y a las apuestas una creencia (*doxa*), un reconocimien-

mar los mercados académicos, lo que equivale a alterar la “tasa de cambio” entre el capital académico respecto al capital económico, o el capital político de estudiantes, sindicato, burocracia, grupos académicos o gremios profesionales respecto al capital simbólico de la universidad y, a través de éste, el capital económico que con éste se pueda intercambiar.¹² Distintos agentes y su lucha política escenifican el campo de fuerzas, y de su dinámica dependen las trayectorias que vayan creándose.

to que no se pone en tela de juicio (los jugadores aceptan, por el hecho de participar en el juego, y no por ‘contrato’, que dicho juego es digno de ser jugado, que vale la pena), y esta colusión forma la base de su competición y conflictos. Disponen de triunfos, esto es, de cartas maestras cuya fuerza varía según el juego: así como la fuerza relativa de las cartas cambia de acuerdo con los juegos, la jerarquía de las diferentes formas de capital (económico, cultural, social, simbólico) se modifica en los diferentes campos [...] existen cartas válidas y eficientes en todos los campos, pero su valor relativo como triunfos varía según los campos e, incluso, de acuerdo con los estados sucesivos de un mismo campo” (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 65).

¹² Poseer un capital de cierto tipo confiere poder sobre el campo, da sentido a los instrumentos usados para su producción y reproducción, y su distribución también opera como estructuración del campo; vale decir, sobre las reglas y regularidades, así como sobre las ganancias que se generan en el mismo. De ahí que no todo capital sea por sí mismo relevante y pertinente a cualquier campo, ni que todo capital se enfrente de manera homóloga a cualquier otro tipo de capital ni genere los mismos resultados por lo que hace a los niveles de lucha por su posesión y la estructuración de sus posesiones y posiciones. Así, por ejemplo, para campos determinados, como el educativo, el cultural y el religioso, el capital simbólico es más importante que el capital económico puesto que la lógica específica de aquellos campos hace más eficiente a ese capital específico. En el campo de los negocios la situación se invierte, y el capital económico se refiere más específicamente a las posiciones, diferencias y relaciones que en este campo se establecen. Sin embargo, aunque es factible identificar el capital más eficiente a la lógica de cada campo, también es posible pensar la homologación que en cada campo se establece entre tipos de capital; o sea, observar la forma en que un capital específico se transmuta, se equipara o se intercambia con otro u otros y, por ese medio, mirar la forma en que se estructura el capital global. En el campo también se establecen formas y reglas que además de regir la producción, reproducción y apropiación de capitales, regulan la conversión de una especie en otra. Así es como la producción y acumulación de capital económico, cultural y simbólico que es factible para cada agente en un campo determinado, se sintetiza en un volumen de capital social estructurado; éste da cuenta de la “suma de los recursos, actuales o potenciales correspondientes a un individuo o grupo, en virtud de que éstos poseen una red duradera de relaciones, conocimientos y reconocimientos mutuos más o menos

Ahora bien, la naturaleza diferenciada de agentes y capitales que se utilizan permite reconocer distintos subcampos dentro de los cuales se establece un tipo de conflicto específico en relación con las estrategias de reconocimiento interno y notoriedad externa de la universidad. Cada uno de estos subcampos describe una lógica de conflicto entre *ostentadores* y *aspirantes*; es decir, entre quienes han logrado una posición dominante en la estructura del campo poseyendo un volumen determinado de capital, y aquellos agentes que disputan esas posiciones. Cada lucha se realiza con determinadas reglas de juego en función de un interés específico asociado al capital eficiente en cada subcampo. De esta manera, podemos reconocer en el interior de las universidades tres subcampos de fuerzas, a saber: el académico, el burocrático y el político, cuya centralidad puede variar en el espacio y en el tiempo, con modificaciones distintas del capital principal dentro del campo universitario global (véase gráfica 2).

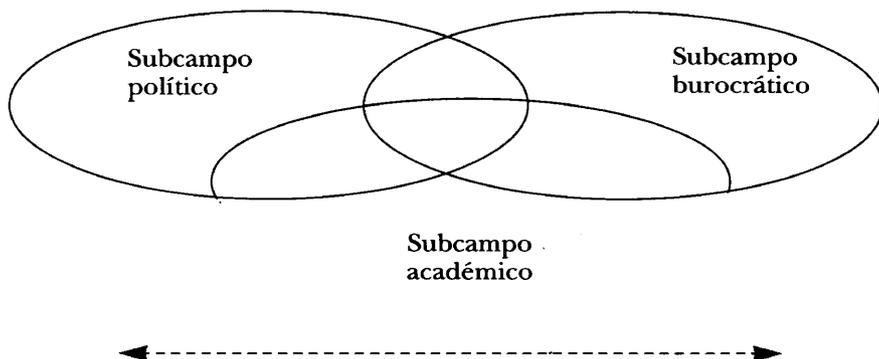
En el subcampo académico, que recupera el capital principal del campo universitario, la lucha se desarrolla, entre distintos agentes, por el mantenimiento o desplazamiento de paradigmas de conocimiento en los cuales se ventilan conflictos asociados a la validez y legitimidad de la ciencia, los modos de producción del conocimiento y las exigencias de actualización y formación académica tanto de los detentadores como de los aspirantes al poder académico. Se trata de una lucha similar a la que Bourdieu identifica en el campo artístico, *entre vanguardias consagradas y nuevas vanguardias*, en la que se disputan y debaten los fundamentos, orígenes, definiciones y estatutos de la academia y de la ciencia.¹³

institucionalizados, esto es, la suma de los capitales y poderes que semejante red permite movilizar" (*ibidem*, p. 82).

¹³ Bourdieu ha realizado un estudio interesante en su *Homo Academicus* sobre la constitución de los campos de poder en las escuelas y facultades de Francia. Ahí distingue entre "individuos empíricos" e "individuos epistémicos" como una primera fuente de diferenciación de la academia universitaria, a lo que se asocia el papel de la competencia científica y la competencia social de las facultades, así como el papel que tienen los profesores ordinarios, los heréticos consagrados y los adversarios cómplices en la transformación de la morfología de las facultades y de las disciplinas (Bourdieu, 1984).

GRÁFICA 2

Subcampos de poder en las universidades



El subcampo burocrático desarrolla una confrontación más vinculada a las formas del regulacionismo administrativo y académico conformadas por un conjunto de reglas que afectan la distribución y redistribución de los distintos capitales y, sobre todo, la conservación o transformación de la tasa de cambio entre los diferentes tipos de capital, que para el caso de la universidad equivale a intercambiar y valorizar capital académico por capital económico, o capital político por capital académico o, sin su mediación, por capital económico o volúmenes mayores de capital político. De ahí que en el subcampo burocrático se define el conflicto entre el *regulacionismo tradicional* y el *regulacionismo alternativo*.

Finalmente, en el subcampo político, se trata de la lucha que se establece entre la representatividad y la capacidad de movilización colectiva, por lo que la lucha central se define entre un *dirigismo consolidado* y los *dirigismos emergentes*. Se disputa aquí, no la esencia de la definición disciplinaria y científica como en el subcampo académico, ni la cuestión regulativa de las tasas de cambio entre capitales como en el subcampo burocrático, sino la movilización estratégica de fuerzas de masa o de recursos estratégicos encaminada a influir o controlar el funcionamiento institucional en su conjunto.

Es, justamente, el estado de las relaciones de fuerza¹⁴ en cada subcampo el que define la estructura total del campo universitario en un momento determinado. Estas relaciones se ven fuertemente influidas por la distancia o el tamaño de los intervalos que separa a las diferentes fuerzas específicas que constituyen el campo. Estas distancias, que al mismo tiempo definen las posiciones objetivas de los agentes y generan sus bases de distinción dentro del espacio social y simbólico, tienen mucho que ver con la naturaleza del capital o de los capitales movilizables que son pertinentes al campo y frente a los cuales se desarrolla su propia lógica contradictoria y reproductiva. Esto es lo que define el estado actual y potencial del campo de fuerzas que expresa la conservación o transformación de las propias configuraciones y posiciones ganadas o pérdidas por los diferentes sujetos o agentes en su interior.

Pese a que los subcampos identificados se distinguen por el capital específico que disputan, lo cierto es que se imbrican, manteniendo relaciones de dependencia que pueden ser de cooperación y conflicto:¹⁵ la academia requiere mejorar su posición relativa en el

¹⁴ “el estado de las relaciones de fuerza entre los jugadores es lo que define la estructura del campo: podemos imaginar que cada jugador tiene, frente a sí, pilas de fichas de diferentes colores, correspondientes a las diferentes especies de capital que posee, de manera que su fuerza relativa en el juego, su posición en el espacio de juego y, asimismo, sus estrategias de juego, sus jugadas, más o menos arriesgadas, más o menos prudentes, más o menos subversivas o conservadoras, dependen del volumen global de sus fichas y de la estructura de las pilas de fichas, al mismo tiempo que del volumen global de la estructura de su capital. Dos individuos poseedores de un capital global aproximadamente equivalente pueden diferir, tanto en su posición como en sus tomas de posición, por el hecho de que uno tiene (relativamente) mucho capital económico y poco capital cultural (por ejemplo, el propietario de una empresa privada), y el otro, mucho capital cultural y poco capital económico (como un profesor)” (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 65).

¹⁵ De ello se puede concluir que entrar en un campo exige también un conjunto de requerimientos que se traducen en características de posesión de capitales pertinentes, o bien, en formar parte de una red, o estar dentro de algún mecanismo de formación y adquisición de los mismos, regulados por los propios esquemas institucionales del campo, lo cual equivale a aceptar el juego de los intereses, expectativas y normas que lo coordinan y controlan. Por eso es que las fronteras entre los campos se imponen porque se busca hacer reconocer tal o cual criterio de competencia o pertenencia, que puede ser más o menos estable, más o menos ambiguo o conflictivo, así como exitoso o no, según la coyuntura. Así, las fronteras

mercado académico mediante la ampliación de su notoriedad social, a través de la política y la garantía de la tasa de cambio de su capital simbólico y cultural en capital económico; la burocracia, por su parte, requiere la legitimidad de la academia para ser verdaderamente una burocracia universitaria, y busca capital político para valorar su capacidad regulativa en términos económicos y prebendarios, y el subcampo político disputa la representatividad y la movilización universitaria de acuerdo con la pertinencia de sus reivindicaciones aunadas a las condiciones institucionales de producción, transmisión y distribución del conocimiento.¹⁶

La especificación de los subcampos de fuerza en las universidades abre la discusión sobre la relación entre saber y poder, lo que permite establecer los niveles y alcances de la actividad académica propiamente dicha y los procesos de politización asociados a la misma, así como el enfrentamiento de fuerzas que trascienden las tareas académicas para situar a la universidad en el plano más amplio de su espacio social y político. Al respecto, se puede afirmar que por detrás —en términos históricos y estructurales— de toda estructuración académica existe siempre un proceso de politización marcado por la confrontación de fuerzas y el debate discursivo sobre los fines, condiciones de existencia, contenidos, orientaciones e intereses de la universidad. Existe politización en términos de expresiones sociales y políticas amplias, que se sitúan más allá de las fronteras de los establecimientos universitarios en el ámbito de la

de cada campo se establecen por virtud del juego específico de las fuerzas que reproducen, controlan o subvierten un tipo de capital específico: las fronteras se redefinen en términos de los movimientos que describen los “campos” de lucha, donde los agentes y las instituciones se disputan, con diversos grados de fuerza y con distintas probabilidades de éxito, las “ganancias específicas que están en juego en el juego”.

¹⁶ A partir de la dinámica que expresan los subcampos universitarios es posible entender mejor sus características como “anarquías legitimadas”, “sistemas flojamente acoplados” o formas de “legitimación del desorden”. Aunque en la dinámica de la universidad como campo de fuerzas, estas características no pueden ser estados únicos y permanentes, sino que pueden expresarse en fórmulas contrarias: órdenes burocráticos perfectamente articulados con una racionalidad dominante. En todo caso lo que interesa no es etiquetar *a priori* a las universidades sino establecer los mecanismos que, en su historicidad y reconstrucción, producen un cierto tipo de organización y una trayectoria particular de racionalidad.

discusión entre los partidos, fuerzas sociales y políticas que discuten la legitimidad y la dominación del Estado: la universidad aquí se vuelve un campo de resonancia del activismo político en el que lo académico interactúa, necesariamente, con configuraciones ideológicas y políticas. Pero también existe politización de la actividad académica cotidiana en el seno de redes de poder donde se debate la asignación o distribución de recursos, las oportunidades y el acceso diferencial a los mercados académicos.

Ambos procesos de politización —el de la lucha ideológica abierta entre fuerzas y movimientos, y el de la actividad cotidiana en las posiciones, funciones y redes institucionales—, aunque casi siempre están ligados, expresan importantes niveles de autonomía y espacios diferentes de articulación, imbricación, contradicción, conflicto o cooperación. Por eso es que es común escuchar, sobre todo para el caso de las universidades de países como el nuestro, que para todo desarrollo académico se requiere paz y estabilidad y que, paralelamente a las estructuras académicas de funcionamiento, es indispensable disponer de instancias de representatividad y negociación entre las diferentes fuerzas o grupos políticos e ideológicos presentes en la universidad.¹⁷ En conjunto esto da cuenta de que en la universidad se refleja lo que atinadamente llamó Foucault un “régimen político de producción de verdad”.¹⁸

¹⁷ Una descripción interesante de estos procesos de politización se encuentra en la historia de diferentes universidades mexicanas, en las que subyace como denominador común el debate político entre fuerzas y grupos intrauniversitarios, sociales y estatales, que acompaña a la definición organizativa. Para un análisis sugerente al respecto véase las monografías de las universidades de Puebla, Aguascalientes, Guadalajara, Guanajuato y Sinaloa recopiladas en ANUIES (1998). Para el caso de la UNAM puede consultarse a Kent (1987), y para la UAM a Margulis (1988).

¹⁸ Foucault llama *apriori histórico* o positividad a un campo en el que se despliegan “discursos diferentes, libros dispersos, autores que se critican, luchan, coinciden, enunciados que se entrecruzan, prácticas institucionales diversas [...] ‘esta forma de positividad define un campo en el que pueden eventualmente desplegarse identidades formales, continuidades temáticas, traslaciones de conceptos, juegos polémicos’ [...] cada sociedad con el tipo de saber específico que genera, genera al mismo tiempo un tipo específico de sujetos, cuya subjetividad viene definida por el *apriori histórico* que constituye un régimen específico de la verdad” (Foucault, citado en Martiarena, 1995).

En la conceptualización de la universidad como campo es ineludible la presencia de los intereses de los agentes. En la noción de campo los agentes tienen que estar interesados en “aceptar que lo que acontece en un juego social determinado tiene un sentido, que sus apuestas son importantes y dignas de ser emprendidas” (*ibidem*, p. 80). El *illusio* se antepone a la *ataraxia*, por cuanto esta última significa impasibilidad, aunque el primero aparece casi siempre como una “arbitrariedad histórica” frente a la cual un agente puede “ser interesado” de diferentes formas: la dádiva, la gratitud y el propio desinterés son también expresiones de una forma histórica de interés. Es en estos términos que la noción de *illusio* hace del campo un espacio social y simbólico que da sentido a la inversión de los agentes; o sea, genera una propensión a actuar en función de los significados y de las posiciones que los actores tienen frente al conjunto de relaciones de su espacio social y simbólico.¹⁹

La lectura de la universidad que se realiza a través de la idea de campo, tiene su contraparte en la lectura que puede realizarse por los propios agentes. Ya no se trata solamente de posiciones sociales objetivas, sino, en todo caso, de disposiciones que se construyen en la propia práctica de los individuos. Es el *habitus*, justamente, el que en opinión de Bourdieu, expresa una teoría de la práctica, en la que el actor y los sujetos sociales se vuelven agentes que podríamos entender como portadores reflexivos de estructuras que, a pesar de estar condicionados, no son emplazados a la

¹⁹ El *habitus* no está fundado en un intelectualismo voluntarista, en el que la racionalidad del actor y su conducta parecen dominar con entera libertad el contenido de sus acciones. Al contrario, el *habitus* es parte de una estructura y, al serlo, expresa también estructuración. El *habitus* es una lectura del mundo que hacen los agentes en el espacio social que lo ha formado. Por tal razón el *habitus* plantea que “... lo individual, e incluso lo personal, lo subjetivo, es social, a saber, colectivo [...] la mente humana es socialmente limitada, socialmente estructurada, ya que siempre permanece, quiérase o no, encerrada –salvo que tome conciencia de ello– ‘dentro de los límites del cerebro’, como dijera Marx, esto es, dentro de los límites del sistema de categorías heredado de su formación (*idem.*). El campo condiciona el *habitus*, por lo que, ciertamente, el actor o sujeto se vuelve agente; pero el *habitus* define una relación de conocimiento con el campo por la cual éste se vuelve “mundo significante”, dotado de sentido y de valía.

condena del determinismo sino que, por el contrario, los agentes con posturas “razonables” frente a las diferencias, posiciones, relaciones y luchas dentro del campo, dan soluciones a problemas permanentes de la práctica.²⁰

La relación entre campo y *habitus*²¹ es mutuamente influyente pues, en tanto que el campo define las posiciones objetivas, el *habitus* estructura las disposiciones, es decir, las formas de ver, pensar, percibir y apreciar al mundo, lo cual influye sobremanera en la asequibilidad de la acción frente a las realidades externas: el *habitus* supone una correspondencia o lógica de adaptabilidad entre posición y disposiciones, aunque no elude la presencia de desajustes, inconsistencias o tomas de posición del agente frente a sus condiciones. Quizá de allí se desprenda la necesidad de entender el *habitus* de los académicos, burócratas y políticos en la universidad en relación con las alteraciones del campo y las posibilidades

²⁰ En una crítica expresa a la teoría del “rational choice”, Bourdieu apunta: “Sólo la noción de *habitus* puede explicar el hecho de que, sin ser propiamente racionales (es decir, sin organizar sus conductas a fin de maximizar el rendimiento de los recursos de que disponen o, dicho más sencillamente, sin calcular, sin planear explícitamente sus objetivos, sin combinar en forma explícita los medios con los que cuentan para alcanzarlos, en fin, sin hacer combinaciones, planes o proyectos) los agentes sociales no sean insensatos, no cometan locuras (como cuando se dice que alguien ‘cometió una locura’ al incurrir en un gasto ‘por encima de sus posibilidades’): ellos son mucho menos extravagantes o ingenuos de lo que tendemos espontáneamente a creer, precisamente porque han interiorizado, al término de un prolongado y complejo proceso de condicionamiento, las oportunidades objetivas que les son ofrecidas y saben identificar el porvenir que les corresponde, que está hecho para ellos y para el cual ellos están hechos.

“[...] mediante anticipaciones prácticas que les permiten reconocer de inmediato aquello que se impone sin mayor deliberación como ‘lo que se debe hacer’ o ‘lo que se debe decir’ ” (*ibidem*, p. 90).

²¹ La relación que se establece entre el campo y el *habitus* es la de una “complicidad ontológica”, puesto que alude a una realidad social que existe dos veces, en las cosas y en las mentes, en los campos y en los *habitus*, es decir, fuera y dentro de los agentes. “[...] cuando el *habitus* entra en relación con un mundo social del cual es producto, se encuentra como pez en el agua y el mundo le parece autoevidente: podría, para darme a entender, prolongar la cita de Pascal: el mundo me comprende, pero yo lo comprendo porque él me comprende; porque él me produjo, y porque produjo las categorías que yo le aplico, lo percibo como autoevidente” (*ibidem*, p. 88).

de aprovecharlo como un espacio de movilización y valorización de sus intereses.

Los diferentes *habitus* universitarios cuestionan al actor racional al no asumir a los sujetos como actores plenamente libres orientados hacia la maximización, sino que los actores se vuelven sujetos condicionados o estructurados por razones mínimas de copresencia que se manifiesta en contextos de interacción o redes más o menos estables que incluyen relaciones diversas, que van del conflicto abierto hasta la colusión más o menos disimulada. Pero el *habitus* no es condicionamiento inercial, sino conjunto de disposiciones activas de los agentes que aparecen como “portadores de capital y, según su trayectoria y la posición que ocupan en el campo en virtud de su dotación de capital (volumen y estructura), propenden a orientarse activamente, ya sea hacia la conservación de la distribución del capital, ya hacia la subversión de dicha distribución” (*ibidem*, p. 72). Es así que los *habitus* en la universidad, en los campos de fuerza que definen, aparecen como una especie de resorte, en espera de ser soltado “según los estímulos y la estructura del campo”, pero este mismo *habitus* puede generar prácticas diferentes u opuestas. Se trata, pues, de disposiciones activas que no se circunscriben a la plena autonomía del sujeto, sino que se construyen sobre la base reflexiva de las apreciaciones y percepciones de un agente que existe, con cierta independencia de su voluntad, en determinadas condiciones sociales y políticas, como lo refleja la posición de los agentes en los mercados académicos, en los sistemas burocráticos y en la esfera política que fluyen e interactúan en el seno de la universidad.

Debemos advertir que los campos universitarios pueden ser compatibles o contradictorios de acuerdo con los temas y las actividades que reclaman para sí. El problema principal aparece cuando estos campos, con sus *habitus* y los intereses de sus agentes, demandan la agenda global de la organización o si parte de esa agenda que es controlada de manera particular por alguno de los campos es reclamada por alguno de los otros. Esto es lo que sucede en el momento en que los temas presupuestales o de designación de autoridades, por ejemplo, controlados por el campo burocrático, son reclamados en el campo político o académico, o si las decisiones sobre temas complejos que requieren de la parti-

cipación de especialistas y expertos son reivindicadas como asuntos propios de la elección de las bases. Igual intromisión y conflicto sucede cuando se intenta que los temas asociados a la democracia, como los asuntos de representación, elección y deliberación de las comunidades de base pasen por los mecanismos burocráticos o por la lógica tecnocrática de los *petit comité* de expertos.

Dependiendo de la organización y del papel que jueguen en un ambiente determinado, tales procesos de intromisión y conflicto pueden convertirse en verdaderos factores de cambio. La universidad, por el momento en el que se desenvuelve, su historia y el carácter propio de la movilización de recursos que suponga, puede definir un programa de transformación basado en el despliegue de alguna de sus estructuras fundamentales. De ahí que sea factible presenciar distintos procesos de burocratización, tecnocratización, democratización o “academización” de la organización si el programa de cambio institucional se sustenta en alguna de las lógicas estructurales como guía y criterio de reordenamiento y reestructuración de la organización en su conjunto.

Conviene señalar que las trayectorias de cambio no sólo involucran intercambios o intromisiones estructurales sino que llevan implícitas transformaciones fundamentales en la lucha por la legitimidad interna y externa de la universidad, lo cual constituye un ámbito estratégico de su definición como orden de dominación. Esto plantea justamente el problema de cómo la universidad lleva a cabo procesos de racionalización, a pesar de la multirracionalidad contradictoria con la que opera derivada de la estructuración prevaleciente de sus campos de fuerza y de la lucha por el control y la legitimidad.²²

²² Al igual que otras organizaciones, la universidad enfrenta también el problema de la construcción de la racionalidad de las interacciones sociales y de sus funciones. Se trata de una cuestión que involucra la necesidad de liberar a las interacciones sociales de las interrupciones espontáneas e irracionales con el propósito de hacer posible la construcción de cadenas de acción más largas y previsibles: las organizaciones del conocimiento tienen que crear los mecanismos que permitan hacer previsibles, controlables y calculables las tareas académicas vinculadas a la producción, transmisión y asimilación y distribución del conocimiento. Pensar en los mecanismos por

Por lo dicho, es claro que la universidad como organización del conocimiento expresa una dinámica muy compleja, no sólo por la naturaleza de su actividad fundamental (producir, asimilar, transmitir y distribuir conocimiento) ni solamente por los procesos de diferenciación y especialización disciplinaria que alteran permanentemente sus tareas académicas, sino también porque la presencia e interacción entre otros capitales y otras racionalidades que estructuran diversos campos de fuerza, evidencian distintos conflictos y trayectorias de desenvolvimiento. Las estructuras de poder en cada campo, definidas por las posiciones que cada agente tiene en función de las distribuciones específicas de los tipos de capital eficiente en el contexto universitario, reflejan no sólo una epistemología y una sociología del conocimiento sino una sociología de la dominación y una antropología de la legitimidad.

Las características de los campos pueden expresarse en diferentes ámbitos específicos de la actividad universitaria cotidiana y, en términos organizativos, pueden marcar los niveles de integración, eficiencia y legitimidad. Así, por ejemplo, en la formulación y desarrollo del currículum, los campos académicos, burocráticos y políticos entran en disputa por el control de las orientaciones y conteni-

los cuales las organizaciones del conocimiento logran construir esa racionalidad, y los niveles en los que ésta se logra, implica distinguir la forma en que las tareas propias del trabajo académico entran a formar parte de las diversas estrategias de sistematización, metodización y voluntarismo que caracterizan a los procesos de racionalización formal. En términos iniciales podríamos afirmar que la racionalización es un proceso de materialización y formalización de un proyecto en el que se plasma una idea y una lectura de la realidad y sus relaciones, así como una propuesta de intervención para ordenarla y transformarla con una cierta orientación y sentido. La materialización alude a la manifestación de una idea o una representación en diferentes áreas de la realidad en forma de objetos y recursos, en tanto que la formalización equivale al establecimiento de reglas que regulan el comportamiento de los sujetos, el sentido de sus relaciones y el uso de los objetos o recursos disponibles. Es claro que en esta definición mínima de racionalidad existen un conjunto de elementos para hacer posible la materialización y la formalización de un proyecto. Entre ellos podemos destacar, siguiendo la argumentación de Max Weber, los siguientes: *a*) el monopolio de un poder legítimo; *b*) un *ethos* que articule las orientaciones de sentido, y *c*) un cuerpo burocrático que regule y controle la sistematización de tareas. Se trata de elementos que juegan en el marco de la multirracionalidad universitaria, el intercambio e imbricación entre sus subcampos de fuerza y la disputa por la legitimidad.

dos de la formación, así como respecto al personal que la produce y transmite a los sujetos que la reciben. En la investigación se discute y se problematiza el control de la producción del conocimiento, de los científicos y tecnólogos que la realizan, y de las condiciones bajo las cuales la llevan a cabo. En el trabajo docente los campos se manifiestan a contrapunto del control de las interacciones entre profesores y alumnos, de la regulación en los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula y de las lógicas de validación y certificación del conocimiento.

En la difusión y extensión de la cultura, función también medular en el trabajo universitario, pueden reflejarse problemas en la orientación y contenido de los programas, la definición de poblaciones objetivo y el uso y administración de tecnologías de enseñanza. En situación similar aparece la discusión sobre la gestión escolar donde se ponen en tela de juicio los procesos de producción, acceso y uso de la información académica, la aplicación de normas y reglamentos y el control de los calendarios escolares, las políticas de acceso, transición y salida de alumnos y académicos, al igual que los trámites administrativos rutinarios. También se evidencian los campos de fuerza en la administración de los recursos y de los diferentes activos organizativos, en donde adquiere capital importancia la asignación de los presupuestos financieros y la distribución de compensaciones y apoyos al trabajo de las distintas unidades académicas y administrativas. Finalmente, la política y el gobierno universitario se ven alterados por los niveles de confrontación entre los campos que manifiestan su interés por controlar los procesos fundamentales de toma de decisiones y la orientación de la política interna y externa de la universidad.

La línea que vislumbra la organización del conocimiento en las universidades, a través de las ideas de espacios sociales y campos de fuerza, comulga con los enfoques sociológicos de racionalidad estratégica que reivindican los sistemas de acción concreta (Crozier y Friedberg, 1990); con los enfoques que privilegian los procesos de estructuración con énfasis en las relaciones de significación, legitimación y dominación (Giddens, 1983; Cohen, 1996), con las perspectivas que derivan de la confrontación entre sistema y mundo de la vida (Habermas, 1988), y con las posiciones teóricas postestructuralistas que analizan la relación genealógica y

arqueológica entre saber y poder (Foucault, 1981) y entre cultura, saber y poder (Bernstein, 1994; Tyler, 1996).

La naturaleza de los campos y sus formas de manifestación parecen dar cuenta, en última instancia, de los mecanismos "generativos" de lo que aparentemente se manifiesta como opciones racionales de diseño o rediseño institucional de las universidades. En definitiva por medio de los campos y sus configuraciones de fuerza se facilita pensar la emergencia, transición, innovación y alternativas de reorganización del trabajo académico inuniversitario y no, como lo suponen algunas vertientes de pensamiento gerencial, por medio de la ingeniería tecnocrática o de las lógicas de intervención postuladas en el marco del autoaprendizaje, desarrollo y administración organizativa. Por ello, planteamientos como los que formula Mintzberg (1989), relacionados con el diseño de la estructura organizativa para las universidades en lo que se refiere a cargos, superestructura, enlaces laterales y sistema de toma de decisiones, no dejan de ser más que esquemas formales cuya vigencia y aplicabilidad sólo pueden ser comprendidos por medio de la lógica de los campos.

Una crítica similar, sin dejar de reconocer las evidentes alternativas históricas y sociológicas para el estudio de las universidades, puede realizarse respecto de los planteamientos de Burton Clark (1983), tanto por lo que se refiere a la lógica disciplinaria del conocimiento, a la naturaleza del trabajo, las creencias, la autoridad, valores, preferencias, integración y cambio en los establecimientos universitarios, como en lo que concierne a los modelos históricos de universidad respecto a la articulación entre investigación, docencia y servicio, a saber: el modelo alemán de institutos; la universidad colegiada de Gran Bretaña; el modelo francés de academia; el modelo departamental estadounidense y la universidad aplicada de Japón (Clark, 1997). Si bien estos modelos discurren por diferentes procesos de fragmentación e integración, lo cierto es que su vigencia y efectividad histórica no dependen solamente del tiempo, sino del conjunto de conflictos desatados entre los diferentes campos de fuerza que hacen aparecer como hegemónico algún modelo organizativo por sobre otros o buscar acoplamientos coyunturales como salida para los campos e intereses en conflicto.

En una perspectiva similar, los planteamientos de Cohen y March (1974) sobre las universidades, a las que se califica como anarquías legitimadas, bien pudieran enriquecerse y matizarse utilizando la misma lógica de los campos, pues en ellos radican las opciones frente a las cuales los problemas, soluciones, participantes y oportunidades en los procesos decisionales aparecen como corrientes con dirección y racionalidad diferentes. Del mismo modo, las tesis de Karl Weick (1979) acerca de las universidades, consideradas como "sistemas flojamente acoplados", podrían ampliarse usando enfoques explicativos que tomen como base la controversia y articulación entre los campos de fuerza, debido a que su dinámica pudiera llevar a la conformación de sistemas rígidos o hasta de tipo totalmente anárquico. Críticas análogas podrían hacerse también sobre los enfoques contingenciales o sobre aquellas propuestas que intentan explicar el comportamiento de las universidades por la influencia tecnológica o la turbulencia de sus ambientes externos, sin tomar en cuenta el espacio social y el campo de poder que significa el entramado institucional de las actividades académicas. Incluso, la actualización de la teoría de los campos podría establecer niveles productivos de confrontación teórica y empírica con las nuevas propuestas de análisis organizativo, que se construyen sobre el "paradigma posburocrático" para dar cuenta de la emergencia de nuevas realidades sociales, políticas y tecnológicas que apuntan hacia la *desconstrucción* del paradigma de la burocracia (Heydebrand, 1989, citado en Montaña, 1994).²³

En otra matriz teórica y metodológica, los enfoques que privilegian los análisis de la organización universitaria, como formas de control organizativo, y la emergencia de nuevos actores hegemónicos (Kent, 1987; Gradilla, 1995) debieran también recuperar el enfoque de los campos para no perder de vista el impacto académico, burocrático o político en los mercados académicos y en las actividades

²³ De acuerdo con Heydebrand, las organizaciones de la sociedad posindustrial mantienen procesos permanentes de desacoplamiento y tendencias centrífugas por la creciente influencia de la tecnología informática, el predominio de los servicios y la automatización. Esto exige a las organizaciones nuevos métodos de cohesión social basados en relaciones interpersonales, normas de vinculación y prácticas de grupo, y la creación de una cultura corporativa (citado en Montaña, 1994).

centrales de producción de conocimiento que realiza la universidad. Igualmente enriquecedor sería que los enfoques sociológicos e históricos que se han aplicado en el estudio de las universidades latinoamericanas (Brunner 1987; Casillas, 1987; Álvarez, 1987) describieran mejor y utilizaran los campos de fuerza universitarios para apoyar más sólidamente el análisis de las tendencias y transformaciones estructurales de orden político e institucional, no sólo respecto de su significado social en general sino también en lo que atañe al cambio de los sentidos y funciones del conocimiento que produce la universidad.

Con esta orientación y con el fin de armar una propuesta propia de interpretación de la universidad como organización del conocimiento, se presenta a continuación una postura teórica que busca enriquecer la teoría de los campos con las nociones de "arreglo institucional", "arenas de lucha" y "proyecto institucional" en el que se expresan, en grados variables de convergencia y divergencia, varios procesos de estructuración y relaciones de poder y fuerza en torno del problema organizativo.

3. CAMPOS DE FUERZA Y PROCESOS INSTITUCIONALES

Hasta aquí he dibujado un panorama que pretende generar una primera aproximación a lo que significa organizar el conocimiento dentro de las universidades. Se trata de un primer nivel de análisis que tiene como propósito crear un *mapa social y político* de la universidad, mediante la identificación de espacios fundamentales que se definen por la estructuración y dinámica de determinados campos de fuerza, *habitus* e intereses. En estos términos he querido responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles son las fuerzas y campos de discusión y conflicto en la universidad, y con qué lógica interactúan y se desarrollan? A ella se ha contestado con una propuesta integrada por el reconocimiento de tres categorías conceptuales, a saber: patrimonialismo epistémico, diferenciación disciplinaria y mercados académicos, cuya inserción e interacción organizativa se discute en el marco de tres campos de fuerza: el académico, el político y el burocrático. Con ello se pretende dar cuenta de las distintas dinámicas que genera la relación estructural entre campos y cada uno de los capitales específicos que los definen en su interacción y dinámica: el capital académico que se estructura en términos de una lógica de construcción del conocimiento y desarrollo institucional a cargo de personas y grupos; el capital simbólico de las disciplinas que estructura acciones y regula acceso y formación profesional, producción y difusión del conocimiento; el capital político de burócratas y grupos de interés en el que se desarrollan las luchas por el poder y las posiciones de autoridad, y el capital económico que se expresa en los mercados académicos y en las tasas de retribución que obtienen los diferentes agentes en relación con su posición, funciones y acciones dentro de la universidad.

Este mapa social que nos ubica y posiciona conceptualmente nos lleva, sin embargo, a un segundo nivel de análisis en el que adquiere mayor importancia el *tejido procesual o genealógico*, o sea, la articulación, despliegue, conflicto y reestructuración de los campos y agentes en el seno de la universidad. En el encuentro entre estructuras y acciones necesitamos reconocer los planos y dimensiones con que operan distintos mecanismos institucionales para regular o transformar los principios de organización universitaria. En este nivel de análisis nos interesa, por consiguiente, la estructuración de pautas reproductivas, su alteración y la dinámica que es posible establecer en función de la interacción de los agentes, la forma y contenido de sus intereses y los habitus que funcionan como ejes de estructuración de discursos, prácticas y acciones.

Al elegir el nivel institucional como eje de articulación de procesos, nos vemos obligados a desbrozar un conjunto de problemas relacionados con las reglas institucionales que se expresan como el lugar de convergencia entre campos y procesos, entre intereses y actores, y entre habitus y prácticas sociales. La categoría de regla institucional se convierte, en este sentido, en un buen punto de referencia para discutir la multirracionalidad organizativa y sus implicaciones en el despliegue de los campos y del espacio social de la universidad, así como sus expresiones institucionales en diversos proyectos que aparecen como discursos “recontextualizadores” de arenas de lucha, arreglos políticos, estructuras, funciones y habitus, o sea: las disposiciones activas en los agentes, así como los condicionamientos y las posiciones objetivas que una estructura y un volumen de capital académico –que se homologa en términos de capital político y cultural–, establece en términos de un juego que se asume como válido, y del que se espera algún tipo de ganancia específica.

Así es como se establecerá un planteamiento inicial sobre el concepto de reglas institucionales; posteriormente se presenta una breve teorización sobre los principios de reestructuración poniendo énfasis en la perspectiva en que los actores seleccionan metáforas y tipifican relaciones organizativas. Con todo ello se llega a la formulación de una esquema conceptual que relaciona reglas institucionales y principios de estructuración como elementos de definición de las arenas de lucha institucional que son, asimismo, fundamento de los

arreglos políticos y organizativos materializados en los proyectos institucionales; estos últimos como expresión global de las propuestas y alternativas de innovación y desarrollo de la organización universitaria, lo que equivale a representar un estadio determinado de correlación entre los campos de fuerza, hegemonizados por ciertos principios de legitimación y dominación y, sobre todo, por un marco de reconocimiento, distribución y realización del patrimonialismo epistémico, el funcionamiento disciplinario, los mercados académicos y una tasa de intercambiabilidad específica entre los capitales simbólicos, políticos, económicos y académicos.

REGLAS INSTITUCIONALES: TENDENCIAS Y PROBLEMAS CRÍTICOS

Por regla institucional puede entenderse un precepto discursivo o práctico que regula diferentes tipos de relaciones entre individuos, y entre éstos y las cosas, por lo que siempre alude a un modelo reproductivo.¹ Una regla puede manifestarse en diferentes formas que van desde una rutina hasta una estructura normativa, y sus fundamentos pueden encontrarse en los más diversos ámbitos de la vida social e institucional. Pueden también ser influidas por distintos factores como los ritmos naturales y sociales, las tradiciones, los usos y las costumbres, los mandatos de la autoridad o los acuerdos voluntarios. Las reglas institucionales pueden también estar centradas en mecanismos predominantes de coerción, violencia o consenso, o presu-poner todos con distintos grados y en diversos momentos.

Una regla institucional no es solamente puro constreñimiento. Las instituciones ceden poder y controlan: mantienen una dualidad entre constreñimiento y libertad, toda vez que representan estructuras o programas que establecen identidades al mismo

¹ En opinión de Ronald Jepperson, uno de los principales exponentes de la escuela neoinstitucionalista, una institución "representa un orden social o patrón que ha logrado un cierto estado o propiedad", en tanto que institucionalización "denota el proceso por el cual se logra". Así también, por orden o patrón se hace referencia a "una estandarización de secuencias de interacción". En conclusión, una institución es un "patrón social" que refleja un "particular proceso de reproducción" (Jepperson, 1984, p. 145).

tiempo que guiones de actividad para tales identidades. Lo que hay que reconocer y destacar es que las instituciones deben mantener su capacidad reproductiva, por lo que no deben exigir acciones o movilizaciones repetidas o intervenciones para ser sostenidas.

Han sido muchas las escuelas del pensamiento institucionalista, y los significados con que se ha utilizado el concepto "institución" son altamente cambiantes, situación que por lo demás no ha sido extraña en las ciencias sociales. Algunas vertientes han destacado la "distribución de poder" que supone toda regla institucional; otras, en cambio, han interpretado las reglas institucionales, bajo la perspectiva del "*rational choice*", como marcos apropiados para la optimización de los intercambios; el neoinstitucionalismo económico ha visto a las instituciones como instrumentos para reducir los costos de transacción y hacer más adecuada la distribución de recursos, y para la sociología, las instituciones son, al mismo tiempo, "guiones" para la acción y campo de significados de sujetos más que racionales, reflexivos, que usan las reglas para interpretar el mundo de manera recíproca y darle significado a sus prácticas (Hall y Taylor, 1994). No es aquí el espacio para entrar en este interesante debate;² sin embargo, para los fines del presente trabajo, asumimos una postura heurística que se fundamenta en una estrategia de comunicación teórica que permita movernos con pertinencia dentro de los márgenes de "traductibilidad" que son posibles de elaborar entre posturas de análisis, antes que caer en el callejón sin salida de la inconmensurabilidad entre teorías.

² Nuestra opinión es que, dependiendo del enfoque de análisis adoptado y de las unidades de análisis que deriven del proceso de construcción del objeto de estudio, tendrían que buscarse los diferentes derroteros de articulación analítica. Así, valorar costos de transacción en la comparación de una regla institucional con otra, puede arrojar luz sobre las características que asume en un nuevo contexto o dentro de un proyecto distinto, lo cual podría ser evaluado en función de la distribución o redistribución de poder que plantea, o bien, de acuerdo con el marco de incertidumbre que reduce, o con la connotación de significados que la fundamenta ya sea en términos cognitivos o culturales. No se trata, evidentemente, de un mero ejercicio de reinterpretación de un mismo objeto, sino de situarse estratégicamente en posiciones explicativas emergentes. Para una revisión de la literatura sobre el nuevo institucionalismo económico y sociológico véase Del Castillo (1996).

Para captar la sustancia de lo que quiero plantear con la idea de reglas institucionales me valgo de un esquema analítico, más o menos simplificado, que parte del reconocimiento de tres tipos de reglas que se fundan, a la vez, en tres supuestos centrales. Alcanzo a reconocer las reglas de eficiencia, las reglas de legitimidad y las reglas de integración, atendiendo a los supuestos y pretensiones que, respectivamente, encierran lo que en mi opinión son los tres imperativos básicos de toda organización, a saber: la coordinación y el control; la justificación y la explicación que se busca dar a la existencia, y la necesidad de crecer y reproducirse en situaciones mínimas de estabilidad y desempeño.³

Cada una de estas reglas considera no solamente un ámbito de reconocimiento y realización en el seno de la universidad, sino que también supone un conjunto de criterios orientadores y problemas críticos de cuyo nivel de confrontación deriva su comportamiento y participación en la estructuración de los espacios sociales y campos de fuerza. En el cuadro 1 se indica esta relación para cada tipo de regla institucional analizada.

Las *reglas de eficiencia* aluden a cualquier orden o modelo reproductivo que deriva de las exigencias de idoneidad técnica entre medios y fines; es decir, aquellas reglas que se conforman en el marco de relaciones materiales asumidas como magnitudes manipulables y controlables desde el punto de vista de sus incrementos o decrementos.⁴ La base fundamental de las reglas de eficiencia se

³ Eficiencia, legitimidad e integración se asumen aquí como criterios teóricos y no como criterios de evaluación. En tanto reglas institucionales pretenden ser suficientemente amplios para dar cuenta del papel y significado que juegan dentro de una organización bajo la perspectiva de su lógica institucional y no tanto de sus funciones. De ahí que no puedan ser comparables con criterios de evaluación como los de eficacia, efectividad, justicia o equidad, aun cuando éstos puedan suponer lógicas institucionales más asociadas a la eficiencia, a la legitimidad o a la integración.

⁴ "La civilización tecnológica conlleva una nueva idea de la realidad, según la cual es real aquello que: *i*) es comprobable empíricamente; *ii*) es de algún modo cuantificable; *iii*) es operacionable o manipulable; *iv*) es útil o funcional para el mantenimiento de un sistema; *v*) es comunicable o, más concretamente, forma parte de un proceso de comunicación (entendido este concepto en un sentido más amplio). Los valores, las normas y las ideas que no sean comprobables, manipulables, funcionales, cuantificables y comunicables no son reales, sino irreales o ideales" (García-Pelayo, 1982, p. 42).

CUADRO 1

Componentes y problemas críticos de las reglas institucionales

<i>Reglas institucionales</i>	<i>Criterios orientadores</i>	<i>Problemas críticos</i>
Reglas de eficiencia	Regulación Cálculo Previsión	Escasez Distribución Subcomprensión
Reglas de legitimidad	Identidad Dialogicidad Significación	Segmentación Oligarquización Racionalización
Reglas de integración	Potestad jurisdiccional Socialización Gobernabilidad	Desinstitucionalización Autoritarismo Equilibrios catastróficos

enmarca en la racionalidad instrumental, y sus relaciones pueden ser pensadas como funciones que incluyen atributos y propiedades de la realidad como si fueran escalas cuantificables; de ahí que, bajo la perspectiva de la eficiencia, todo proceso social o relación sea interpretado como movimiento de grado o cambios de posiciones, cuya distancia tiene significado empírico y es evaluable como mejor o peor —o mayor o menor—, dependiendo de instrumentos de medida y de parámetros que se consideran independientes de la subjetividad.

Las reglas de eficiencia establecen por lo común tres cuestiones básicas que se asumen como criterios orientadores de su racionalidad, con las cuales construyen su adecuación técnica e instrumental, a saber: regulación, cálculo y previsión.

La *regulación* significa capacidad de dirección y coordinación de actividades a través de procedimientos normalizados y mecanismos claramente definidos que prescriben lo que debe hacerse y la orientación, magnitud y ritmo que deben mantener las diver-

sas interacciones en materia de información, recursos, operación y formas de utilización respecto a los fines establecidos. Como criterio de eficiencia, la regulación establece parámetros para conducir, monitorear y evaluar procesos y resultados. Implica también mecanismos de sanción y recompensa para estimular o corregir, en su caso, las acciones organizativas de la universidad.

El *cálculo* requiere la construcción de modelos lógicos que establecen los márgenes de influencia real entre factores y variables, y su espacio de convergencia en la obtención de resultados. En la relación medios-fines, el cálculo permite establecer las posibles combinaciones entre los factores y los resultados sociales esperados, considera, por ello, el tratamiento de situaciones sociales en virtud de la producción atribuible a determinado grado de integración entre recursos, formas de utilización y sistemas de regulación en la universidad.

La *previsión* significa adelantarse a la realidad, por lo que en la perspectiva de la eficiencia es mostrar capacidad proyectiva para pensar escenarios futuros. Supone la necesidad de simular comportamientos y establecer trayectorias posibles en el cumplimiento de resultados. De acuerdo con las posibilidades de regulación y cálculo, la previsión provee los criterios básicos para la toma de decisiones, encaminadas a dar continuidad en el tiempo a los proyectos, atendiendo permanentemente las amenazas y oportunidades reales y potenciales de la organización universitaria.

Las reglas de eficiencia casi siempre se enfrentan a diferentes obstáculos antes de probar plenamente su vigencia. Aun cuando cualquier factor o variable puede ser considerado obstructor de la eficiencia en tanto no satisfaga los criterios básicos de regulación, cálculo y previsión, bajo la exigencia implícita en nuestro esquema analítico se pueden formular tres tipos de problemas como hito de sistematización pertinente para nuestro objeto: la escasez, la distribución y la subcomprensión.

Todo intento de procurar eficiencia en la universidad se enfrenta al gran problema de la escasez, que alude a la disponibilidad de recursos por lo que se refiere a su pertinencia y magnitud. Un recurso no disponible —ya sea técnico, material o humano— es siempre un problema que obliga a replantear las estrategias de regulación, cálculo y previsión. Escasez significa, en esta forma, realización de ajustes obligados

o, según sea el caso, incorporación de áreas de incertidumbre en la construcción de las relaciones óptimas entre medios y fines.

Estrechamente vinculado al problema de la escasez se encuentra el tema de la *distribución* de los recursos, puesto que plantea serios problemas para la realización de las tareas que a cada unidad de la organización universitaria corresponde realizar. Distribuir significa, bajo la perspectiva de la eficiencia, asignar una masa disponible de recursos en función de necesidades de productividad. Enfrenta el problema de asignar un tipo de recursos (físicos, económicos, profesionales, organizativos y humanos) donde no existe o replantear los criterios de distribución de un recurso convencionalmente asignado. Los criterios distributivos modifican las magnitudes relativas de activos o patrimonios, en atención de las reglas de costo-beneficio, y de acuerdo con las posibilidades de conformación de economías de escala en la organización universitaria.

Quizá como un problema específico de escasez —concerniente a los conocimientos y a los recursos humanos—, el problema de la *subcomprensión* emerge como un problema mayor relacionado con las reglas de eficiencia, debido a que imposibilita o bloquea los niveles de comprensión de las situaciones pasadas, presentes y futuras que pueden afectar el desarrollo universitario. Hay subcomprensión por “bloqueo epistémico” si las perspectivas dominantes se imponen frente a cualquier lectura alternativa de la realidad, o debido a que los lenguajes tradicionales se sobreponen a cualquier transgresión conceptual o discursiva.

Las *reglas de legitimidad*,⁵ por otra parte, se refieren a aquellos procesos reproductivos *vinculados* con la cultura, los valores, las costumbres y todo el complejo proceso de la vida en la universidad. Legitimidad equivale a las explicaciones y justificaciones que se efectúan de la realidad social, en función de ciertos parámetros de sentido y significado, que generalmente son comunicadas por medios simbólicos. Las reglas de legitimidad se expresan por medio de len-

⁵ La legitimidad ha sido un tema recurrente en toda filosofía política y moral, tanto en las vertientes que reivindican la justicia como en las que sostienen el valor de la eficacia. En cualquier caso, la legitimidad se funda siempre en una creencia y en distintos criterios de validez. Para una discusión interesante sobre esta perspectiva véase Guariglia (1993).

guajes o a través de usos y prácticas estructuradas en el espacio y en el tiempo, en alusión a experiencias del pasado, o contemporáneas que se consideran problemáticas, similares respecto a las circunstancias que se viven.

Bajo la perspectiva normativa acerca del mundo de la vida, implícita en toda regla de legitimidad, es posible vislumbrar áreas importantes de desarrollo que se convierten en ejes orientadores para su definición: identidad, dialogicidad y significación.

Crear *identidades* significa hacer que los sujetos compartan un mínimo de códigos simbólicos que los integre a un mismo campo de significados. Hay identidad si al menos dos sujetos pueden evaluar situaciones de su vida con base en los mismos sistemas de interpretación, o sea, a través de medios simbólicos similares, que pueden ser lingüísticos o no lingüísticos. La identidad se produce ahí donde un discurso y un conjunto de prácticas son reconocidos como propios de la manera de vivir de un grupo históricamente situado.

Las reglas de legitimidad se convierten en tales, en la medida en que pueden ser compartidas y, en su caso, discutidas por cualesquiera de los miembros de una colectividad. La *dialogicidad* alude justamente a la posibilidad real de entablar comunicación lingüística con cualquier sujeto que comparta los mismos códigos. Llevar las prácticas y la experiencia vivida al plano de la conciencia discursiva es dotar a los sujetos de un medio de expresión generalizado que permite expresar hasta los sentimientos más íntimos en códigos comunicables y, consecuentemente, esperar la comprensión y la acción recíproca de entendimiento de los interlocutores.

Producir *significación* es otorgarle un sentido a las cosas de la vida; es explicar y justificar por qué las cosas son como son y no de otra manera. Es también interpretar el presente con base en una lectura del pasado y una expectativa del futuro. Significación es conexión de sentido entre las acciones y los hechos que éstas producen. Con las significaciones, los sujetos aceptan o cuestionan un estado del mundo que viven y buscan con sus acciones de manera tácita o explícita transmitir mensajes. A través de la significación se entiende y se tolera la diferencia entre las visiones del mundo y de la universidad, pero también se potencializa el aprendizaje mutuo y se reelabora la vida.

Las reglas de legitimidad encuentran varios ámbitos problemáticos que aparecen como verdaderos desafíos a su capacidad

reproductiva. Entre estos obstáculos vale la pena mencionar los siguientes: segmentación, oligarquización y racionalización.

Las identidades, la dialogicidad y la significación suelen enfrentarse a serios problemas, porque el contexto social donde operan se caracteriza por una alta heterogeneidad por cuanto se refiere a grupos, subculturas o proyectos. La heterogeneidad dificulta el establecimiento de reglas aceptadas por todos los miembros o con el mismo grado de compromiso u obligatoriedad. La *segmentación*, pues, produce desniveles en la construcción de un orden y en su legitimidad, que afecta a largo plazo la estabilidad de la organización universitaria o, por lo menos, se manifiesta en situación permanente de amenaza ante los déficit de integración.

Cuando la legitimidad se encuentra en situaciones de masa, tiene que articularse con los mecanismos de representación con los que cuenta la universidad para buscar establecer un puente de comunicación entre los miembros de la colectividad, y entre éstos y sus autoridades. La legitimación se entorpece en el momento en que aparece una franja de mediación social constituida por élites políticas, “caudillos culturales” o líderes carismáticos que conservan el poder permanentemente a contracorriente de los cambios manifiestos en la base de sus representados, dando pie al surgimiento de procesos de *oligarquización*. En este caso, las representaciones sociales se vuelven oligarquías que monopolizan la dialogicidad y contribuyen a generar segmentación social y cultural. A su vez, estas oligarquías, al manipular las estructuras de significación, debilitan la fuerza que éstas tienen para la producción de un orden público-institucional, convirtiéndolas en discursos legitimadores de posiciones de poder e intereses exclusivistas.

Las reglas de legitimidad tienen problemas de realización porque son dominadas por plataformas monolíticas de construcción de significados. En la medida en que predomina un solo *logos* que estructura los sentidos de la realidad a través de un solo lenguaje y un conjunto de relaciones consideradas válidas, la legitimidad pierde su capacidad de diálogo para volverse autocrática y excluyente. La “totalización” de los principios de legitimidad redundan en intolerancia y ausencia de pluralidad discursiva, lo que hace demasiado parciales a las reglas y evidentemente cargadas hacia uno de los polos sociales o institucionales que buscan legitimidad.

Los procesos de *racionalización* postergan la discusión sustantiva y encierran la discusión y el debate en franjas acotadas o restringidas de la actividad universitaria —en la que las razones técnicas o las razones estrictamente políticas o de viabilidad financiera, por ejemplo, pueden resultar los únicos criterios de discusión y acuerdo—, con lo cual la complejidad de las estructuras de significación se ve restringida a un menú de opciones predefinidas. En este sentido, la racionalización equivale al predominio o imposición de un solo criterio o una sola lógica institucional sobre la diversidad de perspectivas, agentes y agencias que operan en el desarrollo universitario.

Los criterios que orientan las reglas de eficiencia y legitimidad, así como los problemas a los que se enfrentan, tienen resonancia en las *reglas de integración*.⁶ En este ámbito institucional se busca la compatibilidad mínima entre la eficiencia y la legitimidad con el propósito de garantizar la sobrevivencia de la universidad y mantenerla en un nivel de actividad adecuado. Integrar equivale a vincular las estructuras y funciones de la organización con la orientación de sentido y la legitimidad que persiguen los actores. Es, por tanto, una búsqueda incesante por lograr conciliar lo que la gente hace con lo que la gente piensa; lo que la gente sabe con el trabajo que desempeña; las potencialidades de un recurso o un instrumento con las capacidades y habilidades de los individuos; las exigencias del ambiente con las potencialidades de la organización; la verticalización del poder y de la autoridad con la horizontalidad de los grupos y los agentes; en suma, la eficiencia con la legitimidad.

Las reglas de integración también se orientan por determinados criterios, de los que obtienen su razón de ser. Entre estos criterios podemos destacar la potestad jurisdiccional, los procesos de socialización y la gobernabilidad.

Las reglas de integración deben garantizar, a través del ejercicio de un estado de derecho legalmente constituido, un mínimo

⁶ La integración ha sido un tema crucial en la discusión de la teoría sociológica contemporánea desde Durkheim, Habermas y Luhmann, hasta Talcott Parsons, Max Weber y el propio Karl Marx. Discusiones interesantes al respecto de la integración social y sistémica pueden verse en Habermas (1989); Luhmann (1993), y Offe (1980).

de autonomía a la universidad para que pueda desarrollar con mayor holgura sus actividades principales. Deben, por ello, garantizar que las decisiones fundamentales de la universidad sean el reflejo de una posición que, como organización, asume frente a las presiones del ambiente y de las necesidades internas: un mínimo de *potestad jurisdiccional* se requiere como marco de referencia y legitimación legal de las decisiones que la universidad y sus diferentes actores (cuadros administrativos, técnicos y académicos) toman en su vida cotidiana y en los momentos cruciales.

Para que la universidad pueda evitar las sobrecargas en los mecanismos de regulación, reconocimiento y ejercicio de la potestad jurisdiccional, es siempre necesario que busque formar en cada una de sus unidades los códigos necesarios que le permitan establecer con claridad comunicación y, al hacerlo, producir la asimilación de normas, directrices y conductas esperables. Cuando una regla de integración busca la *socialización*, trata con los procesos de conformación de los sistemas de roles, es decir, con los esquemas tipificados de acción que permiten definir lo que se espera de los individuos, de las interacciones y de las propias operaciones funcionales entre los componentes humanos y no humanos de la organización. Además, mediante las reglas de integración se persigue socializar nuevas pautas y mecanismos cognitivos; actitudes y valores; problemáticas sustantivas; patrones de reestructuración; identidades y principios de legitimidad para el ejercicio del diálogo y la reivindicación de derechos, y hasta las metáforas de las misiones organizativas.

No existe ninguna regla de integración que deje de lado el problema de la relación necesaria entre estabilidad y rendimiento organizativo de la universidad. La búsqueda de equilibrio entre estos aspectos lleva a toda organización al terreno de la *governabilidad*. Hacer gobernable una organización equivale a que exista un sistema de autoridad legítimo y eficaz; es decir: que se sostenga en ciertos principios de organización; que tome decisiones oportunamente ante eventos que exigen una respuesta organizativa; que estas decisiones sean eficaces, o sea, que produzcan resultados esperados; que las decisiones que se tomen sean aceptadas, y que tales decisiones sean mínimamente consistentes, vale decir, que no generen nuevas situaciones contradictorias. En suma, pues, la

gobernabilidad es una exigencia básica para contener el conflicto, desplegar oportunidades y propiciar el desarrollo organizativo como un equilibrio posible entre su eficiencia y su legitimidad interna y externa.

La integración organizativa y las reglas que por medio de ésta se despliegan, casi siempre enfrentan un conjunto de riesgos que pueden alterar varios de sus criterios de orientación. Entre ellos destacan los procesos de desinstitucionalización, el autoritarismo y los equilibrios catastróficos.

Si para *mantener* el orden universitario, y garantizar las pautas principales de interacción social y funcional, se requiere cada vez más la intervención de la autoridad o de los mecanismos de supervisión y control, entonces la organización empieza a mostrar problemas en lo que concierne a la capacidad reproductiva de sus reglas institucionales. Puede existir *desinstitucionalización* en las reglas de eficiencia si los efectos generados por los problemas de subcomprensión, escasez o distribución no pueden ser compensados o amortiguados por alguna decisión de autoridad, y, empiezan a minar la regularidad de la propia idoneidad técnica de la relación medios-fines. Con las reglas de legitimidad puede pasar una situación similar: las reglas ya no producen identidad o se ven afectadas por identidades emergentes de fuera o dentro de la organización; las estructuras de significación se ven alteradas por el uso de códigos excluyentes que se comparten poco, y la dialogicidad se ve presa de la manipulación de cúpula y de intereses oligárquicos. En tales situaciones, y aunque la desinstitucionalización pueda ser positiva, se produce inestabilidad o crisis del sistema institucional y, por ende, se afecta la capacidad vinculante de la organización.

Al haber discrepancias entre los principios de fundamentación y las actividades prácticas derivadas de las reglas de eficiencia y legitimidad, la integración universitaria, en virtud de sus imperativos de estabilidad y rendimiento, corre el riesgo de caer en el decisionismo político que se caracteriza por tomar acciones aparentemente emergentes que se realizan con la finalidad de mantener el orden, con una justificación en los marcos jurídicos o en las atribuciones exclusivas de la autoridad. En tal caso, las reglas de integración se vuelven *autoritarias* por cuanto se impone un modelo de acción —o una estrategia de conservación o cambio— que esta-

blece procesos vinculantes impuestos, llevados a cabo a través de evidentes mecanismos de coerción.

La búsqueda de integración en un marco de tensiones permanentes entre la eficiencia y la legitimidad corre el riesgo de caer en situaciones de *equilibrio catastrófico* que no favorezcan la actividad y la productividad organizativa de la universidad. La integración puede generar situaciones de suma cero en las que los costos y los beneficios se distribuyen dilemáticamente: lo que algún actor o unidad gana, el otro lo pierde, y los equilibrios dependen de estructuras que pueden ser potencialmente explosivas. Puede también ocurrir que el equilibrio institucional de la organización exprese una especie de “empate” de fuerzas, de proyectos y de actores, en la que todos tienen un poco y nadie cede nada. En ambos casos encontramos situaciones de equilibrio catastrófico debido a que se entorpece la actividad institucional, se viven procesos crecientes de ingobernabilidad y la universidad se vuelve organizativamente vulnerable a la intromisión de factores o fuerzas externas.

PRINCIPIOS DE REESTRUCTURACIÓN: ACTORES E IMAGINARIO INSTITUCIONAL

En la actualidad, la reestructuración se ha instalado como una categoría social de cambio y transformación que se sitúa especialmente en el ámbito de las organizaciones, por lo que alude a las necesidades y opciones para crear o renovar espacios, relaciones, interacciones y flujos de información y decisiones con la finalidad de ajustar o replantear insumos, estructuras, procesos, propósitos y rendimientos (Elmore, 1996). Reestructurar lleva implícita la gran preocupación sobre el “grado de funcionalidad” de la organización y sobre los ajustes necesarios a los “emplazamientos” de la organización para que sean adecuados a las exigencias de su misión futura. Implica también la preocupación por el diseño de los “bloques constructivos” de la organización, a efecto de hacer más favorables sus “ventajas competitivas”. Presupone, asimismo, ideas nuevas para pensar la inserción y contribución del trabajo, de las estructuras de poder y el fluir de la autoridad, la profesio-

nalidad y la información en el futuro de las organizaciones (Tomasko, 1996).

Con estas advertencias, sin embargo, vale la pena asumir a la reestructuración como una reforma sustancial que se distingue de las inercias y de los ajustes incrementales,⁷ con la finalidad de situarla en una posición teórica favorable para su análisis en el ámbito del cambio institucional. En este sentido podemos afirmar que la reestructuración es un proceso de cambio que modifica las características de la estructura y acción social, ésta última en los niveles de grupo e individuo, en diferentes estrategias articuladas y mutuamente interdependientes.

Pensar la relación entre acción y estructura, tal como se ha planteado, en el marco de la universidad como campo de fuerza, exige más que una alusión puramente organizativa y más que una alocución de tipo modernizante. Plantea la necesidad de introducir, como característica fundamental del análisis, el papel que juega el campo de significados para la acción y la movilización que los diversos actores universitarios tienen en relación con sus condiciones estructurales. Aunque es cierto, como se apuntó antes, que los campos de fuerza están constituidos por una estructura determinada de distribución de posiciones, asociadas con el volumen de capital que poseen los diversos agentes y de las cuales dependen las disposiciones y tomas de posición de éstos, es también

⁷ Autores como Guthrie y Koppich (1993) coinciden en reconocer una verdadera reforma o reestructuración cuando hay cambios en el poder de tomar decisiones, por lo que concierne a la relación entre los grandes poderes ejecutivos, la interdependencia entre oficinas y agencias públicas y los derechos de participación de la sociedad; cambios en las formas y mecanismos de distribución y redistribución de recursos; cambios regulatorios, por lo que concierne a los mandatos y prohibiciones; cambios en los valores, por lo que atañe a la elección y prevalencia entre los valores de igualdad, eficiencia y libertad; y la creación de nuevas coaliciones, por lo que se refiere a la amplitud o estrechez de los segmentos sociales que participan de los cambios. De acuerdo con Richard Elmore, en el análisis que desarrolla sobre los procesos de reestructuración escolar, existen tres cursos posibles de las cosas: transformación: cuando los cambios rebasan los límites institucionales, jurisdiccionales y profesionales; realineación adaptativa: si los esfuerzos de reforma se circunscriben al alineamiento de intereses clave como reacción a los cambios del ambiente político y social, y cooptación: cuando las viejas estructuras y sistemas absorben los esfuerzos de innovación (Elmore, 1996).

importante resaltar que los actores establecen una relación estructural en función de un imaginario y de un conjunto de prácticas que se expresan en diversos procesos lingüísticos de construcción de discurso.

Se trata de reconocer que, como lo ha apuntado Basil Bernstein (1996), toda distribución de poder en un orden institucional está estrechamente vinculada con formas de control que se producen a través de medios simbólicos. Esta construcción simbólica implica dos procesos fundamentales de construcción de códigos: el primero alude a los principios de selección a través de los cuales las cosas se comparan e identifican sobre la base de la semejanza percibida, en tanto que el segundo concierne a los principios de combinación mediante los cuales —con base en la definición de objetos por sus atributos patentes inmediatos— se establecen las relaciones que un signo o una cosa puede mantener con los otros que le preceden o le siguen.⁸ Estos principios equivalen a las dos formas de expresión lingüística de mayor fuerza cultural: la metáfora que se sustenta en la paradigmática, por la que es posible seleccionar palabras, y la metonimia o sintagmática, que permite relacionar o combinar palabras en oraciones con sentido (Tyler, 1996).

El carácter paradigmático o metafórico en el seno de la discusión organizativa de la universidad se expresa ahí donde aparecen referentes simbólicos principales, bajo los cuales se abriga una concepción y una significación de lo que es la organización y lo que ésta supone en contenido y orientación. Por su parte, la metonimia o sintagmática aparece allí donde se combinan ciertos elementos fundamentales —de orden discursivo, práctico y estratégico— para crear una organización con sentido institucional y político. Paradigmática y sin-

⁸ Bernstein ha construido su teoría de los códigos sobre esta diferenciación de base. Llama *clasificación* a la lógica de poder que permite aislar e identificar objetos, y *Marco (framing)* a la lógica de control que permite transmitir mensajes y regular las características del contexto comunicativo. De ello deriva la formulación de sus códigos de colección (caracterizados por una clasificación fuerte y un marco fuerte) estableciendo diferencias entre posiciones, funciones y tareas; y los códigos de integración (clasificación débil y marco débil) en los que el control aparece diluido en la trama de la vida cotidiana en forma de socialización (Bernstein, 1996).

tagmática institucional establecen los parámetros básicos de la organización del conocimiento que en ésta tienen lugar, a saber: la *categorización*, por la cual la organización universitaria identifica y diferencia posiciones, unidades, funciones y tareas; la *clasificación* institucional, que posiciona y ubica en campos a los agentes y a los capitales movilizables; el *ordenamiento* político, a través del cual se relacionan y jerarquizan niveles, funciones y decisiones en un marco de legitimidad y dominación, y la *penalización*, que controla y coordina, mediante mandatos y procedimientos institucionalizados con carácter imperativo, las acciones y decisiones, los flujos y las interacciones que atraviesan a lo largo y ancho el funcionamiento organizativo universitario. Todo ello se expresa en el ámbito simbólico y práctico de la acción, que estructura la eficiencia, la legitimidad y la integración de las reglas institucionales con distintas salidas dinámicas que, a su vez, reflejan el trayecto histórico de la universidad.

Respecto al carácter paradigmático, los actores desarrollan un armazón cognitivo sobre la base de ciertos principios estructuradores que orientan su posición como sujetos y sirven como punto de partida de sus formulaciones discursivas y sus acciones prácticas. Se trata de puntos de partida que ofrecen una imagen global del problema y, por lo tanto, puntos iniciales de referencia que le otorgan sentido y lo hacen más manejable.

Así es como las metáforas cumplen con esta importante tarea de evocar un “modo de ver” o una “manera de pensar” con la cual se construye el sentido y la orientación de las redes conceptuales y empíricas que, eventualmente, los sujetos construyen sobre la realidad.

La metáfora es imagen global y sentido fundamental de un objeto y campo de objetos. Permite captar con cierto grado de prontitud lo que un objeto es y cómo se espera que funcione. Sobre la base del pensamiento analógico, la metáfora compara, sintetiza, y advierte sobre la centralidad de tal o cual tipo de mecanismo rector o funcionamiento. Hace posible también, por su constitución y sentido, la versatilidad analítica, pues permite cotejar y convivir epistémicamente con más de una opción. El juego de las metáforas es, a un tiempo, una forma de ver el mundo y la comparación permanente de posturas que generan importantes capacidades heurísticas.

El estudio de las universidades, como organizaciones del conocimiento, encuentra en la metáfora un terreno fértil para tener la variedad de lecturas teórica y empíricamente posibles⁹ que realizan los agentes en sus posiciones, disposiciones y tomas de posición respecto de los campos de fuerza establecidos. En el cuadro 2 se presenta una síntesis de las principales atribuciones de las metáforas de la organización universitaria divididas en cuatro tópicos: insumos, estructuras, procesos y realizaciones, así como el campo central de evaluación que guía el significado institucional de la organización.

CUADRO 2

Metáforas de la organización

<i>Metáforas de la Universidad</i>	<i>Insumos</i>	<i>Estructuras</i>	<i>Procesos</i>	<i>Realizaciones</i>	<i>Campo de valoración</i>
Máquina	Objetivos productivos	Sistemas jerárquicos	Flujos de autoridad y obediencia	Utilidades	Maximización
Organismo	Necesidades	Interdependencia funcional	Intercambio de energía y funciones	Crecimiento	Adaptación
Cerebro	Capacidad de memoria y comunicación	Holografía	Información y toma de decisiones	Nuevos aprendizajes y capacidad de memoria	Autoorganización
Sistema político	Demandas políticas	Regulación de participación, representación y	Negociación y alianzas de intereses en conflicto	Reproducción institucional	Flexibilidad institucional
Cultura	Tradición y valores	Sistemas de representación simbólica	Producción lingüística y discursiva	Significados para la Acción	Construcción de identidades
Cárcel psíquica	Instintos, pulsiones y sentimientos	Sistemas de ansiedad y angustia	Racionalización y conciencia	Vencer resistencias al cambio	Autenticidad

⁹ He recuperado como guión de la exposición las metáforas de la organización que aparecen en el libro de Gareth Morgan (1986), aun cuando he buscado enriquecer varios de los planteamientos ahí vertidos.

Así es como, al pensar a la universidad como una máquina, aparecen actores que evocan la idea de exactitud, funcionalidad y pleno desempeño de mecanismos y engranajes, cual si fueran piezas de la relojería más sofisticada. Por ello es que se valora sobremedida la maximización, que se convierte en un campo que nutre y articula un conjunto de significados y símbolos asociados al desempeño institucional, su estructura, funcionamiento y desarrollo.

La metáfora se desplaza al plano del funcionamiento biológico porque asume a la universidad como organismo, el cual se nutre de ambientes y genera sus propios mecanismos de crecimiento, diferenciación y funcionamiento como si fueran un conjunto de necesidades para la sobrevivencia. Por eso se valora la capacidad de adaptación que la universidad muestra ante los cambios de los entornos y la turbulencia de los contextos.

Las imágenes se mueven y hacen girar los significados si los actores miran a las universidades como si fueran cerebros; esto es, ámbitos de procesamiento de información con capacidad de aprendizaje y reorientación traducidos a la imagen de verdaderos cuerpos pensantes dotados de inteligencia y capacidad de autodeterminación. Se valora aquí la autoorganización que la universidad muestra al aprender de su experiencia, y al asimilar positivamente las influencias por el cambio del entorno, así como por poner límite a los factores entrópicos o factores de desestabilización.

La metáfora cambia la percepción de las cosas porque hay actores que privilegian la visión política en el análisis y la acción sobre la universidad, por cuanto creen y suponen que, en lo fundamental, se constituye por férreos mecanismos de poder, negociación y grupos de interés que forman coaliciones y definen extensas redes de dominación, a lo cual se agrega la idea de que las organizaciones mantienen un orden permanentemente negociado. Por esta razón es que se pone especial énfasis en la valoración de la flexibilidad institucional y en el sentido de apertura y participación del régimen interno de la universidad, puesto que en esta visión radica la fortaleza principal de su desarrollo y estabilidad.

Se vuelve a girar la manivela simbólica de los actores cuando se fija la universidad bajo la mirada de la cultura, en la cual interesa analizar la lógica de los valores, creencias, rituales e ideologías. Aquí

interesan las identidades grupales y los valores simbólicos que dan cohesión a la universidad y contribuyen a mejorar su efectividad.

Una nueva mutación se genera porque hay actores que dan el giro hacia los inconscientes colectivos y el papel de las represiones y frustraciones en las conductas individuales y de grupo dentro de las organizaciones. Las organizaciones como cárceles psíquicas evocan los sentidos interpretados en los sueños, las implicaciones neuróticas y las trampas que nos tienden el lenguaje y las certidumbres. Por ello es que los actores privilegian la discusión acerca de los sentidos y mecanismos más adecuados para crear autenticidad respecto de la búsqueda emancipatoria de sujetos, instituciones y sus formas organizativas.

La reestructuración, en su carácter paradigmático, se reconoce y realiza en función de los supuestos y visiones asociadas a cada una de las metáforas seleccionadas y los significados asociados a cada una de ellas. Sostengo la hipótesis de que para cada metáfora, la relación entre las características y elementos de la reestructuración produce diferentes significados privilegiados.¹⁰

Ahora bien, los criterios selectivos de la paradigmática universitaria describen cambios en el momento en que entran al plano de la combinación o sintagmática institucional. En este último punto, los procesos entran a la escena de acuerdo con los principios con los que se ponen en juego las características del sistema y la acción social.

En el ámbito del *sistema*, es el *control*¹¹ el principio básico que influye decisivamente en el comportamiento de los fundamentos estructurales de la universidad, por cuanto supone un conjunto de arreglos normativos y espaciales que regulan la actividad de los agentes dentro de la universidad en términos de libertades, decisiones y movimientos. El control opera a través de restricciones y

¹⁰ Obviamente las metáforas aquí planteadas no agotan el imaginario de los sujetos y "agencias" en la universidad. Pueden existir y coexistir tantas metáforas como realidades históricas existan. Por ello sólo he deseado expresar, a través de las metáforas seleccionadas, un marco analítico para mostrar cómo operan los significados para la acción cuando se discute el cambio organizativo.

¹¹ Me baso para el desarrollo de este elemento en las propuestas realizadas por R. O. Slater (1993), especialmente en el análisis que desarrolla sobre las tres estructuras organizativas.

oportunidades en tres niveles fundamentales: el nivel de la *centralización* que alude a los imperativos de coordinación y la distribución del poder y la toma de decisiones; el nivel de la *formalización*, que plantea las posibilidades de acción, de conformidad con las reglas y procedimientos, y el nivel de la *complejidad*, que refiere a la división del trabajo, los criterios de jerarquización de la autoridad y la dispersión espacial.

En el ámbito de la *acción social* existe una subdivisión que vincula dos planos centrales: la *acción individual y colectiva*. En el primero, el principio de *autonomía*¹² es substancial para pensar en las potencialidades de la acción de los sujetos en función de atributos que le son inherentes a su cuerpo y su conciencia. La autonomía es un elemento estratégico que nos permite valorar el juego entre razón, voluntad y decisión de los individuos en las innumerables circunstancias de las tareas organizativas y funcionamiento institucional de la universidad. Argumentar sobre la reestructuración en este nivel nos lleva a destacar aspectos relativos a la *profesionalidad* de los sujetos en relación con sus capacidades y competencias para resolver tareas cuya expresión fundamental la encuentra en lo que hemos denominado el patrimonialismo epistémico. Nos remite, también, al plano de la *libertad*, entendida como conjunto de posibilidades de decisión y acción en circunstancias concretas y determinadas, lo cual es reflejo de los códigos, valores y prácticas del ejercicio académico disciplinario. Plantea, igualmente, el importante problema de la *responsabilidad*, por cuanto concierne a la manera en que el sujeto rinde cuentas de sus actos frente a distintos públicos y órdenes jerárquicos, con los cuales se asocia.

En el ámbito de la acción colectiva considero pertinente ubicar el plano de las interacciones diádicas, grupales y multigrupales bajo el principio de la *participación*,¹³ puesto que éste involucra distintas opciones a través de las cuales los sujetos entran a formar

¹² Me he inspirado para la conceptualización de este elemento en el interesante artículo de Gary Sykes sobre el profesionalismo de los maestros como eje central de la reestructuración de las escuelas (Sykes, 1996).

¹³ Para conceptualizar este elemento me ha sido de gran utilidad la discusión de H. Beare sobre los diferentes significados que tienen los consejos escolares en las escuelas (Bare, 1993).

parte de la dinámica de la universidad. Bajo este principio, la restructuración implica pensar en los procesos e instancias de *representación* y los términos en que ésta tiene significado para los diversos intereses y tareas de una universidad específica. Otro de los temas centrales que nos sugiere este principio tiene que ver con los mecanismos de *agregación* de intereses para poder reflexionar acerca de los procesos por los cuales ocurren las relaciones y transferencias de poder del plano individual al grupal, y de éste al de las unidades institucionalizadas. Por último, destacan los procesos de *toma de decisiones* como aspectos vertebrales donde se debate “quién obtiene qué, cuándo y cómo”.

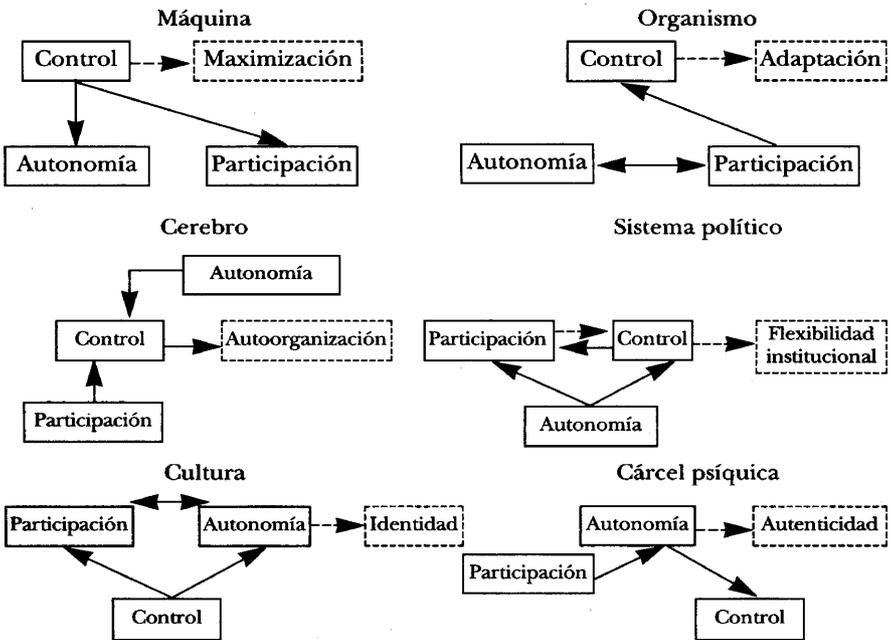
Es necesario advertir que estos elementos se acomodan de diversas maneras en función de la orientación y significados que pongan en juego los actores. Éstos desarrollan un armazón teórico-político (cognoscitivo, moral y práctico) sobre la base de ciertos principios estructuradores que orientan su posición como sujetos, y sirven de punto de partida de sus formulaciones discursivas y sus acciones prácticas.

Es indudable que en cada una de estas perspectivas y armazones teórico-políticos se construirán relaciones distintas entre los componentes del sistema y de la acción social. En algunos casos, la lógica del control se impone sobre la autonomía y la participación; en otros casos, estos últimos elementos se sobreponen al control; y en otros más, la participación o la autonomía *per se* constituyen el eje de la estructuración institucional y organizativa. Obviamente que dependiendo de cada uno de estas configuraciones estructurales serán los efectos e implicaciones de las acciones institucionales y los desempeños de la universidad.¹⁴

¹⁴ Como ejemplo de los distintos ordenamientos que se pueden generar, a continuación se presentan las posiciones y el peso de las características de control, autonomía y participación en cada una de las metáforas expuestas. Como puede observarse, en las metáforas *máquina* y *organismo* el control es superordinal, pero la relación entre autonomía y participación es más interactiva en la segunda que en la primera. En la metáfora *cerebro* el control se expresa como eje de articulación de la autonomía y la participación, en tanto que en la metáfora *sistema político*, es la autonomía el fundamento de la participación y el control que, además, mantienen una relación no vertical. Finalmente, en las metáforas *cultura* y *cárcel psíquica*, el control aparece en posición de subordinación frente a la participación y la autonomía,

LA UNIVERSIDAD COMO ARENA DE LUCHA INSTITUCIONAL

Al concebir a las organizaciones como una arena de lucha institucional abrimos el análisis hacia cuestiones básicas de diferente nivel: individuos compitiendo y negociando, organizaciones en conflicto y coordinación, e instituciones en contradicción e interdependencia. La convergencia funcional o asimétrica de estos procesos en las reglas institucionales es lo que amerita ser estudiado en virtud de cómo ciertas prácticas materiales y construcciones simbólicas le dan razón de ser a una universidad, lo que expresa, en el fondo, un arreglo institucional y, por consecuencia, un acomodo entre las reglas institucionales y los principios de restructuración a los que se ha aludido. En este sentido, bajo la perspectiva de la restructuración institucional, toda universidad es la expre-



pero en la segunda metáfora la autonomía es el valor supremo, en tanto que en la cultura tiene que vincularse estrechamente con la participación.

sión de una historia institucional; es decir, el reflejo de cambios en la formación y desarrollo de un proceso que atraviesa por momentos cruciales de institucionalización,¹⁵ reinstitucionalización¹⁶ y desinstitucionalización.¹⁷ En estos procesos se esconden también otros aspectos problemáticos de orden funcional, sistémico o propiamente político que pueden ser evidencia del nivel de conflicto organizativo o de su dinámica de funcionamiento como “anarquía organizada” o “sistema flojamente acoplado”.

Al ser las universidades espacios institucionales que se construyen —que se hacen y se rehacen en el tiempo— responden a la influencia de los contextos sociales donde se ubican las organizaciones y al efecto dialéctico que llevan implícito en sus ordenamientos y dinámicas internas. El contexto entra a la arena institucional no sólo como marco de las transformaciones ambientales, sino como una condición que obliga a las universidades, como organizaciones del conocimiento, a maximizar legitimidad y eficiencia

¹⁵ Institucionalización representa una forma de continuación más que una salida o transformación de un modelo reproductivo. Se trata aquí de reconocer los mecanismos y trayectorias por las cuales una institución se fortalece ya sea ampliando el margen de su influencia o cooptando nuevos procesos. Significa, también atender a su capacidad para aparecer como dada y, por ende, a su fuerza para resistir las evaluaciones sociales, lo cual supone pensar a las instituciones de acuerdo con su menor o mayor vulnerabilidad a las acciones e intervenciones humanas, individuales o colectivas.

¹⁶ Pensar en la reinstitucionalización significa reconocer los cambios que suceden dentro de sus márgenes establecidos o bien, interpretar su inclusión dentro de otra forma institucional que puede ser organizada sobre otros principios o reglas. En este caso, merece atención también la reaparición de una regla a través del tiempo, en contextos diferentes a los que le dieron origen y, probablemente, defendida por actores que en otro tiempo fueron sus principales detractores. Reinstitucionalizar equivale, pues, al reencuentro con una regla, a su utilización recurrente o a su desenvolvimiento por efecto de ajustes y coexistencias internas, ya sea respecto a otro orden institucional o a otro contexto diferente del que la vio nacer.

¹⁷ Desinstitucionalizar expresa la salida de una forma de institucionalización; o sea, refiere a situaciones en las que la acción se vuelve protagónica para el mantenimiento de los modelos reproductivos. Desde un punto de vista extremo, desinstitucionalizar se vuelve equiparable a la prevalencia de entropía o desorden, o bien puede ser asumida como el efecto de una confrontación interinstitucional entre actores y reglas en la que no es posible distinguir ningún predominio institucional, lo que genera crisis interna o, en el mejor de los casos, equilibrios inestables. Pero

como estrategia para incrementar sus recursos y capacidades de sobrevivencia.¹⁸ Con una orientación similar se advierte la importancia de los ambientes como campos organizativos que obligan o persuaden a las organizaciones a asimilar determinadas estructuras o modelos de comportamiento, con lo cual el isomorfismo institucional¹⁹ se convierte en un proceso de primer orden en las posibilidades de cambio o reestructuración. Con una mayor pro-

desinstitucionalizar también puede ser el efecto intencional de un proyecto o de una acción que a través de diferentes estrategias y mecanismos pretende acabar con la vigencia de una regla, subordinarla o llevarla a otro plano de operación. En cualquiera de estos casos, las reglas van perdiendo su potencia o actualidad para mantener su propiedad reproductiva respecto a los contextos que le dieron razón de ser.

¹⁸ Este reconocimiento ha permitido a autores de la escuela neoinstitucionalista recuperar un aspecto diferente del problema de la racionalidad que no está estrictamente vinculado a la eficiencia, sino que se asocia específicamente al problema de la legitimidad. Se asume que toda organización, independientemente del marco de su constitución formal, está incrustada en un ambiente institucionalizado, el cual es expresión de dos procesos fundamentales, a saber: la continua diversificación y complejización de la sociedad que refleja su continua modernización, y la existencia de mitos institucionalizados que expresan un conjunto de creencias aceptadas y utilizadas para interpretar y dar significado a las acciones. Con este razonamiento puede afirmarse que las organizaciones emergen de ambientes institucionalizados donde predominan mitos racionalizados. Estos mitos son expresión de "tipificaciones recíprocas de interpretaciones", por las cuales los sujetos evalúan, justifican y regulan sus acciones en términos de su significado y orientación. Por tal razón, los elementos de la estructura racional formal de las organizaciones están profundamente arraigados y son reflejo de interpretaciones de la realidad social: muchos elementos de las estructuras formales son altamente institucionalizados y funcionan como mitos (Meyer y Rowan, 1984).

¹⁹ La búsqueda de legitimidad en función de la naturaleza institucional y racional de los ambientes, hace que las organizaciones busquen imitarlos; es decir, intentan incorporar dentro de sus estructuras formales reglas institucionales consideradas legítimas en la forma de políticas, programas, profesiones, tecnologías, funciones, servicios y productos. Este isomorfismo institucional genera una dinámica distinta con la que se pueden interpretar los procesos organizativos más allá de las lógicas de la eficiencia, puesto que apunta hacia variables que si bien están en el plano de la racionalidad, no descansan en criterios de idoneidad técnica, sino en los mitos constituidos en torno de las mismas; o sea, en creencias aceptadas como dadas respecto a lo que es mejor o más adecuado, razonable o prudente en diversas prácticas sociales. De acuerdo con DiMaggio y Powell (1984) pueden distinguirse tres tipos de isomorfismo: el coercitivo, el mimético y el normativo. El *isomorfismo coercitivo* es consecuencia de la influencia política y de la legitimidad: aquí las organiza-

fundidad, el problema de las contradicciones institucionales que operan en los contextos y la forma en como éstas se expresan o se procrean dentro de las propias universidades ocupa un lugar importante en nuestro análisis. En este caso se abren caminos para la indagación de los procesos que describen tensiones institucionales debido a que las “lógicas” centrales²⁰ de campos simbólicos y prácticos se entrecruzan para resolver determinadas problemáticas o porque luchan para interpretar y ordenar campos de actividad que corresponden a otros dominios institucionales.

Sin lugar a dudas, la noción de contradicciones institucionales implícita en la idea de la universidad como arena de lucha es central para entender el surgimiento de actores, su capacidad de agencia y su subjetividad en el entramado del cambio institucional. Cada contexto institucional específico se enfrentará a un nivel de contradicción que hará de las rutinas y rituales un campo de deba-

ciones tienden a homogeneizarse por efecto de las presiones formales o informales que ejercen unas organizaciones sobre otras; por mandatos gubernamentales; por el ambiente legal, o por la imposición de procedimientos estándar, reglas y estructuras dependientes de los criterios de legitimidad del gobierno. El *isomorfismo mimético* es resultado de las respuestas a las situaciones de incertidumbre provocadas por “tecnologías mal comprendidas”; ambigüedad de objetivos y la “incertidumbre simbólica”. Tales circunstancias hacen que ciertas organizaciones se conviertan en modelos, en virtud de haber salido exitosas o haber mostrado efectividad en determinados contextos de incertidumbre. Finalmente, el *isomorfismo normativo* deriva principalmente de los ambientes de profesionalización; esto es, de la influencia que genera la educación formal y la legitimación que fomentan determinados grupos profesionales en relación con los requerimientos personales y la manera de pensar y resolver problemas organizativos. A ello se agrega la ampliación y diversificación de redes profesionales que amplían la organización profesional y permiten difundir más rápidamente sus modelos.

²⁰ En opinión de Friedland y Almond: “Los más importantes órdenes institucionales de las sociedades occidentales tienen una lógica central –un grupo de prácticas materiales y construcciones simbólicas– que constituyen principios de organización y que son disponibles para las elaboraciones de individuos y organizaciones. La lógica institucional del capitalismo es la acumulación y la mercantilización de la actividad humana. La del Estado es la racionalización y la regulación de la actividad humana por jerarquías legales y burocráticas. La de la democracia es la participación y la extensión del control popular sobre la actividad humana. La de la familia es la comunidad y la motivación de la actividad humana a través de lealtades incondicionales a sus miembros y a sus necesidades reproductivas. La de la religión es la verdad mundana o tras-

te y, potencialmente, de reordenamiento. Las contradicciones institucionales también serán el espacio de construcción de nuevas subjetividades a través de discursos tendientes a replantear las relaciones de poder y, por ende, las tecnologías de control y los mecanismos de normalización. Con la intromisión de la política y la cultura en las instituciones, la construcción social de los símbolos y prácticas que dan sentido a las acciones, las universidades entrarán a un nuevo espacio de definición que, en mi opinión, sentarán las bases para un nuevo arreglo institucional con nuevas orientaciones y sentidos.

Para dar cuenta de los procesos que ponen en contacto la historia, contextos y contradicciones institucionales en la universidad, establecemos un campo de coordenadas conceptuales que tienen la pretensión de ordenar algunos ámbitos de observación construidos como espacios de problemas y debates sobre la organización del conocimiento. Como se muestra en el cuadro 3, en la relación, que se establece entre reglas institucionales y principios de reestructuración, existen algunos problemas que a título indicativo pueden considerarse como escenarios potenciales de transformación organizativa.²¹ Se trata, por ende, de pensar los esquemas formales en los que se expresan los criterios orientadores y los problemas críticos identi-

cental y la construcción simbólica de la realidad en la que toda actividad humana toma lugar. Estas lógicas institucionales son simbólicamente construidas, organizativamente estructuradas, políticamente defendidas, y técnica y materialmente constreñidas, y por lo tanto tienen límites históricos específicos." (Friedland y Almond, 247, p. 48). A cada ámbito institucional corresponde una lógica central definida por el grupo de prácticas materiales y construcciones simbólicas que le dan razón de ser. Por ello, las instituciones construyen una relación de correspondencia entre sentido y conducta con lo cual describen sus pautas de actividad. Esto significa que las conductas tienen sentido para quienes dirigen su conducta solamente en relación con aquellos sistemas simbólicos que le subyacen, y que los sistemas simbólicos solamente tienen sentido en términos de la conducta. Debe señalarse que esta relación no se piensa en términos de logro o eficiencia, sino que las instituciones hacen que las cosas tengan sentido independientemente de la efectividad en los resultados.

²¹ Se trata de escenarios potenciales de reestructuración y no de situaciones de cambio organizativo. No estoy privilegiando tampoco algún ámbito de transformación organizativa, sino lo que me interesa es abrir el análisis a la identificación de campos problemáticos para, posteriormente, una vez precisado el nivel de cuestionamiento entre principios y reglas, poder establecer el ámbito específico de

CUADRO 3

Reglas institucionales y principios de restructuración
Problemas principales

<i>Reglas</i>	<i>Control</i>	<i>Principios de autonomía</i>	<i>Participación</i>
Eficiencia	Capacidades críticas (tecnología, recursos y capital intelectual)	Rutinas normalizadas (flujos funcionales y operacionales)	Movilización de recursos (producción, distribución y redistribución de activos)
Legitimidad	Transformaciones ambientales (cambio tecnoeconómico, político y simbólico de los entornos)	Corrientes de política (capacidad de orientación y conducción hegemónica)	Redes institucionales (espacios sociales y políticos de influencia y decisión)
Integración	Agenda de negociación (ámbitos de problematización y control de decisiones)	Clivajes políticos (áreas de acopio y sistematización de poder y estrategia)	Formación de coaliciones (coordinación de la movilización política)

ficados en las reglas institucionales, así como establecer el nexo problemático con los principios de restructuración, por cuanto se refiere a la relación entre metáfora y combinaciones, es decir, entre referentes simbólicos y acciones discursivas y prácticas en torno del debate, influencia y conflicto sobre los derroteros de la universidad, con lo cual ésta se contempla como una arena de lucha institucional, en la que diversos actores constituidos en fuerzas institucionales buscan establecer nuevos arreglos o, en su caso, presionar para que las reglas existentes se conviertan en un medio para la realización de sus expectativas y estrategias.

Así es como bajo la perspectiva de las reglas de eficiencia, habrá problemas de control porque se cuestionan las *capacidades*

transformación que bien pueden ser estructuras organizativas, estructuras de decisión, sistemas de planeación, evaluación o información, o bien transformaciones profundas de la cultura y el comportamiento organizativo. Para una discusión de los cambios en los modelos organizativos véase Cabrero y Arellano (1992), y sobre los niveles de innovación Cabrero y Arellano (1993).

críticas, o sea, el conjunto de habilidades intelectuales, lingüísticas e instrumentales que puede desarrollar la universidad para maximizar funciones, procesos y realizaciones de acuerdo con la naturaleza de sus tareas fundamentales, los campos de fuerza y las exigencias ambientales. La tecnología, los recursos y el capital intelectual que existen en un momento determinado de la historia universitaria, pueden poner en riesgo el dominio necesario que las distintas unidades organizativas o agentes deben tener sobre las operaciones indispensables que exigen la atención de sus demandas internas y externas, en función de la dinámica con que se expresen las modificaciones cuantitativas y cualitativas de los insumos y las finalidades de la universidad en su conjunto.

Un déficit institucional en este ámbito hace que los problemas de escasez, distribución y subcomprensión afecten las posibilidades de cálculo, previsión y regulación de las tareas universitarias, creándose una incapacidad real para sostener un proyecto de desarrollo alternativo, por lo que se da pie a la absorción de la eficiencia dentro de los mecanismos políticos de negociación y lucha ideológica que cumplen un papel importante, sea a través de la justificación de esa incapacidad, por la manifestación violenta de demandas o hasta por el sabotaje de que son objeto los esfuerzos de consolidación y desarrollo de núcleos tecnológicos y de capital intelectual en algunas áreas de actividad universitaria.

El debate sobre la relación entre eficiencia y autonomía se presenta en la manera como se definen y desarrollan *rutinas normalizadas* para regular los flujos funcionales y de operación entre cada uno de los componentes organizativos. Se presentan problemas de normalización debido a que la diversidad de tareas y actividades tienen que involucrar a las áreas de decisión como instancia de resolución de conflictos. Una rutina también se vuelve problemática si no es capaz de codificar sistemáticamente las demandas y las respuestas en el flujo de actividad organizativa, razón por la cual se generan sobrecargas de tiempo en el reconocimiento y realización de tareas que obstaculizan la atención de los problemas estratégicos de una función, un conflicto o un área de desarrollo de complejidad conceptual y tecnológica mayor.

Pese a que la normalización de rutinas puede convertirse en un recurso estratégico para hacer frente a los conflictos desatados

por la diversificación semántica y práctica de las capacidades críticas, éstas pueden también estar mal distribuidas y, en su caso, ser utilizadas como mecanismo de poder y no de eficiencia; en este caso, las estructuras burocráticas pueden ser fuertemente cuestionadas por su incapacidad de atención y resolución de problemas. En iguales términos, una rutina puede ser no pertinente para determinados campos de actividad que operan con estrategias de trabajo no rutinarias con exigencias crecientes de autonomía. En todo caso, las rutinas normalizadas se ven amenazadas por su inadecuación funcional, por su utilización política o por su desactualización tecnológica. Ello quizá plantee la necesidad de resolver algunos problemas de escasez, distribución o subcomprensión mediante estrategias diversas de movilización, negociación, legitimación o imposición institucional, recurriendo a las esferas más inmediatas de control, participación y autonomía que permitan subsumir los desacuerdos ideológicos o los procesos de ineficiencia en el interior de mecanismos instrumentales, que reflejen las necesidades técnicas, para mejorar el comportamiento organizativo y el desempeño de tareas y funciones consideradas básicas para el mantenimiento y sobrevivencia del orden institucional.

La eficiencia también se pone en entredicho en aquellas situaciones en las que la participación se ve obstaculizada por la *movilización de los recursos*, ya sea por un problema de disponibilidad, de distribución o redistribución. En tales casos, la eficiencia se ve mermada por la inexistencia de condiciones mínimas para el trabajo, o porque los niveles de desigualdad interna generan diferenciales en la relación tiempo-resultados que alteran la convergencia de tareas y funciones o el nivel mínimo de compatibilidad de información que genera inoportunidad, retraso o discrepancia en la toma de decisiones. Los recursos no se movilizan porque no se tienen o porque no se saben utilizar; también porque su nivel de depreciación funcional no es consistente con la tasa de reposición o actualización que la universidad genera.

La escasez produce, por consiguiente, serios problemas de participación en la movilización de recursos, ya sea por su nivel de concentración o por su grado de discrecionalidad; la misma distribución de los recursos puede ser altamente inequitativa tanto por su grado extremo de monopolio como por hacer depender la asig-

nación, más que de las necesidades reales, de diversos procesos de negociación; finalmente, los recursos no se movilizan por la inadecuación entre tecnología disponible y saber hacer, o porque las "masas críticas" en las diferentes tareas universitarias se desarrollan bajo esquemas de legitimación y no estrictamente por los imperativos funcionales o sistémicos. Asimismo, los recursos pueden ser producidos, distribuidos y redistribuidos de conformidad con los espacios de control político y práctico dominados por determinadas imágenes ideológicas o posiciones políticas: movilizar recursos tiene sentido diferente si se hace bajo perspectivas puramente tecnológicas que si se hace por motivos de resistencia, acopio de poder o necesidades de control.

Las reglas de legitimidad entran en tensión con el principio de control si no existe consistencia entre el orden interno y las *transformaciones ambientales*; es decir, si los ambientes normativos, tecnológicos, profesionales, políticos, económicos y simbólicos se convierten en factores de presión permanentes de las estructuras de coordinación y toma de decisiones en diferentes niveles institucionales. Los cambios en los entornos pueden someter a la crítica todos los mecanismos de asimilación de normas, directrices y conductas esperables. En el momento en que esto sucede, entra en crisis el sistema de roles y con éste, todo el andamiaje que coordina los esquemas tipificados de acción que permiten definir lo que se espera de los individuos, de las interacciones y de las propias operaciones funcionales entre los componentes humanos y no humanos de la universidad. Existe crisis de legitimidad porque los "mitos racionalizados" y las "clasificaciones rituales" operan sin ningún referente externo de actualización, con lo que se sobreponen los acuerdos internos de validación sobre las presiones del contexto. Las tensiones entre exigencias del mercado y los arreglos políticos y simbólicos problematizan las identidades institucionales, por lo que las lógicas de resistencia se colocan sobre los esquemas legitimatorios del poder y de las identidades proyecto. Con ello se alteran los niveles de dialogicidad y significación favoreciéndose la presencia de la segmentación institucional, creándose estrategias de cierre frente a los ambientes por efecto del dominio de oligarquías institucionales que imponen sus formas de racionalización, sus maneras de ver el mundo y una sola manera de conducir el destino de la organización universitaria.

Se generan, en tal sentido, contratendencias de apertura y cierre del funcionamiento institucional respecto de las normas, fuerzas políticas externas y mercados económicos, en relación con diferentes sectores del ambiente, insertándose discrepancias sobre las áreas y actividades que deben incorporar las demandas externas, tanto como en lo que atañe a los ritmos, niveles y magnitudes del cambio que es esperable incorporar. Ello es causa suficiente de un "desacoplamiento interno" que puede potencializar el nivel de conflictividad interna para crear desestabilización institucional o para ampliar la brecha institucional de operación, significación simbólica y desarrollo de discursos y prácticas entre unidades organizativas y agentes en los diversos campos de fuerza universitarios.

La legitimidad también se cuestiona debido a que los agentes y unidades organizativas son capaces de elaborar discursos estratégicos relacionados con la universidad en su conjunto o respecto de áreas clave de los subcampos político, burocrático o académico. Llegado este punto, los discursos se convierten en *corrientes de política* que reivindicán su autonomía institucional, a veces como nichos creados o como áreas de orientación y conducción hegemónica que repelen y contradicen el discurso dominante, con lo cual se generan situaciones de empate, sabotaje o neutralización. Estas circunstancias hacen difícil la capacidad directiva, volviendo a la política institucional una cuestión de negociación permanente, por lo que queda al margen la capacidad técnica de gestión y de decisión de cursos de acción para hacer frente a los desafíos del entorno, viéndose disminuida la posibilidad de las diferentes fuerzas y actores para desarrollar propuestas orgánicas de estados futuros considerados deseables para la universidad.

Algunas corrientes de política entran como apoyos de la agenda institucional; otras quedan postergadas y se manifiestan en otras etapas de instrumentación, funcionamiento u operación de las directrices institucionales. Cada una de estas corrientes mantiene cierta autonomía en determinados ámbitos de acción universitaria: unas derivan de la docencia; otras de las tareas de investigación; otras más del manejo sindical, de la protesta estudiantil o del funcionamiento burocrático. En conjunto, el encuentro o desencuentro entre las corrientes de política puede convertir a la universidad en una zona de turbulencia o, produciendo el desborda-

miento institucional o llevándola al plano del catastrofismo, o inercia. Por eso se requiere procesar esta turbulencia en el seno de las redes de interacción o de las fórmulas de coalición para desmenuzar o potencializar su fuerza y su control.

En un sentido similar, la legitimidad y la participación pueden entrar en crisis si se ve modificada la vigencia, magnitud, volumen o intensidad de las *redes institucionales* que constituyen los circuitos de intercambio, negociación y realización institucional de las bases de consenso material e ideológico entre los miembros de la universidad. Con ello se pone en entredicho el conjunto de recursos y trayectorias de interacción, considerados válidos para reconocer y retribuir capacidades, así como para movilizar energías, fuerzas, recursos y funciones dentro del entramado organizativo que describen las estructuras verticales y horizontales que definen a la universidad. Las redes se conforman como un entramado de posiciones, roles y estatus articulados por procesos de construcción de identidades. En función de una matriz identitaria, la red se construye en el centro de las relaciones institucionales por una suerte de "acomodamiento" en situaciones específicas de interacción marcadas por espacios compartidos, afinidades, empatías y simpatías que se producen por las preferencias, gustos, capacidades y cercanías psicosociales como la confianza, la lealtad, el reconocimiento lingüístico, la etnia o la influencia carismática.

Las redes se manifiestan como "círculos íntimos" de personas y grupos donde se procesa la lealtad y la confianza con distintos criterios y en distintas dimensiones. Cualesquiera que estos fueran, lo cierto es que las redes estructuran poder, decisiones y recursos de autoridad, por lo que pueden alterar la legitimidad si es que se sobreponen o subordinan a los procesos de participación. En más de un sentido, éstos pueden asumir la forma de mecanismos de presión para entrar a las diferentes redes, sea para regularlas y plantear diques institucionales o para entrar al disfrute de sus canonjías y prebendas. Por esta razón es que las redes pueden reflejar diferentes formas de capital político, académico y social, con mutaciones que van del ejercicio pleno del autoritarismo hasta las lógicas de sobrevivencia y resistencia, pasando por diversos segmentos de contrapeso institucional susceptibles de negociación.

Por lo que corresponde a los problemas de integración, éstos se plantean ahí donde se altera la agenda de negociación, en los momentos en los que se replantean los clivajes políticos o cuando se altera el modelo de formación de coaliciones.

La *agenda de negociación* se ve cuestionada porque se modifica el conjunto de temas asociados a los recursos y decisiones, debido a que –por el nivel de divergencia entre actores e intereses, o por el carácter inédito de la agenda en la historia organizativa– requiere ser discutida para llegar a ciertos acuerdos mínimos que fundamenten la previsibilidad de las acciones y de sus resultados. La agenda de negociación puede ser total o parcial dependiendo del grado de control que el cuerpo administrativo pueda mostrar en la toma de decisiones. Puede incluir temas irrelevantes desde el punto de vista del desarrollo institucional, lo mismo que temas cruciales de los cuales depende la estabilidad del sistema en su conjunto. La discrepancia entre la agenda política (aquella que llega a plantearse como conjunto de directrices institucionales en términos formales y reales) y la agenda sistémica (expresada como los problemas sentidos y percibidos por la mayoría de los agentes universitarios) puede deberse tanto a la agenda de negociación como al rango de actuación de la agenda estratégica, esta última considerada como el área de “atención organizativa” de los sectores dominantes, que resulta clave para controlar la cadena de toma de decisiones y los procesos de regulación institucional de la universidad.

La agenda de negociación pone en discusión distintos elementos cruciales de la potestad jurisdiccional de la universidad, sus exigencias de gobernabilidad y sus formas de socialización relacionadas con la producción, asimilación, transmisión y distribución del conocimiento. Es verdad que la agenda que se negocia en la universidad puede ser reflejo del nivel de institucionalización o desinstitucionalización que la caracteriza, del grado de autoritarismo que es propio de su régimen interno y de los equilibrios de los que depende su desempeño institucional. Por esta razón, es de capital importancia valorar la agenda de negociación de acuerdo con las lógicas de eficiencia y legitimidad que lleva implícitas en el plano de los controles, la autonomía y la participación que, directa o indirectamente, establece para distintas áreas, campos y agentes universitarios.

Los *clivajes políticos* en la universidad plantean problemas de autonomía e integración al transformarse los núcleos que condensan los intereses y decisiones que controlan determinados tipos de activos o recursos que son estratégicos para el desarrollo organizativo. Esto puede traducirse en modificaciones en las lógicas distributivas internas, en los mecanismos de toma de decisiones, o en la conformación de la propia agenda de negociación. Los intereses “empotrados” en las áreas institucionales hacen evidente las formas patrimonialistas de poder y dominación: la apropiación real de espacios físicos, programas, áreas académicas, establecimientos, y recursos administrativos y financieros hacen de determinados agentes figuras de poder real, y reflejan el dominio y manipulación de determinado tipo de capital en los campos de fuerza universitarios. Son los clivajes políticos los principales opositores a toda estrategia redistributiva que conlleve procesos de reasignación de posiciones y funciones dentro de las estrategias de cambio institucional.

Los clivajes políticos llevan implícitos sus propias fórmulas de socialización e interpretación y usos de la potestad jurisdiccional de la universidad en su conjunto. Por consiguiente, mantienen mecanismos propios de gobernabilidad que pueden ser incompatibles con las exigencias universitarias de innovación. Al expresarse como “aduanas” y “retenes” del flujo de información, de la cadena de decisiones y de la legitimación ideológica, los clivajes pueden alterar la eficiencia de los procesos si es que sus parámetros inherentes de desempeño no son considerados pertinentes o adecuados a la tendencia histórica de sus comportamientos; también alteran la legitimación interna, por cuanto siempre plantean, frente a los compromisos razonados y argumentados, la “dádiva” y la concesión como criterio de aceptación de la norma y de las decisiones de la autoridad. Al actuar en consecuencia de su capacidad de acopio y sistematización de poder y estrategias, los clivajes vulneran la autonomía de personas, grupos y unidades funcionales, toda vez que buscan imponer sus intereses dentro del conjunto de campos de fuerza, por encima de cualquier racionalidad técnica o sustantiva de cualquier proyecto o alternativa de transformación universitaria.

Finalmente, los modelos de *formación de coaliciones* se transforman por cuanto la lucha interna de facciones o grupos, o los cri-

terios y recursos para fundamentar un marco estable de negociación; empiezan a modificar el marco de los acuerdos básicos, su legitimidad y su eficiencia, con distintos niveles, grados e intensidades de inestabilidad en el espacio organizativo. Una coalición puede ser amplia o restringida, con carácter estructural o sólo coyuntural, y refleja las alianzas estratégicas entre agentes para la consecución de determinados fines de corto, mediano o largo plazos. Los cambios de coalición reflejan, en última instancia, diferentes procesos de interacción política e institucional, lo que representa la modificación de la racionalidad (o irracionalidad) de intereses de los diferentes agentes interesados en la conservación o transformación de las estructuras y funciones universitarias.

Al cierre que lleva siempre implícita toda coalición se oponen las presiones de apertura de todo proceso de participación, con lo que la integración institucional parece transitar por lógicas de cambio de coalición basadas en la cooptación o la alianza explícita, la creación de nuevos cuadros de defensa y resistencia, así como en la producción de nuevas oportunidades y su redistribución dentro de pautas de apropiación diferenciales. Si la universidad experimenta un cambio de coalición, puede pensarse, sin el menor asomo de duda, que se modificarán las pautas de reproducción o reglas en el ámbito de los discursos y prácticas de eficiencia y de la legitimación institucional.

Porque coligarse o coludirse equivale a incluir y excluir, resulta de primera importancia identificar los campos y los capitales negociables en el terreno universitario, al igual que la lógica discursiva que fundamenta dicha coalición: académicos innovadores pueden formar parte de discursos y coaliciones de mercado, de democratización o de tipo estatista, haciendo variar, por tanto, los criterios y mecanismos de los campos de fuerza y, con ello, las formas de construcción y desarrollo del patrimonialismo epistémico, de los mercados académicos y de la eficiencia de los servicios que la universidad produce e intercambia con la sociedad.

En conjunto, cada uno de estos problemas aparece como causas y resultados de la lucha institucional. Pueden ser susceptibles de diferentes tensiones, provocar diversos tipos de resistencia o ser el lugar de surgimiento de nuevos actores. También pueden convertirse en el escenario de las luchas principales o en objeto de los

intereses estratégicos en el seno de la universidad. Esto nos abre un campo de posibilidades para repensar la cuestión universitaria como un proceso de emergencia de una racionalidad organizativa que se instala más allá de la eficiencia –aunque sin excluirla– para ser discutida en el terreno más amplio y complejo de las necesidades de legitimación e integración institucional.

ARREGLOS INSTITUCIONALES Y PROYECTO

Hasta este momento hemos conceptualizado a las universidades como arenas de lucha institucional en las que se expresan campos de fuerzas (académicos, burocráticos y políticos), reglas institucionales definidas por criterios orientadores y problemas críticos, y distintos procesos de confrontación, imbricación, cooperación y competencia, donde entran en juego tanto los imperativos institucionales como la multirracionalidad e imaginario de los actores. Con todo ello, no estamos sino reintroduciendo un problema sociológico central que alude a la relación entre actor y estructura. Al respecto, más que asumir una posición reduccionista entre el individualismo metodológico y las posiciones holistas, tomamos una posición más constructivista en la que si bien las estructuras constriñen la acción también la posibilitan, por lo que es necesario aceptar la capacidad reflexiva de los actores para producir estructuras.²² Siguiendo a Giddens, podemos afirmar que las dis-

²² Estoy, por supuesto, más cercano a la posición que Anthony Giddens ha planteado en su propuesta de *estructuración* que consiste en indagar cómo “son constituidas las estructuras mediante la acción, y de modo recíproco, cómo la acción es constituida estructuralmente” (Giddens, 1987, 164). En estos términos he también realizado la lectura sociológica de la organización inspirado en la noción de campo de Pierre Bourdieu que permite ver a la universidad como un entramado institucional de posiciones, disposiciones y tomas de posición respecto a una lucha y una competencia por el control y dominio de capitales movilizables y producidos por ella misma. Con Crozier coincido en hacer la lectura bajo las reglas del juego (reglas institucionales) que permiten a los distintos agentes actuar para reducir áreas de incertidumbre y, con ello, incidir en el desbloqueo organizativo que inspira la libertad de acción en las universidades a pesar de sus condicionamientos operantes.

tintas racionalidades que operan en las organizaciones suponen niveles de interacción, dispositivos y estructuras.²³

Para pensar y operacionalizar la relación entre multirracionalidad (es decir, la existencia de distintas racionalidades organizativas) y estructuración que se manifiesta en los campos de fuerza que definen a la universidad, propongo como guía la lectura institucional de los diversos procesos que involucra. Para ello he pensado en un desglose analítico de lo que suponen las arenas y los arreglos institucionales en función de sus reglas y principios. Por tal razón es que se toma como eje de indagación la idea de proyecto, el cual encarna un nivel medular de construcción y definición de la acción social en el marco institucional, sobre el que gira un nivel de condicionamiento estructural, pero también un ámbito de posibilidades de realización de intereses “intelectualizados”, conceptualizados, legitimados y especificados políticamente, que habrán de dirimir, y recuperar, en su caso, los factores organizativos para llevar sus propósitos y adaptarse en función de las fuerzas opositoras –potencialmente aliadas o emergentes– que surgen de la propia interacción sociocultural y política de los campos organizativos.

En el proyecto se amalgaman intereses y expectativas en torno de un conjunto de interpretaciones más o menos coherentes, sobre la base de un diagnóstico y un pronóstico que entrañan cierto contenido utópico. Sintetiza de una manera específica –podríamos decir sobre la base de una forma de articulación multirracional– el conjunto de necesidades, oportunidades, capacidades y realizaciones que expresa la relación entre sujetos individuales y colectivos, y entre redes y movilizaciones internas y externas en el campo

²³ Volviendo a la argumentación de Giddens, la interacción comunicativa que es mediada por las estructuras de significado a través de esquemas de interpretación se ven reflejadas en las orientaciones básicas de la racionalidad; la interacción práctico-moral que es mediada por estructuras de legitimación mediante dispositivos normativos se expresa en los principios de justificación que encierra toda forma de racionalidad, y las interacciones de poder mediadas por una estructura de dominación y facilitadas por la disposición de medios y recursos se manifiestan en la construcción de nuevas relaciones que subyacen a la racionalidad.

organizativo. Para ello utiliza los distintos dispositivos de coordinación colectiva y sistémica, con la finalidad de establecer una dirección, funcionamiento y orientación específica al conjunto. El proyecto se construye sobre la identidad interna y la diferencia externa con otros proyectos,²⁴ lo mismo que por el nivel de desarrollo que exprese el eje directriz del campo, o sea, el monto y distribución del capital cultural disponible y disputable, y la agregación de conductas, roles y posiciones (*habitus*) organizativamente pertinentes en su continuidad y emergencia. Por consiguiente, el proyecto institucional se produce como una toma de posición frente a las condiciones de la arena o las arenas institucionales abiertas por la propia dinámica organizativa que, por supuesto, incluye el debate entre proyectos alternativos, los condicionamientos del ambiente, la disponibilidad de medios y recursos y la legitimidad de las finalidades de la universidad.

Como opción estratégica, el proyecto institucional incluye una fórmula de racionalidad que expresa la recuperación y ordenamiento de un modelo interno de relaciones vinculantes por medio del que será factible proponer un escenario de cambio y los dispositivos para llevarlo a cabo. El proyecto reconoce el funcionamiento estructural –del todo o de algunas de sus áreas– para plantear una estrategia de articulación en diferentes espacios de racionalidad: desde la eficiencia de los recursos y los controles normativos, hasta diversas fórmulas de legitimación y variadas (aunque acotadas y supervisadas) situaciones de acción comunicativa. Así entonces, el proyecto surge de una arena política institucional, en el marco de sus contradicciones más sentidas o en el centro de algunas formas de competencia o colaboración; pero surge como una racionalidad alternativa que desbroza los caminos para un conjunto de

²⁴ De ahí que la formación de un proyecto lleve implícito un alto componente de racionalidad estratégica, cualesquiera que sean las expresiones de otras formas de racionalidad, sean éstas de tipo instrumental o comunicativa. El proyecto no solamente supone lecturas de ciertas áreas de incertidumbre de la realidad, sino que se asume a los otros proyectos o a los otros actores como sujetos potenciales de cálculo racional de sus intereses y expectativas, por lo que entraña siempre estrategias para dominar, controlar o manipular a los otros sujetos racionales y sus proyectos reales o potenciales.

arreglos institucionales. Éstos no representan solamente campos discursivos, sino espacios de congruencia estratégica que aluden a distintas opciones de institucionalización que se caracterizan por diversas exigencias, lógicas y dinámicas estrechamente interconectadas. El proyecto articula diversos niveles y procesos, razón por la cual la estabilidad de los arreglos institucionales que genere puede ser valorada en función de diversas razones estratégicas o por cierto tipo de equilibrios que se fundan en mecanismos de adaptación práctica, por dispositivos velados o explícitos de negociación, o por criterios que emanan de otros arreglos extraorganizativos y que coexisten en forma contradictoria o cooperativa con los que son propios a la organización.

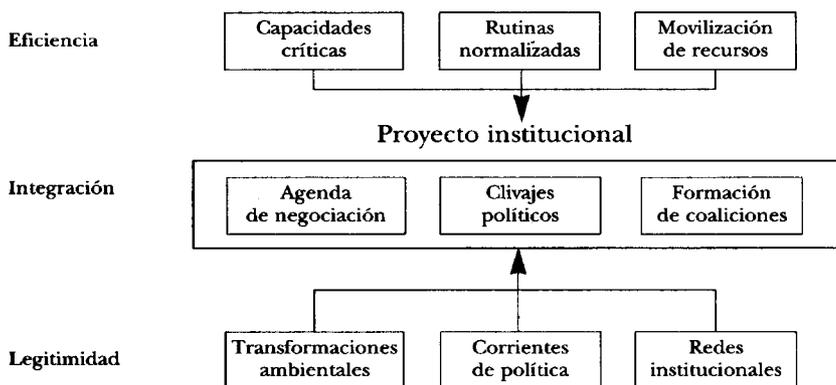
Desde esta perspectiva, las universidades como organizaciones del conocimiento se comprenden y explican como un proceso de construcción social y política, a través de la formulación de proyectos que se instalan y fundan en torno de una propuesta de racionalización organizativa. Se trata de proyectos que emergen, como ya se indicó, de las arenas de lucha institucional donde se manifiestan la crisis, la contradicción o convergencia de diversos espacios de institucionalización o reglas institucionales. El proyecto no es, en tal sentido, reflejo de un conjunto de controles fincados en relaciones estímulo-respuesta; tampoco es la expresión mecánica de un proyecto global que se construye en las instancias regulatorias del Estado o del gobierno y que se instrumentaliza a través de políticas públicas; menos todavía puede ser asimilado a la imagen de un modelo gerencial que reivindica la tecnología institucional o la ingeniería de operaciones.²⁵

²⁵ Por estas razones, la configuración organizativa universitaria no es una variable independiente con la cual se explica el comportamiento o disfunciones de una modelística instrumental; al contrario, ésta debe ser entendida como variable dependiente de un conjunto de procesos e interacciones vinculados a definiciones sociales, construcciones simbólicas y culturales, formulación y realización de estrategias y arreglos institucionales que definen un nivel determinado de estabilidad, efectividad, eficiencia, legitimidad e integración de la universidad como conjunto. En tal sentido, la universidad no puede aceptar *a priori* su inserción en algún tipo organizativo fincado en procesos estándares: ni máquina burocrática, ni anarquía organizada, ni organizaciones flojamente acopladas pueden ser aceptadas como criterios de comprensión y explicación de las organizaciones universitarias. En tanto arreglo institucional, procli-

El proyecto institucional genera arreglos institucionales en función del tipo de integración que sea capaz de producir, de acuerdo con el nivel de articulación o conflictividad que caractericen a las reglas de eficiencia y de legitimidad, con todos los elementos problemáticos que ellas involucran. Como se muestra en el cuadro 4, que expresa una relectura de la relación entre las reglas institucionales y los principios de reestructuración presentados en el cuadro 4, el proyecto se sitúa en los tres ámbitos de las reglas de integración, a saber: agenda de negociación, clivajes políticos y formación de coaliciones.

CUADRO 4

Lógica de los proyectos institucionales



ve a una configuración en diferentes niveles y estadios que emanan de procesos complejos y altamente contradictorios, la universidad debe ser pensada en su fluidez y diversidad más que en su previsibilidad emanada de modelos abstractos. Aunque ciertamente son estructuras y sistemas las que estabilizan diversas fórmulas de actividad organizativa, éstas asumen el rango de contingentes, y son susceptibles, por ende, a la redefinición y alternancia. Por ello, la propuesta para la explicación de las organizaciones universitarias que se usa en el presente estudio no es compatible con la propuesta "ingenieril" o "decisionista", sino más bien con los tipos ideales sociológicos que articulan comprensividad interna de la acción y explicación causal externa, apenas como fórmulas de indagación y contraste y no como horma heurística de asimilación deductiva. Esta perspectiva no es, por tanto, la del tecnólogo o la del dirigente o administrador, sino la del analista social que busca, como diría Max Weber, explicar, interpretando la acción social abriendo campo a lo emergente y residual como recurso necesario de contraste frente a los esquemas previsibles derivados de la estructura.

El proyecto institucional representa un arreglo político, cultural y económico entre los distintos ámbitos de acción que corresponden al control, la autonomía y la participación. Expresa una relación específica con cierto grado de estabilidad entre la agenda de negociación, los clivajes políticos y la formación de coaliciones. La articulación de estos tres componentes representa, por ello, una orientación y un sentido en torno de los cuales se han acomodado y reequilibrado, por decirlo así, los diversos componentes implícitos en los espacios problemáticos de la eficiencia y la legitimidad universitaria. Así, los problemas subyacentes bajo las capacidades críticas encuentran asidero en un cierto nivel de respuesta a las exigencias que plantean las transformaciones ambientales, situación que se refleja, asimismo, en la conformación de cierto modelo de rutinas institucionalizadas a las que corresponde una determinada tendencia en la movilización de recursos. Las corrientes de política también se "ajustan" al entramado institucional y las redes que configuran se ponen a prueba al absorber las contradicciones principales entre aquéllas y el resto de los elementos institucionales.

Es claro que el acomodo o reequilibración que plantea el proyecto institucional de todos los elementos constituyentes de los campos de fuerza universitarios, se produce porque es capaz de proponer y realizar los encuentros y depuraciones necesarias en el ámbito de la agenda de negociación, los clivajes políticos y la formación de coaliciones. Las transformaciones que el proyecto sea capaz de realizar en estos ámbitos, será buena parte de la clave para conformar un nuevo arreglo institucional que dé vigencia a una alternativa de desarrollo organizativo para la universidad.

Con la finalidad de establecer una propuesta mínima de indagación teórica sobre los tipos de arreglos institucionales que se pueden definir para la universidad, creo conveniente una clasificación sustancial de los componentes asociados a los procesos de integración, a fin de determinar los ejes sobre los cuales el proyecto puede vincularse con algún tipo de arreglo institucional. En este sentido, me parece sugerente la siguiente clasificación:

La agenda de negociación será *amplia o restringida* de acuerdo con el alcance de los temas y contenidos que se incluyan en el sistema de debates y discusiones sobre el pasado, presente y futuro de la universidad.

Los clivajes políticos serán *diversos o unitarios* en función de la cantidad de espacios académicos, burocráticos o propiamente políticos que aparezcan como dominios específicos de determinados grupos o fuerzas institucionales tanto en el interior como al exterior de la universidad.

La formación de coaliciones será, por su parte, *abierta o cerrada* dependiendo del nivel de inclusión que tenga capacidad de generar respecto a la diversidad de perspectivas, imaginarios, intereses y posiciones sobre los temas institucionales considerados estratégicos para el desarrollo universitario.

De acuerdo con la posición en la que se sitúen cada una de las reglas institucionales de integración, se definirá el tipo de arreglo institucional que se configure en un momento determinado de la historia universitaria o en un contexto social específico. En el cuadro 5 se presentan los arreglos institucionales que se derivan de la relación que, en un proyecto determinado, describe el comportamiento

CUADRO 5
Tipos de arreglos institucionales

<i>Reglas de integración</i>	<i>Tipo de arreglo</i>			
	<i>Participado</i>	<i>Delegado</i>	<i>Tecnocrático</i>	<i>Autoritario</i>
Agenda de negociación	Amplia	Restringida	Amplia	Restringida
Clivajes políticos	Diversos	Unitarios	Diversos	Unitarios
Formación de coaliciones	Abierta	Abierta	Cerrada	Cerrada
Eficiencia	Epistémica	Prebendaria	Económica	Conservadora
Legitimidad	Democrática	Corporativa	Tecnológica	Jerárquica

de las distintas reglas de integración. Los arreglos institucionales propuestos o logrados por los proyectos, en el marco de nuestra reflexión teórica son, por lo tanto, situaciones límite que suponen apenas elementos iniciales de interpretación y no modelos acabados. Se caracterizan, en consecuencia, por establecer relaciones progresivas o regresivas entre determinados niveles de eficiencia y legitimidad: las reglas de integración que busca establecer el proyecto institucio-

nal cumplen su papel primordial al hacer compatibles, mediante diversos mecanismos, las variaciones entre la eficiencia y la legitimidad institucionales que son resultado de su encuentro positivo o de las discrepancias que describen alguna dirección posible.

En esta perspectiva, cabe postular cuatro tipos teóricos de arreglos institucionales, a saber: participados, delegados, tecnocráticos y autoritarios. Las características de cada uno de ellos se delinearán a continuación:

Arreglos participados: Estos arreglos se caracterizan por mantener una agenda de negociación amplia, clivajes políticos diversos y coaliciones abiertas. Resuelve los problemas institucionales de control, autonomía y participación en torno de una eficiencia epistémica articulada con una legitimidad democrática. La eficiencia epistémica se caracteriza por la creación y mantenimiento de reglas técnicas apegadas a la producción del saber, en términos de rigor y mérito, que se imponen como criterios básicos sobre cualquier otro tipo de relación técnica asociada al poder, la tecnología y las diversas expresiones culturales. Con ello se busca corresponder con legitimidades democráticas sustentadas en la amplia participación mayoritaria en espacios colegiados de deliberación y consenso que se mueven en lógicas de discusión, argumentación y persuasión que respetan la autoridad académica basada en el prestigio científico y el desarrollo intelectual. Para los arreglos participados no puede haber restricción al saber siempre que esté sustentado en criterios científicos y lógicas antidoctrinarias. Tampoco se justifican las restricciones a las distintas voces universitarias, en la medida en que éstas contribuyen con la universalidad de la ciencia y la cultura, y es legítimo definir alianzas amplias porque de ellas depende la representatividad y el consenso mayoritario. En este tipo de arreglos observaremos, además, el predominio de enlaces verticales generalmente cortos, y lazos horizontales más amplios que articulan estructuras académicas preponderantemente homogéneas.²⁶

²⁶ Los enlaces verticales hacen referencia a las líneas jerárquicas de control y comunicación que se establecen dentro de la organización y a las que se atribuyen determinados niveles de autoridad y competencia. Los enlaces horizontales corresponden a las interacciones y comunicaciones que ocurren entre unidades del mismo

Arreglos delegados: Este tipo de arreglo institucional se define por tener una agenda de negociación restringida, clivajes políticos unitarios y coaliciones abiertas. Con estos elementos se afianza una *eficiencia prebendaria* caracterizada por el mantenimiento de relaciones técnicas que llevan los intereses de determinados grupos y fuerzas institucionales en función de las canonjías y activos organizativos que derivan del usufructo de una posición y un capital controlado y acrecentado a través de situaciones de monopolio. Aunque esta eficiencia puede estar articulada al saber, lo cierto es que su dinámica no responde a los criterios de mérito y desarrollo intelectual, sino que se sustenta en el privilegio y la exclusión del dominio sobre determinados campos disciplinarios, políticos o burocráticos, respecto a cualquier agente universitario o estrategia de innovación que amenace esta condición. En consonancia con la eficiencia prebendaria, este tipo de arreglo institucional se sustenta en una legitimidad corporativa que prohíba un conjunto de lealtades a los beneficios de grupo que sirven como instrumento de cooptación política y mecanismos de reproducción de los sistemas rituales que fundamentan los discursos y las prácticas académicas. La lógica de los beneficios personales y los mecanismos de presión, a través de la movilización de masas, son rasgo común de este tipo de situaciones institucionales. Ésta es la punta de lanza de la formación de coaliciones que buscan la alianza de oportunidad más favorable para asaltar el poder y después distribuirlo bajo criterios prebendarios y corporativos. En este tipo de arreglos, por la manera en que acomoda los problemas de control, autonomía y participación, los enlaces verticales son acotados y fuertes, los enlaces horizontales estrechos y las estructuras que articulan son muy homogéneas, por lo que casi siempre se ordenan en sentidos verticales de lealtad a figuras carismáticas o “caudillajes” políticos.

Arreglos tecnocráticos: En este tipo de arreglo institucional la agenda de negociación es amplia, los clivajes políticos diversos y las coaliciones cerradas. Este acomodo entre los distintos proble-

nivel jerárquico; y las articulaciones permiten observar la relación que se establece entre diferentes tipos de estructuras, mismas que pueden variar en los diversos niveles jerárquicos o en el marco de los enlaces horizontales (Duverger, 1996).

mas de control, autonomía y participación se produce en la medida en que genera eficiencia económica por cuanto hace a la búsqueda de relaciones óptimas de mercado. La eficiencia de costo-beneficio que se encuentra en la base de este tipo de arreglo institucional tiene asidero en una forma de legitimidad que crea sentido y significación en el desarrollo tecnológico. La legitimidad tecnológica crea imágenes de modernización que buscan resignificar todas y cada una de las prácticas institucionales en el plano académico y administrativo. Al ser la tecnología un instrumento de ahorro y potencialización de energías y recursos, se considera como el vehículo central para articular los controles institucionales con las necesidades de participación y autonomía. Las señales del mercado son sustanciales y justificatorias de la transformación de los bienes y servicios de la universidad al ser el motor activo de las preferencias y gustos de los consumidores. Por ello la agenda de negociación es amplia y cambiante para hacer frente a la dinámica del mercado; por ello, también, los clivajes políticos se diversifican como muestra de plasticidad y adaptación institucional, a pesar de que todo se ordene en términos de coaliciones cerradas que aluden a una especie de alianza estratégica entre competidores. El saber y los prestigios profesionales se construyen no ya sobre la validez epistémica, sino sobre las indicaciones de la oferta y la demanda de conocimiento y de sus aplicaciones. Por sus características primordiales, en este tipo de arreglos institucionales los enlaces verticales son cortos, los vínculos horizontales restringidos y subordinados a las exigencias funcionales; además, se observa la articulación de estructuras heterogéneas en tamaño y composición como estrategias de gerencia institucional moderna.

Arreglos autoritarios: Existe en este tipo de arreglos una agenda restringida, clivajes políticos unitarios y coaliciones cerradas. Este tipo de acomodo o reequilibración institucional se funda en una eficiencia conservadora que busca mantener los ejes técnicos del prestigio y la imagen institucional por lo que hace a las maneras de producir bienes y servicios académicos. Frente a la eficiencia económica, la eficiencia conservadora justifica los costos de sus servicios por el sentido de élite que los sustenta; respecto a la eficiencia prebendaria reivindica el estatus mantenido por la costumbre y la imagen creada, y respecto de la eficiencia epistémica

revela la necesidad de los hábitos y las destrezas intelectuales consolidadas. A este acomodo institucional corresponde una legitimidad jerárquica que defiende las posiciones de autoridad por la experiencia y el prestigio estamentario. No comulga estrictamente con la tecnología por considerarla un artificio del desorden, ni coincide con la legitimidad corporativa por considerarla expresiones de los legos e inexpertos; tampoco subtiende las creencias de la legitimidad democrática por ser expresión de la anarquía y la ingobernabilidad. Por estas razones, su agenda está siempre restringida a los temas que corresponden al interés primordial de la conservación institucional, puritana y reactiva ante todo símbolo extranjero que no responda a las familias institucionales: acaso por ello, los clivajes políticos son verdaderos empotramientos históricos de grandes personalidades y sacerdotes académicos, en tanto que las coaliciones se producen de acuerdo con la pureza de sangre y los linajes transeculares. Este arreglo institucional se instrumenta organizativamente mediante cadenas de mando sumamente verticales y compactas; con estructuras horizontales cupulares y estrechas que controlan los principales centros de decisión; además, las estructuras que articulan son altamente homogéneas para evitar los desacuerdos y las demandas excesivas.

Conviene advertir que los arreglos institucionales que acabo de describir no tienen sentido alguno si no se les contempla en el marco de las arenas de lucha en que se ubican y de las cuales son producto. Es necesario, por ello, tomarlos como sugerencias analíticas que pueden servir de guía para interpretar la complejidad de las situaciones de conflicto, convergencia, competencia y cooperación que se observan en los discursos y prácticas institucionales que tienen criterios orientadores y problemas críticos; situaciones que son susceptibles a los imaginarios, metáforas y estrategias de reestructuración y que adquieren contenido en el marco de la problematización social, política e institucional de la eficiencia, la legitimidad y la integración. Son, por tanto, indicativos del nivel de constitución y operación de los campos de fuerza que se manifiestan en el seno de las universidades, en sus estrategias de organización del conocimiento.

Por último, los arreglos institucionales pueden ser utilizados para hacer alusión a situaciones globales de las universidades, y per-

miten realizar estrategias comparadas de indagación y análisis. Pero también son útiles para describir e interpretar la complejidad en un solo espacio institucional, atendiendo a los diferentes campos de fuerza que constituyen el escenario institucional y organizativo de las universidades. Así, los campos académicos pueden seguir las tendencias de alguno o de varios de los arreglos institucionales, al igual que en los subcampos burocrático y político. En cualquier caso, se trata de instrumentos analíticos que deben ser utilizados en su riqueza conceptual y no en el sentido de un encasillamiento teórico que parcializa el estudio y castra la imaginación.

Nosotros utilizaremos esta propuesta con atención especial en la complejidad que encierra, mediante un intento ordenador de la diversidad de hechos y procesos de un caso que hemos elegido como objeto de análisis: la Universidad Pedagógica Nacional, en cuyas particularidades creo se encierran muchos aspectos compartidos con otras experiencias institucionales que buscan también la organización del conocimiento. En cualquier caso, la experiencia de análisis que iniciaremos a continuación busca ilustrar e identificar líneas fructíferas de problematización que contribuyan al esclarecimiento conceptual y empírico.

SEGUNDA PARTE
TRANSFORMACIONES AMBIENTALES
Y CONTEXTOS EMERGENTES

1. REFORMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

La meta general de la política de la tercera vía debería ser ayudar a los ciudadanos a guiarse en las grandes revoluciones de nuestro tiempo: la globalización, las transformaciones de la vida personal y nuestra relación con la naturaleza [...]

La política de la tercera vía no debería identificar globalización con un apoyo universal al libre comercio. El libre comercio puede ser un motor del desarrollo económico, pero dado el poder social y culturalmente destructivo de los mercados, sus consecuencias más generales han de ser siempre examinadas [...]

La libertad debería significar para los socialdemócratas autonomía de acción, que a su vez exige la implicación de la comunidad social en sentido amplio [...]

Uno podría sugerir como lema principal para la nueva política: ningún derecho sin responsabilidad [...]

En la sociedad actual, un segundo precepto debería ser: ninguna autoridad sin democracia [...]

ANTHONY GIDDENS, *La tercera vía*

TRANSICIÓN, LEGITIMIDAD Y EFICIENCIA

Hacia fines de la década de los ochenta, la sociedad mexicana parece haber iniciado una etapa de transición institucional¹ como

¹ Pienso que la transición institucional no es un proceso homogéneo y lineal. Es, sobre todo, un proceso de tensión entre diferentes factores a escalas diferencia-

respuesta a las nuevas necesidades y desafíos sociales y económicos. Transición en que obviamente enfrenta el agotamiento del modelo centralizador estatal (presidencialista y de partido hegemónico) y de su modelo político de legitimidad y control (corporativismo vertical, clientelismo político y corrupción), mientras busca las innovaciones necesarias para enfrentar tanto los vacíos institucionales heredados como las nuevas realidades de la interacción social y política.

Asumo la transición como un proceso de tensión entre diferentes factores a escalas diferenciales y con una buena dosis de incertidumbre, pero que incluye también proyectos políticos e intenciones sociales de diferentes actores que discuten la posibilidad y viabilidad de nuevas formas de ordenamiento institucional.

Los efectos de los factores, niveles de tensión, escalas e intensidades de los mismos, así como el carácter y naturaleza de los proyectos y actores que entran en las mismas, permiten identificar, por lo menos, dos tipos de transición que, con fines heurísticos, pueden asumirse para valorar el lugar e importancia de determinados procesos. Llamo *transiciones rectoras* a aquellos procesos macroestructurales o de repercusión macrosistémica que modifican o alteran los tiempos de largo plazo, que además transforman las bases de las interacciones fundamentales de la sociedad y cuyas repercusiones encadenan el orden político, social y cultural. En contraparte, denomino *transiciones de relevo* a aquellos procesos de nivel *meso* o microestructural que modifican áreas o subáreas institucionales en el ámbito cultural, político, social o administrativo con cierto nivel de autonomía respecto de sus entornos, por lo que pueden ser espacios de innovación conflictiva dentro de los macrosistemas con efectos diferenciales en su estabilidad y cambio. Las transiciones de relevo pueden ser la antítesis de las transiciones rectoras, secuelas de las mismas o bien, espacios anticipatorios de procesos de más largo alcance. Además, las transiciones de relevo coexisten en espacios ínter o intrasistémicos y pueden tener efectos multiplicadores o simplemente actuar sólo dentro de sus propios límites.

les y con una buena dosis de incertidumbre, pero que incluye también proyectos políticos e intenciones sociales de diferentes actores que discuten la posibilidad y viabilidad de nuevas formas de ordenamiento institucional.

Las transiciones rectoras y las de relevo no implican necesariamente cambios en todos sus órdenes. Su expresión fundamental se da respecto de ejes vertebrales, de temas considerados vitales o problemas emergentes, no vistos antes y percibidos ahora como una amenaza. La lógica de estas transiciones puede describir los más diversos mecanismos: pacíficos, pactados, violentos o intempestivos. Las más diversas formas que imprimen cualidades a la transición de las cuales depende la rapidez de los tiempos y de los movimientos. Las transiciones suponen también racionalidades y actores emergentes, tradicionales o inéditos que actúan en consecuencia de las oportunidades y de los riesgos que pasan por la lectura de la ideología, la cultura y la fuerza de la costumbre, frente a las alteraciones que causa una nueva situación o la persistencia de las mismas. Actores que ceden o se vuelven intransigentes, que luchan o que callan por causas auténticas, necesidades prácticas o por complicidades.

Las transiciones se desplazan en el tiempo, y su significado histórico se expresa no tanto en lo que logran, sino en lo que dejan atrás. Hacia adelante la transición no tiene fin. De cara al pasado se distancian de modelos institucionales de vida. La utopía y el futuro en la transición es sólo la brecha en el camino, y su función más bien consiste en evaluar lo logrado respecto de lo que se deja en el camino y que puede ser considerado un triunfo o una derrota, o quizá también lo único que pudo realizarse.

Utilizo la idea de transición rectora para referirme a los procesos de infraestructura y superestructura que el país está viviendo, y cuyos referentes básicos están dados en la relación entre el mercado, la sociedad y el Estado. Particularmente, y sólo a fin de fijar el espacio de la transición educativa mexicana, considero como eje de articulación a aquel que se instala en la recuperación de la autonomía estatal, en por lo menos tres vertientes centrales, a saber:

- 1) Ampliar el margen de efectividad social de las políticas públicas educativas, sobre todo por lo que concierne a recuperar la capacidad de autonomía del Estado en las decisiones que atañen tanto a sus orientaciones, como a la distribución de los recursos educativos;
- 2) Replantear las bases de los arreglos institucionales corporativos –sindicales y burocráticos–, para adaptarlos a las líneas

- de coordinación intergubernamental en el contexto del pacto federal, y
- 3) Redefinir los espacios institucionales para incorporar a nuevos actores sociales en un nuevo marco de legitimidad social y de efectividad de la escuela pública.

La búsqueda de fórmulas de negociación para instrumentar las líneas anteriores marcó mucho los diferentes eventos y coyunturas de la transición. Para el caso de la educación y de su aparato estatal, esta transición adquiere rasgos particulares donde parecen insertarse las perspectivas y dimensiones de la reforma educativa, misma que asumo como una transición de relevo y que tiene en la federalización educativa un conjunto de significados respecto al pasado de sus ámbitos sistémicos y, hoy en día, respecto a la transición nacional.

LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

En el marco de la Reforma del Estado Mexicano, en mayo de 1992, el Ejecutivo Federal, a través del entonces Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, emitió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el cual destacaban como prioridades de la modernización educativa: la reorganización del sistema educativo, mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros del gobierno federal a los respectivos gobiernos estatales;² la reformulación de los contenidos y materiales educativos –fundada en una nueva idea de educación básica de calidad que se instrumentará con programas emergentes de aplicación inmediata para cada uno de los niveles que la constituyen–, y la revalorización de la función magisterial, donde el

² Con la firma del ANMEB entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE, se transfirieron a los estados más de 700 000 trabajadores, cantidad mayor a la suma de los trabajadores del resto de las secretarías de Estado; 100 000 bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles; además, recursos financieros por un monto de 16 billones de pesos para el ejercicio presupuestal 1992, cantidad superior al precio de venta de 14 de los bancos desincorporados en el proceso de privatización (Moctezuma, 1993; Solís, 1993).

maestro aparece como un actor central en el mejoramiento de la calidad educativa en dos sentidos estratégicos: mejoramiento profesional y salarial (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992).

Para llegar a la firma del Acuerdo Nacional se revisaron exhaustivamente los ordenamientos jurídicos respectivos de las 31 entidades federativas para evaluar las características de las legislaciones locales en función de los requerimientos de la nueva propuesta de descentralización, lo que dio lugar a la reforma de ocho ordenamientos jurídicos de carácter estatal (Serra, 1993). Esto condujo a la promulgación de leyes y decretos para la creación de un organismo descentralizado en aquellos estados que lo consideraran pertinente, a efecto de recibir lo que el gobierno federal transfería. Fueron creados 26 organismos descentralizados y sólo cinco entidades absorbieron directamente las oficinas federales de educación básica y normal (Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán).³

Un año más tarde, en agosto de 1993, los planteamientos del Acuerdo Nacional adquirieron carácter constitucional y reglamentario con la reforma al artículo tercero constitucional y la promulgación de la nueva Ley General de Educación. Con ello se dio nueva base jurídica a un programa político educativo que expresaba la capacidad de reforma del Estado en contexto de crisis, vale decir, una fórmula de consolidación constitucional que evitara "desinstitucionalización y fragmentación". Con esta nueva maquinaria institucional, el gobierno mexicano quería sentar las bases para una nueva relación entre la sociedad y el Estado en materia educativa, con el consecuente efecto esperado de legitimidad, control y efectividad.⁴

³ Con esta acción "la descentralización ganaba tiempo, con el objetivo de crear mejores bases políticas y jurídicas —en el ámbito laboral, administrativo y político— para la integración de los nuevos recursos personales y materiales transferidos a los gobiernos de los estados; además, se evitaba la integración rápida del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados, que tal vez hubiera sido traumática en varios de ellos" (Arnaut, 1994).

⁴ El Acuerdo Nacional de 1992, mismo que se inscribiría en el marco del nuevo federalismo mexicano, representa un punto culminante del proceso de descentralización que, en el caso del sector educativo, ha tenido una historia que inicia con las experiencias de desconcentración (1976-1988 y 1979-1982) y descentralización (1982-1991), que en buena medida ofrecieron grandes oportunidades

En el contexto de la federalización, el gobierno central conservó varias atribuciones estratégicas:⁵ el control normativo técnico-pedagógico y de los contenidos educativos en el ámbito nacional, el financiamiento compensatorio y la evaluación del sistema educativo nacional. Se trata de atribuciones de rectoría y regulación global que pretenden mantener la integración de la educación nacional, lo

para consolidar el proyecto de la burocracia estatal educativa. En una apretada síntesis de los factores que ayudaron a la decisión estatal de federalizar los servicios de educación básica y normal, podemos decir que desde 1970 hasta 1992 la burocracia estatal ya había logrado importantes resultados en:

- constituir una plataforma institucional para la organización y gestión de los servicios educativos en los estados, que permitiera la administración local de los recursos educativos y la constitución de un microsistema de toma de decisiones de acuerdo con las exigencias políticas y sociales de cada entidad federativa. Entre los efectos más importantes de esta circunstancia se encuentra el mejoramiento relativo de la eficiencia administrativa (concerniente en la agilización de trámites administrativos), la descentralización de la gestoría política del sindicato frente a la SEP y la constitución de una autoridad regional que coordinara la diversidad de servicios y funcionarios burocráticos federales en cada estado. Situaciones expresadas en el desarrollo de las oficinas federales de educación en los estados (primero conocidas como Delegaciones SEP; después como Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED) y finalmente como Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP);
- haber logrado una posición favorable en el realineamiento político que experimentó el SNTE como efecto de la caída del grupo Vanguardia Revolucionaria (grupo hegemónico del SNTE desde los años setenta), con lo cual logró abrir la negociación e incorporación, dentro de las posiciones políticas del SNTE, a la oposición, con diferentes formatos locales de acuerdo con su importancia y peso diferencial. El efecto de este proceso ha sido un cambio fundamental en el funcionamiento y operación del SNTE, al exigirle una estructura de operación política más descentralizada y, de una u otra forma, ajustada a las realidades locales de sus secciones y circunstancias educativas, y
- haber generado la reactivación financiera del sector educativo y la inyección de recursos para la reforma educativa en tres ámbitos básicos: los contenidos y materiales educativos, la carrera magisterial (en sus vertientes de salario profesional y formación y actualización) y la participación social en educación. Esta circunstancia le permitió al Estado disponer de un recurso estratégico de negociación para controlar las orientaciones de la política educativa.

⁵ De acuerdo con la Ley General de Educación, son atribuciones del Ejecutivo Federal, a través de la SEP:

- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal.

que dota al gobierno central de una fuerza capital para intervenir en las situaciones internas de cada entidad federativa: al movilizar recursos con una enorme capacidad de arrastre sociopolítico como lo son los programas de atención al rezago educativo, al mantener el control de la orientación nacional de la educación mediante la definición de los planes y programas de educación básica y normal y el control de la producción nacional de los libros de texto gratuitos, y al establecer los criterios y parámetros para la evaluación del desempeño educativo en los estados como mecanismos de control político-financiero y de la efectividad de las políticas educativas de los estados.

En términos políticos, la firma del Acuerdo Nacional expresaba también una resolución a la situación de “empate” entre la burocracia política y el sindicato magisterial, que en las experiencias descentralizadoras previas, había generado el cierre del “ciclo corporatista” (Street, 1992),⁶ el cual reflejaba ahora una ganancia

-
- Establecer el calendario escolar mínimo para cada ciclo lectivo en dichos niveles.
 - Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales.
 - Formular las disposiciones con apego a las cuales se prestarán los servicios de actualización docente.
 - Regular el sistema nacional de créditos, revalidación, equivalencias y certificación de conocimientos, así como llevar el registro nacional de instituciones educativas.
 - Evaluar el sistema educativo nacional y fijar los lineamientos para la evaluación que el gobierno de cada entidad federativa debe realizar.

En el marco del nuevo federalismo educativo, la Ley también determina las atribuciones que competen a las autoridades educativas locales, entre las que destacan: la prestación, organización y supervisión de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la formación de maestros; y proponer a la Secretaría de Educación Pública, los contenidos regionales que deben ser incluidos en los programas de educación primaria, secundaria y normal, y prestar los servicios de actualización permanente para maestros de educación básica y normal. También prevé importantes atribuciones de la Federación y los estados, entre las que destaca la prestación de servicios diversos de los de educación básica y de formación de maestros. (Ley General de Educación, 1993).

⁶ De acuerdo con Susan Street en el ciclo que subyace bajo la descentralización educativa [...] todo parece como si fuera iniciativa tecnocrática (SEP) –las llamadas innovaciones– seguida por una oposición beligerante verbal de VR (SNTE), a veces con movilizaciones simbólicas, seguidas por negociaciones cupulares, seguidas a su vez, por algún acuerdo y/o alianza que implica modificaciones en los planteamientos de todos frente a la política oficial” (Street, 1992, p. 54).

relativa para la nueva burocracia política con ideología modernizadora. La descentralización educativa aparecía como el resultado de la recuperación fiscal del Estado, del afianzamiento de los “tramos de control” en los ámbitos centrales de la gestión educativa y como expresión de una adecuada fórmula de “liberalización”⁷ respecto de las oposiciones internas a la política educativa que pudo replantear el factótum sindical de cuño corporativo.

Sin embargo, la instrumentación de la descentralización educativa, después de casi siete años de haberse formulado, ha tenido que enfrentar varios problemas de integración entre los sistemas federal y estatal en cada una de las entidades federativas.⁸ Problemas relacionados con la homologación salarial y de prestaciones, con la sistematización presupuestal para cada uno de los servicios educativos, con la organización de los sistemas estatales de educación y con los respectivos de formación y actualización para docentes en servicio, sin dejar de lado las cuestiones relacionadas con la unificación de las secciones sindicales en cada estado son, entre otros, los proble-

⁷ “La liberalización amplía las bases sociales de la estructura política, y es una fórmula que las posiciones más radicales repudian por su efecto ‘mediatizador’ sobre la lucha contra el autoritarismo; pero es una forma de cambio limitado que puede estabilizar las relaciones políticas porque implica una negociación entre el poder y las oposiciones. Como en otros casos, en México el mecanismo liberalizador era atractivo porque mantenía el tradicional liderazgo político del Estado; al mismo tiempo se vio como una manera de salvaguardar su autonomía en relación con la sociedad, principio clave del autoritarismo. En términos de negociación política, la apertura gradual y discriminatoria a las oposiciones ampliaba el margen de maniobra de las autoridades al mantener siempre abierta la posibilidad de dar marcha atrás, alternativa que era una poderosa carta de negociación frente a grupos movilizadas. En segundo lugar, la liberalización también era una fórmula afín al sistema político mexicano porque permitía soluciones pragmáticas y *ad hoc*. Tal vez el aspecto que menos se menciona y vale la pena destacar es que la relativa flexibilidad, asociada con la inestabilidad inherente a la liberalización en México, ha estado a disposición del poder y de las oposiciones” (Loaeza, 1994).

⁸ “La SEP instrumentó los siguientes programas, que formaron parte de las prioridades de la transferencia en materia de relaciones laborales: *i*) regularización de plazas de educación normal y de actualización del magisterio que aún se encontraban preincorporadas; *ii*) regularización de plazas del esquema de educación básica; *iii*) regularización de personal directivo y de supervisión que ostentaba plazas docentes; *iv*) regularización de plazas por re zonificación económica, y *v*) regularización de la basificación de plazas y en la emisión de dictámenes escalafonarios” (Moctezuma, 1994).

mas que se han venido resolviendo para dar paso a la nueva integración del sistema educativo nacional bajo el amparo de la descentralización; es decir, de la integración de 32 sistemas estatales de educación que habrán de concurrir y coordinarse nacionalmente para desarrollar un nuevo potencial educativo de la nación.

En este nuevo contexto que puso de manifiesto el Acuerdo Nacional, es prudente preguntarse hasta dónde el cambio de los espacios institucionales que se derivan de la descentralización, permitió trastocar las lógicas autoritarias, centralizadas y corporativas de la educación nacional,⁹ a través de la incorporación de nuevos vectores de acción institucional que alientan la participación, la organización y toma de decisiones descentralizadas y la competitividad política para consensar y definir las orientaciones educativas que operan en los ámbitos locales. En tal sentido, cabe preguntarse también si están modificándose los actores y las pautas convencionales de negociación.

Las preguntas tendrán que ampliarse en relación con el papel y significado que juega la descentralización educativa en la dinámica que se establece entre la centralización del poder y la descentralización administrativa.¹⁰ Especialmente importante es el problema de si la política de federalización educativa lleva implícito algún tipo de desprendimiento del poder político en la transfe-

⁹ Debemos recordar que el pacto político fundacional de la educación pública en nuestro país conformó y reprodujo, con ritmos e intensidades diversos, tres arreglos institucionales básicos: la centralización política y administrativa; las reglas corporativas de agregación de intereses y negociación política con el magisterio, y el carácter de bienestar social de la escuela.

¹⁰ Recordemos que este problema atañe a todos los Estados con estructuras federales. A diferencia de los Estados unitarios, en los que la estructura política es homogénea e indivisible, y de los Estados confederados donde las regiones mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, en los Estados federales las normas creadas legalmente por el gobierno central obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales. Tal es la razón de que la centralización administrativa, política y económica sea una tendencia natural de los sistemas federales, lo cual no supone que se sobreponga siempre a las autonomías regionales y a las estructuras de coordinación, corresponsabilidad y división de atribuciones específicas. Por eso, es factible hablar de federalismo cooperativo si los órdenes gubernamentales participan coordinadamente en la atención de los problemas públicos (Aguilar, 1996).

rencia de los activos burocráticos y administrativos de la educación, y si esto está permitiendo –y hasta qué punto– la creación de un nuevo conjunto de “reglas institucionales”¹¹ que de alguna forma reflejen un marco distinto dentro del cual los actores políticos de la educación puedan interactuar, definir estrategias, organizarse, evaluar cursos de acción y pagar costos que en el esquema centralizado no podían hacer;¹² es decir, se trata de ver si la agenda de la descentralización se vincula o no con la agenda de la reforma del autoritarismo político y burocrático en educación (Guillén, 1996).

Asimismo, interesa saber hasta dónde y en qué términos, desde el punto de vista de la gobernabilidad, la descentralización educativa inserta a las variables regionales como nuevos espacios para producir y recrear legitimidad, y cómo a través de ella, si se amplía la eficacia educativa y maximiza su efectividad social frente a las crecientes presiones de modernización e integración que expresa el contexto nacional cada vez más globalizado.¹³

¹¹ Asumimos una posición analítica que concibe los arreglos institucionales como un espacio de convergencia de la cooperación y del conflicto. No asumimos a las instituciones con “una imagen estereotipada según la cual las instituciones son realidades formales y lo que realmente cuenta es cómo se organizan los actores sociales para defenderse del poder del estado” (Hernández, 1996). Por ello no se privilegia la protesta y el conflicto, sino el vínculo dialéctico que éstos tienen con los procesos de cooperación, lo que manifiesta la creación y transformación de instituciones.

¹² En una de las perspectivas del llamado Nuevo Institucionalismo, “las instituciones estructuran la conducta de los actores políticos en competencia por el poder. Sobra decir que las hipótesis del Nuevo Institucionalismo tienen un carácter más probabilístico que determinístico, en el sentido de que los arreglos institucionales no influyen en el proceso político de igual manera en todo lugar y en todo tiempo, sino que maximizan o minimizan –manteniendo *ceteris paribus* otras variables– la probabilidad de ocurrencia de tales o cuales efectos y consecuencias” (Lujambio, 1995, 45).

¹³ Nos interesa reconocer cómo la descentralización va a recuperar la gran hazaña de la educación pública en México que queda dibujada de la siguiente manera: “De 1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetos se redujo de 68 a 12.4 %, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tiene acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es de alrededor de 90 % y cuatro de cada cinco egresados tienen acceso a la enseñanza secundaria. Se ha establecido una compleja red de modalidades y planteles en todos los niveles. En educación primaria están inscritos más de

Pensamos que la descentralización educativa lleva al plano de juegos de suma variable, lo que de otra forma se convertiría en juegos de suma cero:¹⁴ recupera lo financiero, lo pedagógico-curricular y lo burocrático-administrativo en fórmulas alternativas con sentidos, orientaciones e intensidades construidas en las realidades locales y que, deseablemente, se espera lleguen al ámbito nacional en perspectiva competitiva, compensatoria y solidaria. Lograrlo, sin embargo, exige la presencia estratégica del poder federal para impulsar, corregir o neutralizar situaciones poco favorables a la gobernabilidad del sistema.

Asumimos, pues, que la descentralización educativa ha incorporado un nuevo marco de relaciones intergubernamentales¹⁵ a la arena de política pública educativa. Nos parece que esta nueva realidad incidirá de manera importante no solamente en la configuración de un nuevo diseño institucional y administrativo, sino también en diferentes procesos que estarán redefiniendo la lógica intervencionista y benefactora del Estado y, como consecuencia, las formas y características de la participación social respecto de sus competencias en la gestión social del desarrollo, sobre todo por lo que hace a los servicios de educación pública.

Nos parece que la descentralización educativa transmuta aspectos importantes de la articulación funcional entre el gobierno central y los gobiernos locales y regionales al precisar normativamente una nueva distribución del trabajo institucional; modifica también la articulación jerárquica entre ambas esferas al estable-

14 000 000 de niños, y en secundaria más de 4 millones. Tan sólo en los diecinueve años de vigencia de la actual Ley Federal de Educación, el número de alumnos pasó de 13.7 a casi 26, el de maestros de 419 000 a poco más de un millón 100 000, y el de planteles de 61 000 a más de 165 000" (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992).

¹⁴ Como Lujambio nos advierte sobre la relación entre federalismo y presidencialismo: "El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial actitud antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales" (Lujambio, 1996, p. 23).

¹⁵ Es obvio que se trata de una relación entre descentralización, relaciones intergubernamentales y gerencia intergubernamental (Martínez y Méndez, 1996) con especial énfasis en las repercusiones locales de la organización de los sistemas educativos.

cer quién define los contenidos de la agenda educativa y quién y cómo emplea los recursos de poder para ejecutar las decisiones tomadas respecto de las cuestiones de la agenda. Pero también, en el fondo, la descentralización educativa parece incluir un tópico fundamental relacionado con la lógica del desarrollo nacional, y que tiene que ver con la “articulación material”, la cual refiere al campo de la distribución del excedente social a través de la educación, es decir: quién recibe qué, cuándo y cómo (Oszlak, 1994) .

Para la educación en México, lo anterior es una cuestión de primer orden debido al reto de legitimar nuevos órdenes e imaginarios sociales que por mucho tiempo habían sido recriminados y que a duras penas se incorporaron a las agendas estatales. De ahí que, en mi opinión, con la descentralización educativa, cada entidad federativa tendrá que plantearse y, en su caso, reaccionar a problemas que vinculan a la educación pública con procesos centrales que rodean a la Reforma del Estado, tales como: la desregulación, la privatización, la desmonopolización y la propia democratización de los espacios institucionales. De ahí a su vez que, para analizar las opciones de reestructuración o innovación institucional que se presenten en las diversas realidades locales, debemos estar atentos a las siguientes interrogantes que, en mi opinión, se volverán cruciales en el marco del nuevo federalismo educativo:

- ¿cómo balancear la fuerza y las oportunidades de la privatización de las escuelas y de diversos ámbitos de los procesos educativos en situaciones locales concretas?
- ¿cómo legitimar y probar en términos sociales si el criterio de necesidad básica que debe ser satisfecha prioritariamente por la educación, en cumplimiento de los derechos humanos, podría ser sustituido por el de demanda solvente o el de la calidad de los mercados que satisfacen las necesidades de los consumidores?
- ¿cómo valorar el alcance y significado de la descentralización –en los ámbitos local, regional y nacional– en los procesos de desregulación, cuando éstos se traducen en la supresión de funciones, en la extinción de organismos institucionales o en una verdadera flexibilidad organizativa que agiliza funciones y fomenta las iniciativas públicas y privadas en el desarrollo educativo?

- ¿con qué criterios decidir si la lógica de la libre contratación y negociación laboral o de los insumos y suministros institucionales de la escuela, pueden ser alternativas de calidad educativa y de justicia distributiva?
- ¿cómo se liberalizarán los mercados políticos e institucionales gobernados por el corporativismo burocrático y gremial?
- ¿cuáles serán los mecanismos y qué actores los que protagonicen a la democracia, sobre todo en su versión acotada de autorrepresentación, participación y autogestión comunitaria en la escuela?
- ¿con qué estrategias y recursos se generarán las nuevas identidades culturales y políticas, y cómo enfrentar el “efecto crisis” que consiste en la amenaza de insurrección cuando se ceden poderes a espacios de gestión local o regional?
- ¿cuáles serán los mecanismos organizacionales (burocráticos, profesionales o colegiados) que se convertirán en los ejes de la transformación de los nuevos espacios de la gestión institucional en educación?
- ¿con qué criterios –y con qué margen de variación respecto de las normas nacionales– podrán conducirse los servicios educativos en las realidades locales, y cómo habrán de evaluarse la eficiencia, calidad, equidad y efectividad de los mismos?
- ¿qué tipo de contenidos y qué características tendrán los nuevos programas educativos y cuáles serán las nuevas orientaciones de los servicios que de ellos se desprendan?

Al margen de las relaciones con el gobierno federal, que evidentemente siempre serán un referente en las vertientes de concurrencia o coordinación en las responsabilidades educativas, nos interesa analizar hasta qué punto y cómo la descentralización educativa configura –si es que lo hace– una “ventana de oportunidades” para el diseño e instrumentación de innovaciones institucionales.¹⁶ Nos interesa reconocer los conflictos que en el marco de

¹⁶ En el marco del federalismo, los estados pueden “presentar alternativas de innovaciones institucionales sobre nuevas maneras de resolver viejos problemas. Esto implica que debe haber una diferenciación de políticas según las condiciones propias de cada entidad. Si se cometen errores al buscar nuevas soluciones, los fra-

la heterogeneidad de los estados crea o no la descentralización educativa.¹⁷ A su vez, queremos dar cuenta de la manera en que los extremismos ideológicos de las diferentes fuerzas políticas vinculadas con la educación se ven matizados en el entramado social de distintos actores que local o regionalmente han podido desarrollar canales de comunicación y disponibilidad institucional de colaboración, y observar cómo esto puede producir mayor sensibilidad frente a las oportunidades que coyunturas, voluntades políticas y acuerdos sociales de orden local o regional crean para hacer avanzar o no la educación. Esto es equivalente a reflexionar sobre el efecto de las políticas descentralizadoras y de los capitales sociales (Fox, 1995) locales para mejorar la calidad de los servicios educativos, su administración (su *governance* local) y su significación social.

Algunas evidencias mínimas nos permiten entrever los primeros síntomas de las alternativas de innovación institucional¹⁸ que se

casos serán locales y no nacionales. La multitud de experiencias se deberá traducir en mejores políticas públicas, más descentralizadas, y de un carácter más gradualista" (Díaz, 1995, p. 13).

¹⁷ La heterogeneidad de las diferentes entidades federativas por cuanto se refiere a su configuración educativa, social y política ha generado respuestas diferenciadas a la descentralización educativa. En algunos estados, los servicios educativos que prestaba la federación tenían mayor peso que los que ofrecía el propio gobierno estatal (como en Oaxaca o Aguascalientes); en otros, la relación era paritaria (como en Tabasco y Veracruz) y en otros más –los menos– los servicios estatales tenían mayor peso que los federales (como en el Estado de México). Las configuraciones políticas también eran divergentes: existen estados como Veracruz donde coexisten tres sindicatos magisteriales independientes, además de dos secciones del SNTE; en otras realidades regionales, la presencia conflictiva de la CNTE como en Chiapas, Guerrero y Oaxaca siempre planteó una agenda diferente de negociación; y en algunas circunstancias más, la hegemonía del SNTE y de sus fracciones cupulares, como en San Luis Potosí, Durango e Hidalgo, habían planteado pautas específicas de interacción con la burocracia federal y estatal. La experiencia institucional y organizativa en la administración de los servicios educativos también había sido diferente, y las variantes en los rendimientos educativos, en la mayoría de los casos asociados a niveles de desarrollo y pobreza, mostraban también signos claros de inequidad (Prawda, 1989).

¹⁸ Al romperse las rutinas institucionalizadas de los pactos políticos de la centralización y del corporativismo, ahora, con la descentralización, tiende a modificarse cada vez más (en un sentido de diversificación ideológica y política) la orien-

perfilan para la educación en varias entidades federativas, lo que lleva de entrada al reconocimiento de la especificidad de las variables regionales y de sus alcances territoriales. Aunque también nos deja entrever el importante papel que juega el poder local en la reconfiguración institucional de la educación con sus evidentes manifestaciones de intermediación, intercambios políticos y luchas por el poder en los procesos decisorios (Cabrero, 1995).

La experiencia de la federalización educativa parece dejarnos la enseñanza de que la recuperación del pacto federal es hoy en día necesaria para la creación de nuevos equilibrios institucionales que den cabida a fórmulas de integración más distributivas y menos concentradoras en la acción público-estatal. Pienso que,

tación social de la escuela y los parámetros de su eficiencia y efectividad. A ello quizá responden las experiencias de entidades gobernadas por el PAN, como es el caso de Baja California, Chihuahua, Guanajuato y seguramente Nuevo León. En otros casos, los arreglos corporativos de viejo cuño se afianzaron en varios estados, y los patrones clientelistas y patrimonialistas siguen siendo los ejes estructuradores de las realidades educativas, tanto del currículum como de las propias instituciones. Sin embargo, tales experiencias aparecen dentro de los márgenes de las realidades locales y, si bien pasan por procesos de negociación federal, no dejan de ser espacios delimitados que pueden ser modificados por la fuerza de variables sociales y políticas de contenido local y regional. Por lo menos así lo dejan entrever los casos de Hidalgo y San Luis Potosí. Otras circunstancias locales parecen evidenciar los signos de la coexistencia entre los modelos federales y estatales, cuyos finos equilibrios se mantienen, sin embargo, por la capacidad política de los propios gobiernos estatales, como lo demuestra el caso del Estado de México. En ocasiones, estas realidades expresan todavía la disputa no resuelta de fuerzas nacionales que tienen todavía importantes posiciones locales. Son patentes, por ejemplo, las pugnas entre el corporativismo sindical del viejo estilo vanguardista y los gobiernos locales emergentes dentro del propio partido dominante o de las oposiciones, como en el caso de Puebla. En otras ocasiones, los viejos estilos de negociación corporativa y patrimonial, en rubros acotados, permiten ampliar la capacidad de innovación en áreas institucionales o políticas de mayor alcance educativo, como en Aguascalientes y Durango. Finalmente, en otras circunstancias como la de Chiapas, el grado de conflictividad social manifiesto genera el acoplamiento entre los espacios institucionales y las fuerzas políticas debido a la creciente preocupación nacional por mantener la paz y la estabilidad. La conciliación de intereses o su depuración política en un ámbito acotado, pero de amplio consenso como el educativo, parece ser el resultado de una política compensatoria que exige transformar las emergencias coyunturales en estructuras más estables, lo cual se convierte en un importante estímulo para una nueva institucionalidad escolar.

para no comulgar con las metáforas de la guerra ni con los totalitarismos, el nuevo federalismo educativo debe insertarse dentro de una "arena" de política pública más redistributiva, con orientación mayoritaria y con mayor autonomía del Estado. Quizá ésta sea, justamente, la mayor relevancia política que tenga sobre la educación y la sociedad, por lo que los imperativos centrales estarán en sus potencialidades para hacer de la educación un motor activo del desarrollo regional¹⁹ dentro del marco de un federalismo que, sobre la base de los valores de autonomía, participación ciudadana, comunidad, eficiencia y equidad, fomenten un federalismo competitivo, cooperativo y solidario.

Existen, sin embargo, serios riesgos de que la federalización genere efectos regresivos en las configuraciones políticas e institucionales de la educación en los estados, sobre todo porque los pactos corporativos, los sistemas clientelares y autoritarios se reeditan con mayor fuerza en las latitudes locales y regionales. Por esta razón, es pertinente afirmar que al diseño de la federalización educativa mexicana le sigue faltando un mecanismo adecuado para evaluar no solamente resultados del funcionamiento educativo sino, sobre todo, para regular y reorientar las perversiones políticas hacia los rumbos de la modernidad nacional de signo democrático, igualitario y con exigencias mínimas de calidad. Siguen ausentes, por tanto, los espacios sociales, políticos y administrativos para hacer rendir cuentas a los responsables de la educación.

Debemos admitir que las virtudes de la descentralización educativa son, sin lugar a dudas, apenas factores desencadenantes de arreglos institucionales de mayor envergadura y repercusión sisté-

¹⁹ "Estudios comparativos y en otros países han demostrado que hay tres variables básicas que son cruciales para el fenómeno de convergencia económica (es decir, la tendencia de las regiones pobres a crecer más rápido que las ricas, con la consiguiente reducción de la brecha que las separa). La primera, y quizá la más importante, es el nivel de escolaridad que existe. La segunda es la composición más o menos agrícola de la estructura productiva de la región, y la tercera es la provisión de infraestructura básica que permite superar las barreras geográficas al comercio y con ello mejorar las perspectivas de inserción y desarrollo de las regiones más apartadas. En México estas tres variables tienden a reforzar las inequidades existentes antes que ayudar a atenuarlas" (Díaz 1995, p. 13).

mica.²⁰ Las empresas de la democracia, el desarrollo regional y el federalismo propiamente político serán factores esenciales para reinventar la educación pública, igualitaria y de calidad, dentro de un nuevo pacto político que respete pluralidad, viabilidad de alternativas, paz y desarrollo. Sin embargo, nos parece que el espacio que está abriendo ya la descentralización educativa es un extraordinario laboratorio institucional que permite pensar las posibilidades de reforma y transformación de un sector que como el educativo es, en nuestros días, una piedra de toque ineludible en cualquier estrategia de desarrollo.

²⁰ De acuerdo con William Riker, "Sin importar la distribución de recursos fiscales, el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo político a la relación entre el poder central y los estados, al permitir que todos los demás renglones de la agenda federal (quién cobra qué impuestos, quién gasta qué recursos, quién concentra qué competencias, quién implementa qué políticas, etcétera) se estén discutiendo y replanteando institucionalmente por una pluralidad de fuerzas políticas" (Rikert, en Lujambio, 1996).

2. EL MAGISTERIO ANTE LA CRISIS DE LA PROFESIÓN

EL CAMPO SIMBÓLICO DEL MITO FUNDANTE

El normalismo institucionalizado, que se incorpora al proceso de modernización nacional, se construyó sobre el mito del apostolado y la redención social del docente. La idea urbana del magisterio, que se incorpora al ideario de la política educativa a partir de la década de los cincuenta, mucho tendría de las primeras imágenes del maestro rural, aquel de la epopeya de Vasconcelos, Sáenz y Cárdenas; es decir, la idea “del militante apasionado que organizaba a base de [¡sic!] sacrificios –incluido el de la vida– el trabajo productivo, sanitario y cultural de las comunidades rurales” que encajaba muy bien en la imagen mesiánica del mítico maestro normalista (Zúñiga, 1993, pp. 18-19). Con esa imagen mítica se creó un discurso ambivalente que trataría de unir la dicotomía y las contradicciones de la profesión docente en las áreas urbanas y rurales, “pues al tiempo que al urbano se le reprocha el carácter de los valores y cualidades del [rural...], a éste se le menosprecia por su carencia de saber urbano, y a ambos se les forma en la identidad normalista convenciéndolos de que realmente son los genuinos representantes y continuadores de la obra de aquella estirpe heroica que hizo posible el proyecto gubernamental encomendado” (*ibidem*, p. 19).

Con esa imagen mitológica la educación normal se asumió como aquella institución que debe “encauzar la formación social del profesor, con el propósito de incorporarlo a su comunidad, a su grupo profesional y a su Patria, arraigando en él las lealtades que a cada uno debe y capacitarlo para realizar la función socializadora que es tarea natural de la Educación” (UPN, Anteproyecto, p. 23) . Los docentes deben ser, de este modo, portadores de una

“elevada ética profesional” cuya preparación científica persigue mejorar “sus funciones docentes” para mejor orientar la conducta humana. Es exigencia de la educación normal garantizar que el docente encauce convenientemente el desenvolvimiento de la personalidad de los escolares”, por lo que debe estar formado en los principales aspectos de “la formación cívica, estética, intelectual y moral de los alumnos”. Se le atribuyen también a la educación normal promover altos valores humanos que den sentido a la nacionalidad y a la patria, de acuerdo con la evolución y los valores de la cultura. También destacan los conocimientos principales que deben poseer los profesores para entender los “móviles de la conducta [...] así como los mecanismos y la forma como operan en el proceso del aprendizaje” (*ibidem*, p. 26).

No es de sorprender que, por estas razones, el normalismo funde su grandilocuencia en el hecho de asumir al docente como un actor con derechos a un monopolio cognitivo, moral y político respecto de la sociedad en su conjunto y de otras profesiones, en relación con la formación de los niños y los jóvenes, en la que encuentra la gran justificación para constituirse en una institución grande y fuerte. En el fondo, lo que subyace bajo este imaginario, es el reconocimiento de un vacío social para crear y transmitir conocimiento en el seno de las familias mexicanas y en los espacios sociales que viven los niños, jóvenes y adultos. Este vacío justifica la necesidad del docente y de una institución como el normalismo para penetrar todas las vertientes de la educación y los diversos espacios de la sociedad, la política y la cultura.

El normalismo, pues, otorga autoridad al maestro para educar integralmente ya sea para la salud física, para la integración política, o para el desarrollo de capacidades, habilidades y actitudes productivas. A ello se suma el monopolio del saber didáctico y pedagógico como elemento indispensable para lograr sus objetivos integrales. Con todo, el normalismo se asume a sí mismo como el gran epicentro de la agencia ilustradora y emancipadora del pueblo sin reconocimiento alguno a otros agentes de socialización, con lo cual el normalismo se construye como una ideología exclusivista que no acepta la convivencia ni la colaboración para emprender la tarea educadora. Su exclusión no es tanto de saberes y nuevas corrientes de opinión, sino de instituciones y actores,

pues esto cambiaría la sustancia de su identidad y su misión. Son los normalistas los grandes intérpretes del mundo y de sus cambios, y los principales artesanos para transformar lo nuevo y hacerlo llegar, de manera congruente, a las nuevas generaciones. Esto justifica su fortalecimiento y su vigencia histórica como elemento indubitable de su modernidad.

El hecho de que el normalismo haya crecido en el ambiente exagerado de una mitología redentora, explica en buena medida las razones por las cuales el saber no se incluyó como parte medular de su quehacer educativo, pues antes que un profesional, el normalista y el profesor eran “sembradores de semillas que germinarán”. De ahí que en el imaginario normalista el problema del conocimiento fuera permanentemente sustituido por la lógica de las normas moralizantes. Éstas se convirtieron en “el currículum real de la formación normalista, y de la educación básica en general. El ambiente académico que caracteriza a los lugares de producción y encuentro con el saber, es sustituido en las escuelas básicas y en las normales por uno donde predomina el orden y la disciplina, el respeto y la obediencia a los mayores: maestros, autoridades y padres de familia y, por supuesto, el uso del uniforme, ropaje simbólico central” (*idem.*).

Sin lugar a dudas, este imaginario trascendental del campo simbólico del normalismo ha estado en el centro de las principales controversias acerca de su transformación, sobre todo en el momento en que se formularon las primeras propuestas que quisieron llevarlo al plano del racionalismo científico. Desde ese momento, el normalismo se insertó en el plano de una convergencia contradictoria que se resiste a ser llevado a los esquemas universitarios, aunque ha tenido que resentir los estragos de su recomposición doctrinaria. Para algunos, esta tensión permite repensar el normalismo en términos de una doble tradición: la tradición antigua que “plantea una relación de continuidad entre pasado y presente, de desarrollo y evolución lineal, y que hace suya la paradójica función docente de prepararse con los aportes de las generaciones pasadas para, a su vez, preparar a las generaciones futuras”; y la tradición moderna, que alude a la necesidad de “pensar en un cambio para transformar, es decir, que abarque la ruptura de la subjetividad de los sujetos, que cuestione no sólo la experiencia

sino la 'estructura subjetivo-interpretativa' de la misma y los ámbitos y dimensiones de la formación, de manera tal que posibilite la duda, confusión, indagación y creación en los docentes para, desde la perspectiva del cambio para transformar, ir configurando una intencionalidad y compromiso orientados a la elaboración de proyectos, tanto personales como de grupo, en el espacio y en el tiempo vividos por cada profesor" (Castillo, 1992, pp. 48-50).

El embate ideológico y científico que ha sufrido el normalismo, independientemente de su dicotomía entre la tradición antigua y moderna, no ha dejado de expresar una reacción a los modelos emergentes, especialmente por lo que concierne a las propuestas universitarias, frente al cual el normalismo respondió ferozmente por considerarlas ajenas a la fundamentación histórica del magisterio y al campo de constitución de la experiencia del docente y de su práctica educativa. En opinión de los normalistas, incluso de aquellos que se adscriben a la tradición moderna, no se trata de equiparar la formación docente con un estatus universitario con pretensiones de científicidad, sino de entender las situaciones relacionales del docente, puesto que en ellas se esconde la idea de docencia como una totalidad "que comprende un proceso de interacción y relaciones educativas, que debe ser sometido a una constante revisión para propiciar cambios en la relación maestro-alumno, maestro-maestro, alumno-alumno, maestro-alumno-saber, etc." (*ibidem*, p. 52).

LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN

A esta discusión doctrinaria e ideológica se agregan las transformaciones políticas y sociales que han afectado al magisterio, lo que en conjunto permite aclarar el cuadro de tensión que modificó, paulatinamente, las coordenadas fundamentales del campo profesional del docente y del normalismo mexicano.

La formación y actualización docentes fueron piezas clave del expansionismo educativo en el ámbito de la educación básica, lo que afianzó el control del Estado. Preparar docentes y sancionar el carácter de profesionalización se convirtieron en mecanismos paralelos para regular el avance cuantitativo en educación, lo mismo que sus contenidos ideológicos y sociales.

Formar y capacitar a maestros estuvo también en el núcleo de la estrategia centralizadora del sistema educativo. La disputa por los servicios educativos que los regímenes posrevolucionarios desarrollaron, respecto de los poderes locales y regionales, también pasó por el tamiz de la construcción hegemónica de un sistema de preparación docente que pudiera responder a las orientaciones políticas de la "federalización" de la enseñanza.¹

En este ámbito de acción por los menos pueden discernirse dos niveles de articulación política: uno, vinculado con el proceso mismo de centralización estatal que exigió el control creciente e indispensable de la federación sobre las decisiones cuantitativas y cualitativas relacionadas con la formación, capacitación y actualización docentes. En esto se fundamentó el control hegemónico de los agentes educativos tanto en lo que se refiere a su perfil pedagógico de acción, como en lo concerniente a los procesos de movilización en el ámbito regional.²

El otro nivel se inscribe en el ámbito de la estabilidad política a través de la negociación con el SNTE, que encontró en las instituciones de formación y actualización un espacio propicio para consolidar su fortaleza y legitimidad políticas. El SNTE obtuvo en dichas instituciones la prolongación del escalafón convencional y una vía fundamental de negociación de posiciones estratégicas en la toma

¹ Alberto Arnaut enfatiza en el hecho de que la resistencia local al centralismo educativo en las primeras etapas posrevolucionarias contó con un factor primordial en el influyente grupo de maestros normalistas egresados de escuelas estatales y particulares. Además, debido a que el proceso de federalización creció sin absorber los servicios estatales y particulares, implicó una necesaria estructura de soporte para el reclutamiento, selección y adscripción de docentes. Papel que cumplirían: la Escuela Nacional de Maestros (ENM), las Normales Rurales y las Misiones Culturales. Éste sería el frente opositor a las Normales Estatales (Arnaut, 1982, pp. 10-19).

² La operación de las Escuelas Normales Rurales y la labor realizada por las Misiones Culturales de manera paralela al crecimiento y consolidación de la burocracia federal en los estados garantizó un mayor control e incidencia sobre los maestros tanto en formación como en servicio. El efecto de esta situación se expresó en la diversificación de la estratificación interna del profesorado en el ámbito local y regional (maestros urbanos estatales, maestros rurales federales y maestros vinculados a las misiones culturales). La fuerza federal en este proceso generó un mecanismo de sujeción peculiar de los maestros a las autoridades educativas y a los políticos locales.

de decisiones, lo que amplió el margen de incidencia sobre las bases gremiales y afianzó su carácter de interlocutor principal de la SEP frente a las disidencias regionales o expresiones políticas alternativas.³

Las políticas orientadas a la formación y actualización docentes cerraron la pinza para convertir a la función magisterial en una "profesión de estado". En los hechos, estas políticas permitieron hacer frente a varios de los obstáculos económicos, políticos e ideológicos del aparato estatal educativo. La profesionalización magisterial y su actualización pedagógica incidieron en el establecimiento de mecanismos escalafonarios, nivelación, basificación y regulación de la matrícula en el ámbito regional y nacional.

Las diversas coyunturas educativas encontraron en las estrategias de formación y actualización de maestros un derrotero vertebral para la normalización e inflexión de las problemáticas enfrentadas. En la coyuntura posrevolucionaria de movilización e institucionalización (1920-1943) las políticas estatales en la materia, permitieron consolidar el proceso de federalización mediante la subordinación de los servicios estatales y particulares. En este periodo, el reclutamiento por labor comunitaria (por medio de las misiones culturales) y la formación en términos de fuerza de movilización de las Normales Rurales desempeñaron un papel de primer orden.

Durante el *boom* modernizador (1944-1970) las políticas de la SEP se encaminaron a nivelar y dinamizar la pirámide magisterial que, como efecto del periodo anterior, había descrito una suerte de "achatación".⁴ En este caso, formar, actualizar y capacitar significó depuración ideológica de los radicalismos promotores,

³ El campo de la formación y actualización se constituyó en un verdadero espacio de disputa entre los directivos, el personal de la SEP y las autoridades locales por el control sindical del magisterio. Varias fueron las experiencias de promoción de sindicatos de maestros estatales y municipales hasta antes de la fundación del SNTE. Después, éste se convirtió en la principal palanca de estabilidad al utilizar los mecanismos de profesionalización del magisterio para sustentar la movilidad vertical de sus agremiados. Así, el SNTE emergió como un importante aparato benefactor y pieza instrumental de las políticas de la SEP. (*Ibid.*, pp. 19-28.)

⁴ Achatamiento que fue producto de la acción federalizante del gobierno central pues multiplicó la cantidad de maestros con lo que se limitaron las opciones

vía alternativa para normalizar la labor docente y vehículo de compensación de la caída salarial. Fueron los tiempos de mayor significado político y organizativo del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM)⁵ fundado en 1944.

Posteriormente, durante los setenta y principios de los ochenta la profesionalización del magisterio atraviesa por una etapa de reestructuración orientada a la recuperación del poder de decisión sobre las instituciones responsables a fin de responder a la crisis del modelo expansionista. Los intentos desconcentradores fijaron nuevas bases de interacción y diferentes supuestos para la definición de las decisiones de formación y actualización.⁶ En este lapso se firmaron convenios estatales para la regulación de la matrícula docente y se iniciaron las primeras tareas para la reforma curricular en las escuelas normales.

Sin embargo, el expansionismo educativo y el “efecto profesionalizador” de dos décadas de titulación en masa pusieron nuevamente a la SEP en una situación límite para seguir generando movilidad interna en la plantilla magisterial. Pese a los esfuerzos desconcentradores, la salida finalmente negociada entre la SEP y el SNTE para amortiguar la parálisis de la movilidad de docentes, estu-

escalafonarias. Asociado con el nivel de negociación política con el SNTE generó el embotellamiento escalafonario y una caída del salario real.

⁵ En el momento de la fundación del IFCM, según datos consignados por Alberto Arnaut, “Los 18 000 maestros se hallaban distribuidos en las siguientes categorías: 9 000 con estudios de educación primaria; 3 000 con uno y dos años de educación secundaria; 4 000 graduados en las escuelas normales rurales; y 2 000 con estudios incompletos en las escuelas normales urbanas”. (*Ibid.*, p. 29). Además había importantes diferencias salariales. El IFCM surgió como una opción de la SEP —frente a la posibilidad de remplazar o recortar a los docentes— para regularizar a los maestros sin título, mediante la Escuela por correspondencia y la Escuela Oral. Siguiendo a Alberto Arnaut, la acción de IFCM generó tres efectos fundamentales: profesionalizó a los maestros gracias a la titulación, permitió la regulación laboral (basificación) y generó una mejoría progresiva de los sueldos debido a la incorporación del ascenso en estratos del escalafón.

⁶ Una de las acciones relevantes durante este periodo fue la creación del Consejo Nacional de Educación Normal cuya misión sería conformar un foro de discusión, recopilación y unificación de los diferentes aspectos de la formación de profesores. Por tal orientación se convirtió en un aparato de consulta y negociación vinculado directamente al secretario.

vo centrada en una estrategia de dinamización de la profesionalización a fin de incluir su "inserción dilatada"⁷ en el escalafón.

En este horizonte político fue creada la UPN en 1978 con un doble carácter: en el ámbito central tendría la función de absorber la matrícula regular de normales y bachillerato para ofrecer licenciaturas y posgrados, en tanto que en el ámbito de las entidades federativas su misión sería ofrecer opciones profesionales a los maestros en servicio.⁸ A este esquema se adhirió de manera funcional la política expansiva de "educación para todos los niños", pues implicó crecimiento de escuelas y plazas.

Con la descentralización de los años ochenta, en el marco de la declinación del erario federal, la formación y actualización magisterial estaría en una fase mayor de conflictividad. Fundamentalmente se trataba de recuperar la capacidad de control sobre las instancias de decisión. Al hacerse evidente la incapacidad de sostener un enorme aparato burocrático y una amplia masa de trabajadores docentes al servicio del Estado, se optó por la vía de la desestimulación de la demanda de maestros.

La contracción salarial del magisterio y el tope de la profesionalización, por haberse "sobrepolitizado" y por generar, más que el mejoramiento real de la calidad docente, una distribución de "cotos de poder", exigieron a la SEP un proceso de depuración y redefinición de los lazos de control.⁹ Frente a la ineficiencia real del sistema de formación y actualización docentes, el aparato cen-

⁷ Me refiero a que la movilidad escalafonaria estuvo dependiendo del cumplimiento de requisitos y grados. Se trataba de puntajes asignados a la ficha de servicio según los títulos o certificados presentados, a lo que se agregaba la antigüedad y la buena conducta sindical.

⁸ Efectivamente, la creación de la UPN supuso una confrontación entre la SEP y el SNTE. Aunque en ambos casos la UPN se concebía como salida plausible para reconstituir el esquema profesionalizador del magisterio y el efecto en su movilidad vertical, supuso la disputa sobre su control y orientación. Para la SEP significaba una opción para recuperar los hilos de la decisión política en materia de formación y actualización. Por su parte, para el SNTE implicó una buena posibilidad para ampliar el control gremial y operar con un amplio rango de legitimidad.

⁹ La desconcentración de los cursos de la ENSM fue una de las primeras acciones que afectó a la disidencia magisterial y a los grupos vanguardistas.

tral de la SEP se vio obligado a replantear sus acciones en torno de una demanda real por el mejoramiento profesional.

Debe advertirse que en el ámbito de las entidades federativas se produjo una extensión de esos niveles de conflictividad. Los ámbitos regionales fueron expresión de una diversidad y multiplicación de entidades y actores vinculados a las centrales de decisión. A esto se agregaba la operación de las unidades estatales de formación docente, principalmente las normales estatales y particulares. El abanico se amplió con la operación de las unidades de educación a distancia de la UPN y los centros de actualización del magisterio (CAM). Todas estas instancias aumentaron el rango de opciones y diversificaron los espacios de disputa y control en lo que a la profesionalización del magisterio se refiere.

Muy pronto esta diversificación institucional regional traería fuertes repercusiones políticas. En particular, destacan aquellas vinculadas con la oferta y demanda de docentes, así como aquellas relacionadas con la ineffectividad e irracionalidad de los costos de la currícula magisterial y su actualización.

En lo que corresponde al primer aspecto, el crecimiento de la escolarización en las áreas urbanas llevó a una situación diferenciada en las condiciones de vida y oportunidades de profesionalización –y, por ende, escalafonarias– de los docentes de las ciudades y los maestros rurales. Por supuesto, estas circunstancias provocaron la instauración de una dinámica de negociación por las “mejores condiciones” frente a la cual cobró relevancia la cercanía política a un decisor o, en su caso, a un gestor sindical que pudiera influir en la definición del lugar de trabajo o en el cambio de adscripción. En general, en todo este proceso siempre resultaron perjudicadas las áreas marginadas urbanas y rurales. Tal situación generó la sobreoferta de maestros en los polos urbanos y conurbados, y la escasez en las periferias urbanas y rurales, con lo que se incrementó la tensión y la deslegitimación de la acción de la SEP.

Por lo que concierne al segundo aspecto, resultó cada vez más evidente la caída en la calidad académica¹⁰ de los docentes. Mejo-

¹⁰ En un examen aplicado en 1990 a egresados de escuelas normales federales, estatales y particulares para medir aprendizajes con base en una escala de 0 a 100, se obtuvieron puntajes por debajo de 50, siendo las normales estatales las que mostra-

rar el nivel de formación y actualización docente, ciertamente implicaba una reforma curricular pertinente, pero sobre todo exigía replantear los canales y vías de decisión para evitar que cualquier cambio volviera a pasar por el encuadramiento político y la imbricación entre burocracia y sindicato.

Durante fines de los ochenta y principios de los noventa, los temas recurrentes de la formación y actualización de docentes, se incorporaron a una propuesta de reestructuración que básicamente supone el reordenamiento de las funciones y líneas jerárquicas de autoridad entre los ejes institucionales de decisión.¹¹ Esto supuso retomar la perspectiva descentralizadora, pues permitiría proponer como referentes y exigencias de acción las necesidades estatales, lo que al mismo tiempo haría posible "normalizar" situaciones de oferta-demanda de maestros e intentar mejorar la calidad académica bajo compromisos y programas específicos de corresponsabilidad local y regional.

Por lo tanto, en la etapa de la federalización, el ámbito temático de la formación y actualización docentes pasa por una doble problemática: la primera, centrada en la especificación de funciones y responsabilidades que pretende reconstituir un epicentro de control y regulación estrechamente vinculado a la SEP y replantear los lazos de articulación entre otras entidades centrales y las instituciones locales y regionales; la segunda, pasa por la idea de constituir una infraestructura eficiente en el ámbito operativo que haga de los estados y sus aparatos organizacionales sus principales núcleos de incidencia.¹²

ron mayor desempeño académico en las licenciaturas de Educación Preescolar (40.07) y Primaria (42.3). Las normales particulares les siguieron en puntaje (38.78) y las federales en último término (36.68 y 38.96 para cada licenciatura). Aunado al incremento del costo por alumno mayor en las escuelas federales, esta situación ha motivado la política de reestructuración en educación normal como interés prioritario para la SEP. Cfr. Evaluación de Egresados de Educación Normal (1990).

¹¹ "La educación normal debe superar algunos problemas como son la diversidad de instituciones involucradas en la formación de profesores y el limitado campo de acción en que actúa el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal, lo que ha originado duplicación de funciones y provocado competencia innecesaria, ocasionando desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros." *Comunicación Educativa*, núm. 76, febrero, 1990, p. 16.

¹² Véase SEP (1984) y (1995).

El reordenamiento interno ha implicado la conceptualización y el diseño de un sistema de formación y actualización de docentes que integrará las funciones institucionales en el ámbito central, pero también en el regional.

Quitarle fuerza a un área con tanto peso como lo ha sido el normalismo tradicional, de alguna forma requiere de la actualización del poder interno y, por ende, del desplazamiento del modo corporativo más cerrado que sintetizaba una importante masa de recursos políticos para el SNTE, de la cual prácticamente se había apropiado en desmedro de las iniciativas de la burocracia política de la SEP. Dentro del marco impuesto por la federalización, esta situación significa replantear los centros de poder decisonal para acercarlos al ámbito propio del secretario, de sus áreas de normatividad y rectoría nacional. Se espera que la nueva relación de la SEP con los estados permita evitar el arribo de un escenario potencial de crisis del sector educativo en términos de calidad, cobertura y capacidad institucional del sistema de formación, actualización y superación profesional de docentes.

Esto, ciertamente, no evita tener serios obstáculos. Entre éstos destaca un fenómeno de enormes magnitudes: la caída salarial y la pérdida de significado social y académico de la carrera magisterial. Fenómeno que genera una doble problemática: la caída en la inscripción a las normales y la "huida" de los maestros en servicio. Resolver esta problemática en el contexto de la modernización educativa y de la recomposición burocrática, implicaba acciones altamente selectivas y diferenciales; acciones en las que los aparatos de información, control y regulación de los estados han tenido un papel de primera importancia.

En este sentido, los aparatos regionales y nacionales de regulación de la matrícula docente han actuado para utilizar al máximo los recursos disponibles, vale decir, habilitar y capacitar antes que ampliar desmesuradamente el ingreso a las escuelas normales.¹³

¹³ En una propuesta hecha por la SEP se consideraba conveniente "no estimular excesivamente el ingreso a las escuelas normales del país [... debido a que] no se conocen los resultados censales por edades, los cuales podrían indicar que la población por atender es menor a la pronosticada hasta la fecha" (*ibid.*, p. 25).

Para estabilizar la situación magisterial sin mayores costos financieros para la SEP, se optó por “endurecer” los mecanismos de reclutamiento y selección. En este caso, también debería privar el criterio selectivo mediante estrategias nacionales y, sobre todo, considerando las condiciones de cada estado para otorgar los incentivos más apropiados a sus docentes.

Una de esas estrategias es el denominado proyecto de “carrera magisterial”, que, de ser un punto del pliego petitorio del SNTE en 1987, se ha convertido en una propuesta selectiva de estímulo para la retención del docente frente al grupo. En particular, se trata de incorporar criterios diferentes y distantes de los del escalafón vertical. Sobre todo, se pretende generar una nueva fórmula de promoción basada en la evaluación de la formación y desempeño profesionales del docente.¹⁴ Sin embargo, la negociación con el SNTE y el predominio de la cultura clientelar y cómplice del magisterio (Tyler, 1997; Rojas, 1997) han puesto serios obstáculos para que este proyecto pueda regular y “normalizar”, al tiempo de estimular, con criterios más académicos que sindicales o patrimoniales, más que nada porque la SEP enfrenta un esquema variado y complejo de tipos de plazas y procedimientos de asignación.¹⁵

Quizá por esta razón, durante la década de los noventa, un vehículo estratégico de la profesionalización magisterial se encuentre en la actualización y capacitación, pues suponen un ámbito hasta cierto punto menos costoso y con mayores posibilidades de control. Pero aquí también se proponen mecanismos de menor peso institucional y burocrático. Esto es lo que expresa el proyecto de los Centros de Maestros (CM) que constituyen

¹⁴ En un documento base de la “carrera magisterial” se lee: “Es un sistema de promoción horizontal hacia niveles salariales superiores del personal de educación básica que ejerza su función frente a grupo a partir de su preparación y desempeño profesional [...] Este sistema se implantará de manera independiente al esquema escalafonario vigente, que regula el acceso de los docentes a puntos directivos” (SEP, Lineamientos Generales para la Carrera Magisterial. Documento de Trabajo, s.f.).

¹⁵ Tan sólo por referir el esquema de educación básica que generó vías de superación salarial mediante asignación de plazas mayores a la inicial, como las de $\frac{3}{4}$ de tiempo y tiempo completo.

opciones de actualización y capacitación vinculados directamente con la moderna tecnología educativa. Con la idea de promover la iniciativa del docente y el autodidactismo, los CM están armados con audiotecas, videotecas y programas multimedia; con esta perspectiva, ofrecen cursos de capacitación que el docente puede tomar por su propia cuenta, pudiendo presentar exámenes de certificación con valor curricular y escalafonario. La propuesta académica de los CM, no obstante su relevancia, parece chocar frontalmente con varios atavismos culturales del docente vinculados con un cierto diletantismo profesional pero, sobre todo, sigue atada al marco corporativo de negociación política y escalafonaria que corrompe las finalidades e impacto institucional de aquélla (Fernández, 1997).

A lo anterior habría que agregar que, frente a la desestimulación de la demanda normalista han aparecido los llamados bachilleres habilitados, que conforman hoy en día una masa creciente de docentes que tienen que cumplir funciones magisteriales sin haberse formado para ello, sobre todo para cubrir los vacíos normalistas en las áreas rurales y suburbanas. Esto genera una nueva masa de individuos que requiere calificación profesional en la carrera magisterial a través de los mecanismos institucionales no normalistas, lo que crea un nuevo espacio de conflicto y definición para las instituciones que, como la UPN, tienen que abrir sus puertas a esta demanda, desvirtuando así sus funciones originales.

El cuadro de las trayectorias y reformas que ha sufrido el normalismo y el trabajo docente parecen confirmar la hipótesis de que hoy en día asistimos a una profunda crisis de la profesión. Ésta admite, por lo menos, tres vertientes analíticas. En la vertiente sociológica es claro que la profesión docente se ha visto envuelta en lo que Arnaut denomina la inconsistencia de estatus, que alude al efecto sufrido en la composición y movilidad social del docente debido al proceso de urbanización y la profunda segmentación interna dentro del magisterio nacional, haciéndose cada vez más marcadas las diferencias internas —como grupo profesional— entre lo urbano y lo rural, los niveles y las modalidades educativas y el propio nivel salarial. En la vertiente política, destaca el problema de la disputa por la autoridad en la definición de los rumbos salariales y académicos de la profesión docente, que

transita entre la rigidez sindical y el autoritarismo estatal para construir una verdadera pirámide meritocrática en el magisterio. Finalmente, en la vertiente propiamente profesional aparece el gran problema de la autonomía y todo un campo de discusión acerca de los contenidos curriculares y los mecanismos más eficaces para mejorar la calidad de la formación inicial, la actualización y la superación profesional del docente. En esta última vertiente, siguen vigentes los debates ideológicos y doctrinarios sobre la ineficiencia del normalismo, frente a los contextos de la modernidad, y la inadecuación de los modelos universitarios (SEP, 1997; SNTE, 1996).

Este parámetro de la crisis de la profesión parece convertirse en un elemento central para evaluar la propuesta de Universidad Pedagógica como alternativa a la tradición antigua y moderna del normalismo pero, sobre todo, como un nuevo eje en la reestructuración del campo de la formación profesional del docente en los umbrales del nuevo milenio. Esto no equivale a la constitución de un nuevo agente dentro del campo, que tiene todas las probabilidades de imponer su proyecto, sino que se trata de un espacio institucional que entra a la lucha por reconstituir la profesión docente, en el marco de nuevas emergencias del conservadurismo político y cultural del magisterio.¹⁶

¹⁶ Tal como lo muestra el "Modelo para la Educación Normal de México: formación, actualización y superación académica de los maestros", que presentó el SNTE en marzo de 1996. En este modelo vuelven aparecer las propuestas de constitución de una estructura nacional controlada por el sindicato, con un claro sentido centralista y fuerte repudio a los esquemas universitarios. En este modelo la UPN aparece como un apéndice de un instituto coordinador del sistema nacional de educación normal, otorgándole apenas funciones complementarias y subsidiarias al normalismo (SNTE, 1996).

3. LOS CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Es indudable que los cambios en las políticas de regulación y fomento que la educación superior ha vivido durante la última década han afectado de manera relevante a la UPN. Conviene señalar que, desde sus orígenes, la Pedagógica reivindicó su estatus universitario como signo distintivo respecto al normalismo, por lo que siempre quiso incorporar las estructuras, procedimientos y toda la simbología que eran inherentes a las universidades, a saber: los temas de discusión, los procedimientos de ingreso y promoción de docentes, la apertura disciplinaria y la libertad de cátedra, los procesos de enseñanza-aprendizaje, los espacios culturales de vanguardia, el uso de materiales bibliográficos y el desarrollo de la investigación. A veces más formal que realmente, esta simbología sirvió, sin embargo, para crear una nueva identidad en el campo del magisterio y de la educación pública del país.

En el ámbito de las universidades, la situación de la Pedagógica no resultó tan favorable debido a que siempre tuvo el estigma del normalismo. En el sistema de la educación superior, a la UPN se le asignó un estatus menor por sus claros vínculos con la educación básica y normal, a los que separaban obvias diferencias con la problemática y constitución del ámbito universitario. En tales términos, la Pedagógica siempre vivió situaciones de ambigüedad desde el punto de vista de la cultura universitaria y de la propia política educativa.¹ Aunque hay que reconocer que esta situación

¹ A este respecto fue sintomático que en la estructura orgánica de la SEP, la UPN dependía directamente de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, pero presupuestal y normativamente lo era de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEP y de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, respectivamente.

de ambigüedad favoreció a la universidad, debido a que pudo gozar de distintos beneficios provenientes del subsistema de educación básica y normal, y del de educación superior. Incluso, esta condición sirvió a la Pedagógica para sacar provecho recíproco: frente al normalismo y al magisterio en servicio se legitimó como universidad, en tanto que en relación con la educación superior se reivindicó como una universidad *sui generis*, que tenía la virtud de estar estrechamente vinculada a una problemática educativa concreta y ser, además, una verdadera universidad nacional, debido a que con sus unidades regionales estaba presente en todas las entidades federativas del país.

La entrada al sistema de educación superior significó, sin embargo, para la Universidad Pedagógica aceptar sus reglas del juego, sobre todo en lo que concierne al reconocimiento de la oferta académica, el financiamiento público para el fortalecimiento de la infraestructura institucional y los estímulos al personal académico. Fue así que tuvo que pasar por el enjuiciamiento institucional del Conacyt y de varios de los organismos de evaluación que constituyó el gobierno mexicano para validar la calidad de los programas académicos de las universidades. Así, la UPN pudo conseguir apoyos financieros, importantes recursos adicionales que permitieron el desarrollo de los programas institucionales y del personal académico de varias de sus unidades académicas. La UPN gozó de apoyos de la SESC para becas de estudios de posgrado, contó con importantes recursos del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) para hacer inversiones en infraestructura y tecnología de comunicación que fueron la base de los programas de educación a distancia; también le fueron entregadas bolsas presupuestales para diversos estímulos al trabajo académico y fue privilegiada con la entrada al Programa de Superación Académica (Supera) y después al Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep).

Si en los rubros de financiamiento la universidad fue altamente favorecida, en lo que concierne a la evaluación académica no siempre resultó beneficiada. El Conacyt, por ejemplo, nunca otorgó ningún reconocimiento dentro de su padrón de excelencia a los posgrados de la Pedagógica. En el marco de la Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva), fueron puestos en duda los

ejercicios de autoevaluación de la Universidad, y en el seno de la evaluación de pares coordinada por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), siempre fue cuestionada en lo que se refiere a los desórdenes administrativos, la inercia interna y la baja calidad de sus programas académicos.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la ambigüedad que ha vivido la UPN en el contexto de la educación superior se ha convertido paulatinamente en una condicionante mayor que vulnera su legitimidad académica e institucional. Hoy en día, la Pedagógica, tiene que responder de manera muy selectiva a algo que siempre fue una posición de masas, o sea, tiene que establecer con mucha claridad los sectores, unidades y agentes académicos que desea apoyar y, por esta razón, conservar en el marco de la nueva estructura que quiere conformar, razón por la cual tiene que definir con rigor institucional y fuerza política a sus aliados para llevar a cabo un proyecto alternativo y, por tanto, para enfrentar con mayor claridad y contundencia a quienes fueron los mayores beneficiarios del proyecto de masas de la Universidad.

Es importante definir con la precisión suficiente las características del nuevo contexto institucional y de la política de educación superior puesto que de ellas dependerá, en gran medida, el futuro de muchas de las universidades públicas y, de manera particular, de la UPN. Al respecto, conviene destacar la existencia de varias estrategias encaminadas a afrontar procesos centrales dentro de ámbitos que resultan problemáticos para la organización y operación de las universidades, por lo que juegan un papel crucial en su dinámica institucional, política y académica. En esta perspectiva de selectividad, la política global de educación superior identifica cinco ámbitos de intervención estratégica: los profesores, los alumnos, la infraestructura, la administración, y los programas académicos y las instituciones en su conjunto.

En relación con los profesores, el reciente Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) ha sido claro en sus pretensiones y estrategias: depurar el padrón de académicos elevando los grados profesionales, especialmente del nivel doctorado, y establecer nuevos controles de las actividades de los profesores de tiempo completo (SEP-ANUIES, 1996). Al considerar un nuevo sistema de clasificación de carreras e instituciones, lo que pretende el Promep es que los

profesores de tiempo completo, que son los que significan mayor problema financiero y político para las universidades, entren a un nuevo esquema de competencia, no solamente para mejorar su posición en el mercado académico sino, incluso, para luchar por su supervivencia. Canalizar financiamiento para que las universidades desarrollen un plan que hacia el 2006 redefine la cantidad y la calidad de su profesorado significa, en los hechos, someter a un profundo proceso de reestructuración la plantilla de académicos y su funcionamiento, para lo cual toma en cuenta las restricciones e inercias que caracterizan la estrategia de profesionalización (del Río, 1998). La edad de los académicos, quienes en muchas instituciones tienden al envejecimiento; la limitación real para decidir estudiar debido al contexto en que viven los propios profesores y las restricciones que plantea la propia política al apoyar lugares, momentos y orientaciones de la formación son, entre otros, factores que dan forma a la nueva élite académica llamada a operar una modernización universitaria a todas luces excluyente en términos educativos, políticos e institucionales.

Por lo que se refiere a los alumnos, la reciente creación del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) refleja la disposición de la política de intervenir en la regulación de la matrícula universitaria desde la educación media superior, y en el control de la llamada calidad profesional de los egresados universitarios, razón por la que utiliza como instrumento fundamental el examen estandarizado. Con una idea uniformizante de calidad educativa, asociada a lógicas tecnocráticas y neoconductuales, el Ceneval ha puesto en el centro de la discusión la selección y la distribución de los alumnos en función de una idea de mérito que se basa en el éxito para aprobar un examen que se considera representativo de los saberes y competencias que deben poseer y demostrar los estudiantes (Gago, 1998). Tanto al ingreso a la educación media superior, como al egreso de una carrera –este último mediante los exámenes de egreso de licenciatura (EGEL)–, los alumnos deben ser capaces de demostrar lo que aprenden so pena de ser descalificados en su trayectoria educativa y laboral. Al privilegiar más resultados que procesos, la estrategia de normalización y certificación profesional del Ceneval parece convertirlo en un gran aparato institucional que pretende resolver las fallas de la intervención bene-

factora del Estado en congruencia con las nuevas exigencias del mercado laboral y profesional.

La infraestructura institucional de las universidades también ha sido objeto de la política de educación superior, especialmente a través del Programa para el Fomento de la Modernización de la Educación Superior (Fomes). La SEP, mediante la conformación de colegios dictaminadores externos, evalúa los proyectos de inversión para el mejoramiento de la infraestructura y la modernización tecnológica que cada Institución de Educación Superior presenta (Mercado, 1998). Si cumple con los criterios establecidos, que están profundamente vinculados con los sectores profesionales de interés para el mercado laboral, se entrega a cada institución un paquete financiero, que tiene la peculiaridad de evitar los trámites engorrosos de la SHCP para la inversión y la adquisición de mobiliario y equipo. En los hechos, el programa Fomes refleja una estrategia de regulación y normalización del crecimiento físico y tecnológico de las universidades en términos del apoyo a determinadas áreas y sectores académicos considerados prioritarios para la política educativa. A ello se agregan otros amarres políticos y administrativos derivados de la propia evaluación institucional, a través de la cual se fijan criterios y parámetros de desarrollo orientados a mejorar la eficiencia de los resultados académicos de las universidades.

Recientemente, en 1997, se puso en marcha el Programa de Normalización Administrativa (Pronad) que cierra la pinza en las estrategias de control y coordinación de la educación superior respecto de profesores, alumnos e infraestructura. Con este programa lo que se pretende es incidir en las operaciones administrativas y de la gestión académica como una estrategia para hacer más efectivos los sistemas de información y más congruentes los movimientos de operación que tienen que ver con las finanzas, el control escolar y la asignación de actividades al personal académico. Al apoyarse en modernos sistemas informáticos, el Pronad pone en el centro de la discusión el funcionamiento burocrático y las decisiones que tienen que ver con la asignación académica, el uso de los espacios físicos y la relación de ambos aspectos con los recursos financieros. Como instrumento de normalización burocrática, este programa fija su atención en la racionalidad organizacional.

para evitar al máximo el ámbito discrecional en la toma de decisiones de los aparatos de administración y, con ello, hacer más explícitos y transparentes los juegos de negociación que transcurren diariamente en la universidad, entre profesores, cuerpos administrativos y alumnos.

Las diferentes estrategias de política, a más de cinco años de haberse iniciado, culminan con una propuesta integrada de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Media Superior y Superior. Para llevar a cabo este sistema se propone la reestructuración de la Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva) para que incluya a representantes de la ANUIES y de la FIMPES, que representan a las instituciones públicas y privadas respectivamente, y para que definan una estructura de organización y trabajo que emprenda las tareas de acreditación y certificación de programas e instituciones educativas (Pérez, 1998). En esta nueva estructura se considera también la participación de las instancias de evaluación que existen, como el Ceneval y los CIEES, al igual que de representantes de los sectores profesionales que realizan certificación de profesionistas y de voceros del sector empresarial (Sánchez, 1998). En tales términos, se pretende integrar grupos de evaluadores especializados, de coordinación y articulación, encargados de acreditar instituciones y programas académicos, certificar profesionistas y evaluar y acreditar la educación media superior y superior. Así, esta nueva estrategia de integración da cuerpo a un gran campo de supervisión y vigilancia de las tareas de las universidades, en las que se trata de traducir la idea de "rendición de cuentas" en mecanismos de control con capacidad de sanción política, administrativa y académica que pretenden limitar los excesos políticos y burocráticos que la propia lógica de masas y la apropiación patrimonial de la academia han generado en el desarrollo de las universidades.

Frente a este nuevo contexto queda la UPN situada en una posición de competencia y lucha para ganar legitimidad y recursos que la puedan reubicar institucionalmente en el marco de la academia y de sus mercados derivados: el académico y el político, sobre todo. Aunque no se trata de asumir la adaptación mecánica hacia los recientes requerimientos del ambiente de la política de educación superior, conviene estar atento a los campos de nego-

ciación que éste estará abriendo y que garantizan la supervivencia institucional de la Pedagógica.

Aunque ya hay indicios de la negociación favorable a los propios campos de fuerza de la UPN, lo que interesa es reconocer los alcances y las limitaciones que tendrá en esta nueva arena de lucha entre las lógicas institucionales y la racionalidad organizacional emergente que expresan los contextos de política. En todo caso, habrá que definir qué imaginario de modernización, normatización y estandarización será el que la propia dinámica política de la UPN pueda construir y qué proyectos de reestructuración tendrán mayor viabilidad académica, política e institucional.

El programa de "aseguramiento de la calidad" que se verá forzado a emprender la Pedagógica, tendrá que ser mediado por un proyecto que redefina sus esquemas tradicionales a través de una lógica de competencia, depuración y reapropiación de las posiciones más importantes del mercado académico; proyecto que oscilará entre el nuevo modelo de universidad, un centro de excelencia o la institución que reproduce la ambigüedad tradicional frente al magisterio y al Estado.

TERCERA PARTE
ESTUDIO DE CASOS

1. LA ORGANIZACIÓN ACADÉMICA Y LOS CAMPOS DE PODER EN LA UPN

Póngase polvo de color en un vaso y luego, poco a poco, viértase agua sobre éste. Observaremos que las partículas de polvo, una vez que empiezan a estar en contacto con el líquido se mueven en forma incesante, accidentada y en todas direcciones. En particular veremos que se mueven también ¡hacia arriba! Si esperamos un intervalo de tiempo lo suficientemente grande nos daremos cuenta de que el polvo se mezcla con el agua, formando lo que se llama una suspensión. Esta mezcla con el tiempo se homogeneiza sin que ocurra, como uno esperaría intuitivamente, que las partículas de polvo caigan y se depositen en el fondo del vaso. Veremos que algunas partículas efectivamente caen, pero hay otras que suben.

ELIEZER BROWN

El movimiento descrito en la cita inicial de este capítulo se caracteriza por ser continuo y muy irregular, y expresa lo que los físicos llaman la trayectoria en zigzag o también movimiento browniano en homenaje al botánico inglés Robert Brown quien lo descubrió. Sirva este movimiento para hacer explícita una metáfora que explica la situación de la UPN en su largo trayecto de conformación y lucha político-institucional.

Por esta razón es que escribir sobre las características organizacionales y el desempeño de las actividades de una universidad como lo es la Pedagógica, exige disponer de elementos mínimos

de referencia para darle contenido y significado a las funciones que realiza. En consecuencia, todo trabajo de valoración tiene que ir más allá de la mera descripción de tareas –que pueden resultar malas o buenas, adecuadas o inadecuadas de acuerdo con ciertos parámetros establecidos–, para llegar a establecer algunas causas que permitan comprender por qué las cosas funcionan de esa manera y, en este sentido, encontrar las “otras” razones que expliquen la existencia o permanencia de la ineficiencia institucional o la mala calidad de los servicios que ofrece la universidad. Por tal razón, resulta conveniente establecer los nexos entre las formas organizacionales y los campos de poder que caracterizan a la UPN.

LA LÓGICA DE LOS CAMPOS Y LOS MECANISMOS DE PODER

Congruentemente con el planteamiento teórico que atraviesa toda nuestra investigación, la UPN refleja una estructura de “campos de fuerza” que es resultado de un conjunto de luchas, acomodos e “interregnos” institucionales y organizacionales, que son respuestas (o no respuestas) a las exigencias del ambiente, de acuerdo con el nivel y tipo de movilizaciones que experimentan los clivajes políticos, las coaliciones y las redes institucionales en los proyectos políticos, donde se problematizan y aprovechan determinadas capacidades críticas, se reestructuran los canales de comunicación y se producen debates y contradicciones en torno de la atribución de significados y orientaciones sobre el funcionamiento de la universidad.

Estos campos de fuerza, lo mismo que la lucha que se desarrolla alrededor de la institucionalización de determinadas formas de clasificación, jerarquización, articulación, integración y apropiación de posiciones, poderes y capitales dentro de la universidad, si bien se ensamblan en torno de la naturaleza “patrimonialista” del conocimiento que subyace bajo toda organización académica, lo cierto es que adquiere expresiones específicas a contrapunto con el ambiente político y cultural que determina el nivel de desarrollo de los mercados académicos, reflejado en elementos sustanciales de la UPN: su grado de crecimiento, segmentación, apertura, diversificación, competencia, monopolización y capacidad autocrítica.

Como intentaré mostrar en los apartados posteriores donde se presentan los discursos y prácticas institucionales que aparecen en la historia de la UPN, es claro que su estructura y funcionamiento organizacional han interactuado permanentemente con lo que ha sido el modelo de estructuración del campo de fuerzas y con las lógicas de apropiación patrimonialista del mercado académico de la Pedagógica, caracterizado por el monopolio de áreas completas de trabajo académico, la sobreprotección política y la dispensa prebendaria de beneficios a personas o grupos para acceder a determinado desarrollo académico o profesional. Todo esto ha ocurrido inmerso en un profundo entramado ideológico, cultural, político y organizacional sobre lo que ha sido el imaginario de la universidad de los maestros; entramado que se fundó, creció y diversificó debido al conflicto constante sobre las características de la formación de magisterio de educación básica y normal, la naturaleza de la investigación educativa y el sentido y significado de la difusión y extensión del conocimiento pedagógico.¹

Conviene advertir que la estructuración de estos campos de discusión y modelos de acumulación fueron la consecuencia —a veces intencionada y a veces no prevista— de los arreglos y negociaciones que en las cúpulas políticas y burocráticas realizaba la SEP y el SNTE. Expresados de manera inicial, aunque no únicamente, en

¹ El marco del desarrollo institucional de la UPN, desde su creación, ha estado en la búsqueda de las convergencias mínimas entre dos sistemas de formación: el que corresponde a las unidades foráneas y el que pertenece a Ajusco. Esto ha marcado las líneas de discusión básica en lo pedagógico, curricular, institucional y hasta en lo político. En este último caso, la controversia se ha manifestado en la lógica de un péndulo, cuando no en la perspectiva de un intermediarismo anárquico, presa de los intereses estatales o del clientelismo corporativo. Doce rectores han pasado por la joven historia institucional de la UPN desde 1978 hasta 1998. Cada rectoría, y los respectivos directores de las unidades UPN, han tenido sus propias líneas de acción y han comprometido recursos económicos y políticos para realizar sus propios intereses. Y todo ha transcurrido en el marco de la interrupción y la discontinuidad académica, cediendo su lugar a las perspectivas políticas. Los formatos de la dirección política e institucional de la UPN han sido varios: ha sido el lugar privilegiado de un grupo ilustrado del normalismo, de burocracias prosindicalistas duras y negociadoras en el marco de la concesión clientelar, de academicismos políticos vinculados a ideologías patrimoniales, de liderazgos que negocian con la política estatal, y de burócratas administrativos que dan a todos lo que piden sin intención académica y proyecto integrador.

la designación de la rectoría estas negociaciones suponían en el fondo establecer una reorientación de las actividades de la UPN con base en la redistribución de posiciones entre grupos e individuos como criterio de rearticulación de funciones, tareas y actividades. Buena parte de este tipo de procesos no dependían directamente de la fuerza del proyecto académico o institucional que fuera capaz de amalgamar al rector en turno y su equipo de trabajo, que nacía con el estigma del significado político que tenía la designación del rector por el secretario de Educación. Ciertamente es que para ser rector de la UPN era necesario un cierto perfil político, académico y burocrático que le permitiera a aquél ser reconocido por el gremio magisterial, la cúpula normalista y los altos mandos burocráticos de la SEP; pero también era cierto que esta correlación de fuerzas no siempre era homogénea, razón por la cual su inclinación o sesgo marcaba el carácter que tendría la “libertad de acción”, apoyos y reconocimiento de las propuestas hechas por el rector en lo que se refiere a las líneas de continuidad o cambio de la universidad.

Por lo tanto, ser rector de la UPN podía tener diversos significados: en algunos casos el reconocimiento de una trayectoria político-académica relevante, al menos, en el terreno normalista y sindical; en otras ocasiones significó una especie de “trampolín político” para acceder a otros cargos de mayor jerarquía en la estructura burocrática de la SEP, y en otros casos más, se trataba de un “compás de espera” de aquel personal “transexenal” que aguardaba el acomodo más propicio en la estructura del sistema político y burocrático de la SEP a fin de fortalecerse y capacitarse para trabajar con su equipo orgánico de trabajo.²

² El actual secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas, fue secretario académico de la UPN. También José Ángel Pescador Osuna, quien fuera primer director de investigación de la Pedagógica y después rector de la misma, fue titular de la SEP y cónsul mexicano en Los Ángeles, California. Quien fuera también rector de la UPN, Olac Fuentes Molinar, es actualmente el subsecretario de Educación Básica y Normal de la SEP. Otro rector de la UPN, Eduardo Maliachi, fue oficial mayor de la SEP y actualmente es el secretario de Educación del estado de Guerrero. Jesús Liceaga Ángeles, actual rector de la UPN, ha sido director general de Educación Normal y subsecretario de Educación Media de la SEP. En suma, pues, la UPN ha sido un escalón de las diferentes carreras burocráticas dentro de la SEP.

Es claro que el carácter y significado político de la rectoría en turno iba a impregnar al conjunto de las posiciones de fuerza y adscripciones funcionales de los diversos grupos académicos en la universidad. Mecanismos de privilegio o de alianza coyuntural u orgánica, en los hechos, marcarían el potencial de trabajo y de innovación de los programas académicos. De ahí que la lógica de la universidad se convirtiera en un problema de “conservar espacios” para no ser golpeados, aprovechar las oportunidades del rector y su grupo en turno para ampliar el rango de oportunidades en el ámbito burocrático o del mercado académico, o bien, aprovechar la coyuntura para enfrentar a los enemigos, replantear alianzas o, en definitiva, desarrollar amplias estrategias subversivas como único recurso de protección y supervivencia institucional.

Esta dinámica política de la academia, que empezó a ser leída y reconocida por la mayoría de los miembros activos de la universidad no se daba, sin embargo, en el vacío, sino que se desarrollaba sobre espacios que ya perfilaban un cierto grado de estructuración; es decir, un cierto nivel de institucionalización de discursos y prácticas sustentados en lógicas de dominación y ejercicios del poder institucional que surgían en el seno de la organización académica. Me refiero al hecho de la apropiación real, por ciertos grupos académicos, de áreas determinadas de construcción del discurso, y de producción real de tecnología conceptual y material relacionada con la educación, la pedagogía y la didáctica que ganarían legitimidad en el amplio espectro nacional del sistema de la UPN.

Así, varios académicos se apropiaron de un discurso epistemológico, teórico y metodológico considerado de vanguardia para el magisterio; otros incrementaron su prestigio y reconocimiento debido a su contribución al desarrollo curricular y a la elaboración de materiales de apoyo para la enseñanza, y otros más crearon una imagen favorable entre el público de académicos de las unidades foráneas por su capacidad de liderazgo y gestión de programas académicos innovadores. En conjunto, estos procesos concluyeron la mayoría de las veces con el “asentamiento” institucional y académico en ciertas áreas clave de la universidad: desde las academias hasta los programas de licenciatura, posgrado e investigación, los grupos académicos desarrollaron estrategias de competencia parapetados en propias trincheras a fin de ganar posiciones, ampliar su fuerza o

mejorar sus escalas de beneficio en el mercado académico de la Pedagógica o en su entramado político-burocrático.

En consecuencia, los tres grandes “campos de discusión” –la docencia, la investigación y la difusión y extensión– no sólo fueron formas de agregación de tareas, funciones y activos organizacionales; también crearon los espacios reales donde surgieron actores, fuerzas y poderes que reflejaban la acumulación, distribución y apropiación de distintos capitales con diversos costos institucionales y organizacionales para la universidad. De ellos se desprendieron otros subcampos igualmente importantes que no sólo giraron como satélites, sino que en muchos casos se convirtieron en verdaderos factores estructurantes de posiciones y fuerzas, tal como lo demuestra el caso de la administración, la planeación y los propios espacios de la normatividad y el gobierno institucional. Pero lo que verdaderamente caracteriza a la UPN, no es tanto la existencia de esos campos de discusión ni la acumulación de capitales, poderes, posiciones y fuerzas que determinados actores logran en un proceso histórico establecido, sino el efecto y los costos institucionales (particularmente educativos, pero también políticos y económicos) que ese sistema de debates y ese modelo de acumulación implicó para el conjunto de actores involucrados y para el grueso de las necesidades educativas a las que tenía que responder la universidad.

CAPACIDADES CRÍTICAS, CLIVAJES Y REDES EN EL PROCESO ACADÉMICO

En este apartado se presenta una descripción de los diferentes elementos que conforman el campo de fuerzas de la UPN tomando en consideración las tareas académicas y burocráticas que se realizan en su interior, los espacios de control que mantienen los agentes y las redes que se identifican en las diferentes áreas de su actividad institucional. Este campo de fuerzas da cuenta también de las capacidades críticas que ha creado la Pedagógica en su historia institucional y sus expresiones en diversos indicadores de eficiencia interna y externa. En todo caso, se trata de establecer los mecanismos a través de los cuales la lógica de constitución de los campos de fuerza ha dado una fisonomía funcional y política a la UPN.

La docencia y el control del discurso pedagógico

Por lo que se refiere a la discusión sobre los contenidos y orientaciones de la formación del magisterio de educación básica y normal (el magisterio en servicio), y al modelo de acumulación que se manifestó en este ámbito, podemos afirmar que el “área de docencia” ha sido el lugar que en el seno de la UPN ha desplegado todo un campo de fuerza construido sobre la base del diseño curricular, la organización y la gestión escolar en lo que se refiere a la admisión, tránsito, promoción, egreso y titulación de alumnos, y la producción y distribución de materiales bibliográficos y didácticos de apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Los servicios de docencia pueden ser clasificados en tres grandes campos de dominio y control: las licenciaturas de formación, las licenciaturas de nivelación y los posgrados.

Licenciaturas de formación profesional y nivelación

El área de docencia creció al abrigo de la ambigüedad del proyecto UPN, o sea: entre un centro de excelencia en investigación educativa y docencia de alto nivel, y una universidad de masas orientada hacia el magisterio en servicio de extracción normalista y controlada por el sistema corporativo del SNTE. Un grupo de académicos normalistas y universitarios comenzaron a controlar el espacio de la docencia constituyéndose y autodefiniéndose como los portadores de un proyecto universitario alternativo que, pertrechado en la unidad central de Ajusco, creó una legitimidad universitaria *sui generis* al plantear un discurso innovador respecto del propio normalismo, construido desde el imaginario de una vanguardia epistemológica, teórica y metodológica con sustento en las ciencias de la educación –de fuerte filiación académica universitaria– para enriquecer el discurso pedagógico y la práctica docente del magisterio en servicio.

Por consiguiente, los académicos del área de docencia crearon su propio “nicho” institucional que le dio un significado específico al “patrimonialismo epistémico” pedagógico que empezaron a defender. Empotrados en los espacios de la clasificación

disciplinaria de tipo universitario, reflejado en las carreras denominadas escolarizadas y las propias academias, los profesores del área de docencia se apropiaron de distintas posiciones y espacios, con lo cual dieron contenido propio y definición concreta a los fines de la UPN: formar profesionales de la educación y nivelar a profesores de educación básica y normal en servicio.

En sus inicios los trabajos del personal del área de docencia tuvieron dos perspectivas político-académicas, distintas aunque complementarias: primero, nuclearon su perspectiva universitaria sobre la educación en un horizonte diferente al normalismo tradicional al crear y organizar el currículum de las licenciaturas de formación profesional, que derivaban del propio Decreto de Creación de la UPN³ en el que había quedado plasmado el proyecto de la burocracia modernizadora de la SEP; y segundo, crearon áreas de diseño y desarrollo curricular para las licenciaturas orientadas al magisterio en servicio, con lo cual controlaron el discurso pedagógico y la gestión educativa de las unidades UPN foráneas al hacerse depositarios de la normatividad académica, cuya atribución les delegaba la SEP, en materia de la nivelación de profesores en servicio.⁴

³ Las licenciaturas de formación profesional fueron creadas explícitamente de conformidad con el proyecto original de la UPN, aquel que pudo introducir la burocracia modernizadora de la SEP y que fue plasmado en el Decreto de Creación de 1978. En el artículo 2 de dicho Decreto se plantea como finalidad de la UPN: prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo con las necesidades del país (Decreto de Creación, 1978, p. 9).

⁴ La gran paradoja de la UPN consiste en mantener dos sistemas: uno de abundancia relativa (que se refleja en la unidad central de Ajusco) y otro de escasez plena (el que representan las unidades foráneas). Uno pequeño y concentrado que goza de privilegios dentro del sistema en su conjunto con serios problemas de efectividad y eficiencia, y otro grande y extenso de gran importancia por su cobertura y significado social educativo, pero poco considerado en la asignación de los recursos. El primero es prestigioso por su monopolio legítimo del saber educativo en el ámbito magisterial; el otro, se cataloga de segunda, apenas para satisfacer los requerimientos formales para oficializar el nivel licenciatura en el magisterio. El primero es protagónico frente a la SEP al reivindicar la importancia de la UPN para el magisterio, con el propósito de incrementar recursos para modernizar el sistema y ampliar las bases materiales de la producción académica; el otro sistema legítima los privilegios del centro pero no goza de sus privilegios, subsiste en el conformis-

Por lo que se refiere a las licenciaturas de formación profesional –pedagogía, psicología educativa, administración educativa y sociología de la educación–, al no ser licenciaturas destinadas al magisterio en servicio sino, por el contrario, destinadas a cualquier estudiante de bachillerato interesado en la educación, se explica por qué en su matrícula no figuraron docentes de educación básica y normal, razón por la cual los académicos no fueron objeto de las presiones magisteriales de tipo gremial y corporativo asociados a los esquemas escalafonarios y a las prebendas institucionales.

Las licenciaturas de formación profesional fueron organizadas con base en el trabajo de las academias, en las que se agrupaban distintos individuos por filiación profesional y personal, experiencia docente y trabajo de investigación. Tanto en las academias⁵ que se formaron por cada una de las licenciaturas, como en algunas otras que surgieron como parte de los propios procesos de organización

mo de la provincia y hasta en el callado oportunismo del control regional del que saca provecho. Dos sistemas paralelos, uno dominante y otro subalterno que no convergen en una verdadera alternativa de profesionalización del magisterio penetrante y nacional. Dos sistemas con distintas lógicas para un propósito común, cuyas directrices políticas han sido largas y sinuosas, con proyectos de reforma y movilización basados en intereses políticos. Proyectos paralizados por las decisiones del aparato estatal educativo que no acaba por definir una fórmula adecuada de integración, que defiende la excelencia de la formación del maestro pero cede a las presiones políticas y sociales del SNTE. Proyectos decapitados de su fundamento académico por la capitalización política de agentes que ven en la UPN un proyecto de masas, clientelista y patrimonial, sin importar su calidad académica, pues lo vinculan a un escalafón que no es meritocrático. En fin, dos proyectos en busca de un interlocutor, quizá un actor intermedio, que no sea el burócrata clásico de viejo cuño apto para la negociación, ni el académico inocente cuya lucidez es cooptada por la ingeniería política o por las presiones burocráticas.

⁵ Cada academia tiene su historia cuya presentación excedería los límites del presente trabajo. Baste destacar que en cada academia si bien existe un campo disciplinario de discurso, se estructura en torno de personalidades y liderazgos académicos fuertes que han podido aglutinar a la mayoría de los miembros respecto de un conjunto de intereses político-académicos particulares. Estos liderazgos no sólo se construyen en términos académicos; además establecen nexos importantes con personalidades de la burocracia y la política educativa, por lo que de las academias han salido los principales directivos del área de docencia y de investigación en los diferentes relevos de la rectoría de la universidad.

curricular (áreas básicas, áreas de integración y áreas de concentración profesional) y del surgimiento de programas de posgrado –como las academias de educación de adultos, historia de las ideas, educación indígena y matemáticas, al igual que algunas áreas de investigación–, se aglutinaron perfiles universitarios y normalistas con una nueva identidad que significó una posición de fuerza emergente, a saber: el control de los lenguajes disciplinarios y de sus campos de especialización que pretendían dar un nuevo estatuto de cientificidad y significación a la formación profesional en educación, para desde ahí controlar el discurso y la organización de los programas académicos que la Pedagógica ofrecería al magisterio en servicio.

Universitarios y normalistas fueron gradualmente consolidándose en sus diferentes academias. En ellas y con la justificación de cumplir con los requerimientos de las licenciaturas de formación profesional, demandaron recursos, espacios y apoyos para la organización académica de las mismas, tanto en lo que se refiera al currículum como en lo que atañe a la administración y gestión escolar del ingreso, tránsito, permanencia, egreso y titulación de los alumnos. Demandaron recursos para evaluar y rediseñar programas, para editar artículos, ensayos, antologías y libros; también solicitaron recursos para su actualización y superación profesional, al igual que los incrementos salariales y los ascensos en las plazas que de ello derivaban; exigieron, igualmente, financiamiento y amparo institucional para desarrollar intercambios académicos con otras universidades del país y del extranjero; y pidieron además recursos para desarrollar programas de titulación y distintas acciones de apoyo a los alumnos y seguimiento de egresados.

Así fue como las academias que se conformaron en las licenciaturas de formación profesional dieron la pauta para la emergencia y consolidación de los nuevos universitarios pedagógicos que poco a poco empezaron a controlar distintos activos de la propia organización: plazas, salarios y apoyos financieros diversos para su trabajo académico. La experiencia y las trayectorias profesionales de estos nuevos universitarios encontrarían diversos canales de crecimiento y diversificación, entre los que destacan los programas académicos de las licenciaturas de nivelación –éstas sí orientadas al magisterio en servicio– y las especializaciones y maes-

trías que abrirían nuevos espacios de control académico dentro de la propia universidad, pero también en su exterior, puesto que estos programas se convertirían en un importante estímulo para el magisterio de extracción normalista por cuestiones de estatus profesional y escalafón laboral, lo mismo que para los egresados de sus propias licenciaturas de formación profesional.

Con la legitimidad que les daba el nuevo discurso pedagógico y la organización académica que habían conformado para cumplir con las finalidades del gran proyecto alternativo de la Pedagógica, los académicos del área de docencia fueron creciendo y diversificándose: de esta plataforma se desprenderían los nuevos activos y los programas orientados a la formación del magisterio en servicio, o sea, las licenciaturas de nivelación que fueron posteriormente implantadas en el marco de operación de la Pedagógica, más como una concesión a la presión política e institucional del SNTE, que como parte original del proyecto modernizador.

De ahí que este grupo académico controlara no solamente las decisiones fundamentales respecto de la organización curricular de cursos, seminarios y talleres de las licenciaturas de formación profesional en educación y de las licenciaturas de nivelación para maestros en servicio; también estaría en sus manos la definición de los criterios de validez y reconocimiento de los programas de nivelación, y los procedimientos de control, acreditación y certificación escolar que desarrollaban las unidades foráneas, al igual que todo el amplio espectro del reclutamiento, selección y promoción del personal académico de estas unidades. Sería la Coordinación de Unidades –que después de la federalización quedaría reducida a una subdirección– la instancia administrativa que se encargaría de instrumentar, supervisar y controlar la normatividad académica que se aplicaría a todas las unidades UPN foráneas en el ámbito de las licenciaturas de nivelación, en sus modalidades abierta y semiescolarizada. Esta instancia de coordinación, sin embargo, si bien tendría una importante incidencia política en las unidades foráneas, dependía de los académicos del área de docencia para el desarrollo y la innovación curricular que era el sustento de la relación de aquéllas con la unidad central de Ajusco.

En 1979 le fueron transferidos a la UPN los programas de Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, Plan-75 (LEPP-

75),⁶ que tenía a cargo la entonces Dirección General de Educación Normal y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGEN MPM). Se trataba de una licenciatura bajo la modalidad abierta orientada a profesores en servicio que, debido a sus condiciones laborales, podrían tomar los cursos en forma autodidacta y avanzar académicamente de acuerdo con sus propias necesidades. Sin embargo, en un esfuerzo por mostrar la propia identidad académica de la Pedagogía, este plan fue reformulado por los académicos de Ajusco con una fuerte modificación a su estructura curricular y la modalidad en que se impartía. Nació, así, la Licenciatura en Educación Básica, Plan-79 (LEB-79),⁷ dirigida también a profesores en servicio pero en una modalidad semiescolarizada que planteaba mayor control en la asistencia a cursos, en las lecturas y en las asesorías docentes.

Posteriormente, en 1985, la propuesta curricular para las licenciaturas de nivelación sufre otros cambios, volviendo a las modalidades más abiertas, es decir, fundadas en el autodidactismo y el avance personal en la acreditación de los cursos. Esta nueva iniciativa fue impulsada por la decisión que tomó la SEP en 1984 de elevar a licenciatura la educación normal, con lo cual la Pedagogía tuvo que realizar una propuesta adecuada que cumpliera con la finalidad de otorgar el grado de licenciatura (o sea, nivelar) a todos los profesores que tenían sólo bachillerato. Surge, de este modo, la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria

⁶ Respecto de esta licenciatura se decía que: "Es un plan difícil de sostener por parte de la UNP, considerando el perfil del estudiante, la falta de materiales en todos los cursos y el enfoque académico, que presenta carencias en la relación teoría y práctica [...] La titulación es uno de los problemas centrales, las opciones operadas para la emisión de títulos han sido cuestionadas y existen carencias de apoyo metodológico y de redacción" (Comisión de Evaluación Institucional, 1990, p. 3).

⁷ Respecto a las características de operación de esta licenciatura se planteaba la existencia de [...] dificultades para la formación teórico-metodológica, que repercuten en algunas actividades elementales de investigación; que el proceso de evaluación requiere de la elaboración de nuevos instrumentos y que en esa actividad participen los asesores académicos de las unidades, por lo que se consideraba necesario un espacio colegiado o comité de evaluación; y que la atención a la demanda [...] es diferencial en las unidades así como la opinión de éstas respecto a la propuesta curricular y a sus condiciones de operación (*ibidem*, p. 4).

(LEPP-85),⁸ con una modalidad menos rigurosa en el control de asistencias y rendimiento en los cursos, pero sí en cambio con nuevos contenidos de formación y propuestas alternativas de trabajo pedagógico para los docentes.

El programa LEPP-85 funcionó, aun con sus dificultades, como el marco de formación en el que los profesores en servicio estudiarían en la UPN para lograr el título de licenciatura. Aun cuando se conservaron los otros programas por algún tiempo, debido a la necesidad de que los estudiantes inscritos en éstos los concluyeran, lo cierto es que la LEPP-85 concentró cada vez más mayor cantidad de recursos y apoyos académicos dentro de la universidad.

En 1990, y ante la presión de un grupo de académicos de la Pedagógica vinculados con las áreas de educación indígena de la SEP, se impulsó otra nueva licenciatura dirigida a los profesores de educación básica de las áreas indígenas. Era una propuesta escolarizada que implicaba el acceso de profesores indígenas de distintas partes del país, en calidad de becarios, a las aulas e instalaciones de la unidad central de Ajusco. Así es como se diseñó e instrumentó la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria para el Medio Indígena (LEPPMI-90), bajo la modalidad escolarizada, y en la cual tuvieron asidero distintos académicos del área de docencia que habían consolidado fuerzas importantes en el control de un discurso pedagógico alternativo para los indígenas del país. Esto propició, incluso, la elaboración de materiales específicos para la realidad educativa y un trato preferencial a los profesores indígenas que asistían a esa licenciatura, pues éstos, además del salario de sus plazas de adscripción, recibían una beca de Ajusco, al igual que

⁸ En 1990 esta licenciatura empezó también a ser cuestionada. Sobre ella se decía que: "El contenido de las antologías es excesivo para el escaso número de sesiones y no hay una adecuada vinculación entre algunos materiales. Sobre las situaciones de aprendizaje, el 'Trabajo Individual' requiere de mayor tiempo para el estudio; existen problemas de hábitos de lectura aunados a la dificultad para abordar el contenido, por la extensión y amplitud de las antologías, lo que repercute en el 'Trabajo Grupal'. Esto último, se ve afectado por la ubicación geográfica e incompatibilidad de horarios de los estudiantes. En el 'Taller Integrador' no existe un modelo específico para su realización y evaluación, propiciando problemas de interpretación y de relaciones entre académicos. Por otra parte, no se cuenta con tiempo suficiente para su realización" (*ibidem*, pp. 5-6).

diversos apoyos en comida, transporte, hospedaje y subvenciones para materiales académicos. En su transcurso histórico, esta licenciatura significó en los hechos un verdadero espacio prebendario y de concesión que pasaba por las reglas corporativas del SNTE y de sus grupos políticos internos.

La misma licenciatura, con la orientación curricular y los materiales de apoyo, se implantó en varias unidades UPN regionales que se ubicaban en estados con una importante población indígena. Esto planteó otra clientela especial para los académicos de Ajusco que habían controlado el discurso pedagógico de la formación de profesores indígenas y habían logrado el acceso a diversos activos organizacionales. Aunque se llevó a cabo en una modalidad menos escolarizada, justificada por las condiciones de trabajo de los profesores, no fue posible disponer de las mismas oportunidades privilegiadas que tenían los indígenas en la unidad Ajusco. En cualquier caso, la LEPPMI-90, había sido desde sus orígenes un espacio político-académico para la UPN —tanto para la unidad central de Ajusco como para sus unidades foráneas—, en el que una franja de académicos controlaba recursos y discursos que derivaban de un imaginario indigenista que reclama derechos educativos de nivel superior.⁹

En 1994 ocurriría una nueva modificación del programa académico de nivelación. A la sazón, bajo el impulso de las políticas de modernización de la Educación Básica y Normal, que se iniciaron con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, los académicos de la Pedagógica iniciaron un nuevo proceso de evaluación y ajuste curricular. En ese momento se consideró que los programas vigentes para la formación de nivel licenciatura presentaban serios problemas, tales como: la desvinculación con la problemática educativa, baja eficiencia terminal y titulación, propensión al enciclopedismo, reducida investigación para la docencia, carencia de evaluación de resultados y procesos, resistencia a la innovación y estructuras que favorecen la desarticulación del trabajo académico (UPN, 1996).

⁹ Con la descentralización de las unidades regionales esta licenciatura fue cuestionada en Ajusco debido a que los mejores recursos y oportunidades de formación se encuentran en el D. F. y no en las zonas que concentran mayor población indígena del país.

Nace, en consecuencia, la Licenciatura en Educación, Plan 1994 (LE-94), con una estructura curricular flexible orientada a atender docentes y directivos de las escuelas de educación básica del país, incluyendo contenidos y problemáticas educativas regionales. Esta licenciatura atendería, igualmente, una diversidad de perfiles; consideraba la práctica docente como su objeto central de transformación; incluía un plan de estudios con tres modalidades; preveía el diseño de materiales de apoyo como audiocasetes, videos y teleconferencias, y proponía un modelo de titulación con tres opciones (*idem.*). En general, se trata de una oferta académica a través de la cual la Pedagógica intenta recobrar el control del discurso pedagógico sobre el magisterio que había perdido con la federalización de las unidades UPN, pero inmerso en un esquema de modernización y flexibilidad para hacerlo consistente con el marco de innovación de las áreas de formación inicial, actualización, capacitación y superación profesional de docentes que había iniciado la SEP en todo el país.¹⁰

Por lo expuesto, es claro que los académicos del área de docencia desplegaron todo un campo de fuerzas en lo que se refiere al control del discurso pedagógico en el ámbito de las licenciaturas. En su transcurso siempre tuvieron como referencia los cambios en las orientaciones de la política de educación básica y normal, al igual que las propias necesidades que ellos vislumbraban en las unidades UPN foráneas.

Hay que subrayar que el control del discurso pedagógico llevaba implícito el control político de los académicos de las unidades UPN y, a través de ellos, el control de los diferentes recursos organizacionales que usaban para fortalecer su propia imagen

¹⁰ Hay que recordar que en ese momento la SEP había iniciado la reforma de la educación normal con una nueva propuesta curricular y un amplio programa de fortalecimiento en infraestructura bibliotecaria y el uso de tecnología educativa. Asimismo, con los Centros de Maestros, la SEP había generado una nueva propuesta de actualización que se sustentaba en el uso de recursos teleinformáticos orientados a estimular la iniciativa y el autodidactismo de los docentes. Por otra parte, en los Centros de Actualización del Magisterio comenzaba también un proceso de modernización de programas y estructura de funcionamiento. En conjunto, todas estas acciones ponían en peligro el control que había tenido la Pedagógica en la formación del magisterio en servicio de educación básica y normal.

ante la burocracia de la Pedagógica y de la propia SEP. Avalados por la normatividad académica que tenían sobre los planes y programas de estudio, los académicos de Ajusco buscaron también incidir en la organización académica de las unidades: primero sobre los académicos y estudiantes, y después sobre los propios cuerpos directivos.

Varias de las estrategias impulsadas eran claras en su pretensión y sentido. Se buscó siempre fortalecer a las unidades foráneas como Instituciones de Educación Superior, con el fin de ganar plazas de tiempo completo y oportunidades de formación y actualización para los profesores; se demandaron espacios y apoyos para realizar investigación y funciones de difusión y extensión; también se reivindicó que los directores de las unidades fueran académicos y no burócratas, y fue exigencia permanente fomentar el trabajo colegiado y de autogestión de los cuerpos académicos como criterio básico de las decisiones en las unidades.

Los académicos de Ajusco ejercían una fuerte influencia académica y política sobre los académicos foráneos: realizaban reuniones regionales continuas durante el año para interactuar con ellos respecto de los avances y limitaciones sobre su participación, avances y limitaciones relativos a la instrumentación de las licenciaturas; desarrollaban programas de alcance nacional para impulsar el desarrollo académico de los profesores de las unidades; les transferían el saber y el conocimiento considerado legítimo para sus tareas docentes y de investigación a través de diversos materiales producidos por el personal de Ajusco, entre libros, digestos y materiales de inducción y asesoría; diseñaban y editaban masivamente y a costos bajos antologías que servían de apoyo a los estudiantes de licenciatura, y diseñaban programas con uso de tecnologías de comunicación a distancia para promover la formación de los profesores de las unidades. En suma, pues, los académicos de Ajusco se convirtieron en los maestros y tutores de los profesores de las unidades UPN, quienes utilizaban ese saber de vanguardia para crear sus propias identidades académicas y políticas frente a las fuerzas del normalismo y del sindicalismo tradicional en los estados. En consecuencia, la relación de subordinación que mantenían los profesores foráneos con los académicos de Ajusco tendría como resultado un tributo doble: por un lado el fortaleci-

miento de los privilegios y canonjías de los docentes del centro; pero, por el otro, el reposicionamiento académico y laboral en los mercados académicos de provincia de los docentes de las unidades foráneas.

Los posgrados en educación

El control del discurso pedagógico, que indudablemente tenían los académicos del área de docencia de Ajusco, no se limitó al ámbito de las licenciaturas, puesto que la propia lógica universitaria y el marco de transformaciones de los contextos académicos de Educación Superior en el país, puso serias restricciones para continuar por esta sola vía el modelo de acumulación político y académico que habían construido. Se necesitaba, por tanto, un nuevo espacio de activación que pudiera ampliar los campos de control académico en las tareas que desarrollaba la UPN. Éste es el lugar que vinieron a ocupar los posgrados en educación que, en adelante, se convertiría en una de las plataformas básicas para actualizar a la UPN en el contexto de la competitividad de los mercados académicos y, por esa vía, generar una nueva oferta de servicios que fortaleciera su posición frente a las unidades foráneas y el propio magisterio normalista.

La fiebre de los posgrados¹¹ que experimentaría nuestro país en la década de los ochenta, haría transitar a la Pedagógica por diversos procesos encaminados a fortalecer su posición frente al sistema de educación superior. La Pedagógica tuvo en los estudios de posgrado (especialización, maestría y doctorado) un nuevo campo de articulación de la legitimidad educativa frente a la calidad de la enseñanza, y el acceso a los mercados académicos.

La política de educación superior, que ya para entonces involucraba a la propia educación normal, también privilegió como elemento central de su agenda modernizadora el impulso y diversificación de los posgrados, por lo que también se convertiría en referente central para que la UPN "ajustara" sus perspectivas académicas.

¹¹ Durante la década 1985-1995 la matrícula total del posgrado en educación y humanidades pasó de 3 305 (8.9% del total de las áreas) a 210 523 (16% del total de las áreas).

micas al diseño y operación de sus propios posgrados en educación, particularmente dirigidos a tres poblaciones estratégicas: *a*) sus propios cuadros académicos en el interior de la estructura de la unidad central de Ajusco; *b*) los académicos de las unidades UPN foráneas, y *c*) el magisterio en servicio.

La trayectoria político-académica que describe el campo de fuerza que se estructuró a partir de los posgrados fue de afuera hacia adentro; esto es, primero como respuesta a las presiones externas tanto del SNTE como de la SEP, y después como una propuesta construida por los propios actores académicos de la Pedagogía, lo cual viene a evidenciar de nueva cuenta la capacidad de absorción y de autonomía que lograrían los clivajes políticos de los actores académicos en la organización de la UPN.

Los primeros programas de posgrado en la UPN surgen dos años después de haberse creado. En 1980 se crean dos programas de Maestría, uno en Administración Educativa y otro en Planeación Educativa, que fueron abiertos por la presión de grupos magisteriales organizados que vieron en el posgrado una vía de ascenso escalafonario. La presión que ejercieron los egresados de estas dos maestrías por demanda de plazas hizo que estos programas se cancelaran en 1984, por lo que sólo existió una primera y única generación de ambos. También se tuvo el proyecto de una maestría en psicopedagogía, impulsada por la Dirección General de Educación Especial de la SEP, pero que no pudo desarrollarse por la falta de recursos humanos e inconsistencias académicas y administrativas (Moreno, 1998).

En una segunda etapa, que comprende el periodo 1985 a 1986, los posgrados comienzan a crecer y consolidarse por el importante apoyo logístico de la propia SEP. Durante este periodo surgen cuatro especializaciones como producto del programa de "proyectos estratégicos" que la SEP puso en marcha en 1985 en congruencia con los planteamientos realizados en el programa educativo del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado concernientes al Sistema Integral de Formación del Magisterio. Con apoyos presupuestales importantes, se desarrollaron los posgrados de teoría educativa y modelos pedagógicos; enseñanza del español; enseñanza de las matemáticas y práctica docente, en tres sedes: Distrito Federal, Torreón y Mérida. De nueva cuenta se trataba de

posgrados cuyo perfil provenía de la propia política educativa y de las áreas de coordinación estratégica, por lo que la Pedagógica se había convertido en una correa institucional para llevar a cabo los propósitos de profesionalización del magisterio en servicio. Aunque estas propuestas de especialización seguirían vigentes en la UPN, adquirirían otro rango de importancia y otro significado al ser retomadas con mayor autonomía por los propios académicos de la universidad en el marco que ellos mismos estructuraron entre Ajusco y el conjunto de unidades foráneas de todo el país.

No sería sino hasta 1986 cuando se establecería por primera vez un proyecto de posgrado que sería armado por los propios cuadros académicos de la Pedagógica, en especial del área de docencia. Con el acuerdo explícito de los profesores de las academias de Psicología, Historia de las Ideas, Matemáticas, Educación de Adultos, Educación Indígena y algunos miembros del área de investigación, avalados por las autoridades académicas de la universidad, se diseñó y puso en marcha la Maestría en Educación. El proyecto iba acompañado de los cursos, seminarios y líneas de investigación que sustentarían el trabajo académico respectivo. Caracteriza también a esta propuesta de maestría una estructura curricular y de gestión que aglutinó a los principales cuadros académicos de las distintas áreas de docencia de la universidad: cada grupo académico estaba representado, en las respectivas líneas de investigación del programa, en un encuentro interdisciplinario que reflejaba también un acuerdo político-académico para consolidar a la UPN frente a los diferentes agentes externos.¹²

La Maestría en Educación se convirtió en poco tiempo en la gran oferta de posgrado de la Pedagógica orientada al magisterio en servicio, razón por la cual la propuesta se difundió en varias

¹² El programa de Maestría tenía una coordinación responsable y un consejo académico, este último con un responsable y una secretaria. Existía, además, representación docente en cada una de las siguientes líneas de investigación: Formación de Docentes, Historia y Filosofía, Educación Indígena, Lenguaje y Educación, Educación, Comunicación y Cultura, y Educación Matemática. Como puede observarse estaban representadas las diversas líneas de trabajo académico y las distintas vertientes de agrupación político-académica de la universidad, lo que reflejaba tanto las filiaciones normalistas por los intereses temáticos como las de cuño universitario, dando como resultado una nueva expresión universitaria pedagógica.

unidades foráneas, principalmente en aquellas que habían logrado consolidar algunas estructuras institucionales y que, por su ubicación geográfica e institucional, gozaban de una especial importancia en la oferta académica para el magisterio. Fueron abiertas, de este modo, sedes de la maestría en las unidades de Mexicali, Iguala, San Luis Potosí, Tlaxcala, Aguascalientes, Morelia y La Escuela Nacional de Maestras de Jardines de Niños. Posteriormente, el programa se amplió a otras unidades como las de Hidalgo, Durango y algunas unidades UPN del Distrito Federal.

El funcionamiento de la Maestría en Educación en las unidades foráneas mantuvo siempre una estrecha línea de dependencia respecto de la unidad Ajusco. Eran los docentes de Ajusco quienes definían las estrategias y mecanismos de justificación que cada unidad tendría que realizar: asesoraban y dictaminaban los avances académicos y administrativos; sugerían las correcciones que habrían de efectuarse para adecuar la maestría a las condiciones locales; evaluaban también los perfiles del personal académico e influían sobremanera en la asignación del coordinador académico del programa en la unidad, quien la mayoría de las veces era una persona vinculada política o académicamente con algunos de los grupos participantes en la maestría en el ámbito central. Además, con una idea de control normativo de planes y programas, el Consejo Académico de la unidad Ajusco tomaba la decisión final para aceptar la operación formal de las maestrías en las unidades, de lo cual se derivaban los apoyos posteriores en materiales, asesorías, evaluación y certificación de los estudios.

En forma paralela, y con el propósito de fortalecer académica y políticamente los nexos con las propias academias de Ajusco –lo mismo que con las unidades foráneas en el contexto de los posgrados–, la UPN creó en 1994 la Maestría en Pedagogía con dos modalidades: el sistema escolarizado que se impartía en la unidad Ajusco y el sistema a distancia (1995) dirigido al personal académico de las unidades UPN foráneas.¹³ En lo fundamental esta maestría

¹³ La Maestría en Pedagogía tenía 80 créditos y 20 por la tesis de grado, y estaba pensada como un conjunto de seminarios de investigación (ocho en total). En tanto que la modalidad a distancia, que se ofreció a 16 unidades UPN, constaba de cuatro cursos definidos previamente: Problemas Epistemológicos y Metodológicos

era el resultado de la reorganización interna y el reacomodo de algunos grupos académicos de la Pedagógica. Representaba, por ello, un espacio que varios académicos consideraron prudente para activar su posición en el mercado académico y afianzar sus adscripciones disciplinarias y políticas internas. La Maestría en Pedagogía¹⁴ fue, además, la oportunidad para replantear la actividad académica y de investigación de varios académicos dentro de la Pedagógica y colocarse en la vanguardia de la legitimidad y el prestigio académico y laboral. Comandada por liderazgos tradicionales fuertes, que habían entrado a la nueva coalición burocrático-política de la nueva rectoría en turno, esta maestría se convertiría en el lugar adonde irían a parar los mayores apoyos académicos y administrativos: infraestructura material, técnica y operativa, y un trato más considerado para el concurso y otorgamiento de los estímulos y apoyos a los docentes.

El realineamiento político y académico que permitió la Maestría en Pedagogía tuvo varias expresiones. En primer lugar, en el Ajusco favoreció a un grupo de académicos que se habían asumido como los de mayor prestigio institucional, razón por la que aparecerían como una verdadera aristocracia académica que poseía los grados académicos más altos, la mayor cantidad de artículos, ensayos y libros publicados, el reconocimiento institucional en otras universidades, las propuestas teóricas más progresistas y actualizadas y, por supuesto, los mejores salarios y condiciones laborales. En segundo lugar, en las unidades foráneas representó la aglutinación política e identidad académica de varios docentes al encontrar en la maestría un espacio académico que les permitió, por una parte, diferenciarse de los otros programas dirigidos al

I y II, Teoría Pedagógica I y II, más cuatro seminarios de investigación y la tesis de grado (Moreno, 1998).

¹⁴ Entre los objetivos que tenía la Maestría en Pedagogía destacaba el de formar investigadores capaces de "aportar el fundamento teórico de proyectos educativos innovadores para la Educación Básica y Normal; construir el aparato categorial y las tesis y principios para explicar la realidad educativa; fundamentar sus opciones metodológicas; contribuir a delimitar teóricamente los campos de intervención profesional en la educación; fundamentar su posición respecto al estatuto epistemológico de la pedagogía, e interpretar y criticar el saber pedagógico existente" (UPN, 1995).

magisterio en servicio y, por otra, resolver la falta de posgrado que en sus entornos locales motiva prestigio y calidad académica. Es claro que estas perspectivas ofrecían a los académicos de las unidades foráneas oportunidades importantes para, sin entrar en las complicaciones de estudiar posgrados en otras instituciones del país o del extranjero, continuar con el monopolio institucional del saber pedagógico avalado por los tutores y maestros de la unidad Ajusco.

Los dos programas de posgrado —la Maestría en Educación y la Maestría en Pedagogía— cada uno con perfiles académicos distintos y con clivajes políticos particulares, dominaron el escenario de la Pedagógica hasta 1996, año en el que un nuevo relevo político interno cambió las condiciones y el marco de las relaciones entre las autoridades de la universidad y los grupos académicos. La discusión sobre el futuro de la UPN en el nuevo marco de la federalización y el énfasis puesto por la rectoría en turno en “sanear” las funciones y mejorar la racionalidad de la UPN, trastocó los grupos y el campo de fuerza estructurado alrededor de los posgrados.¹⁵

La Maestría en Educación demostró la vocación académica, institucional y política de los académicos de la UPN, al punto que la dinámica política y académica que ésta empezó a generar, sobre todo en el ámbito de las unidades foráneas, se convirtió en muchos casos en la parte medular del control académico y político de varias de ellas.¹⁶ Sin embargo, la lucha por posiciones y la sobrecarga que empezó a mostrar la debilitaron. La falta de criterios para la asignación de car-

¹⁵ Es necesario advertir que el impulso a los posgrados también tuvo una causa estructural. La reforma a los programas de estudio de las licenciaturas de formación profesional en 1990, trajo como consecuencia la eliminación de las áreas básicas y de integración, lo que produjo el desplazamiento de aproximadamente 50% de los profesores que impartían cursos en estas áreas. Eran profesores, muchos de ellos de tiempo completo, que fueron encontrando otros espacios de trabajo académico en los posgrados y algunos proyectos de investigación (UPN, 1998).

¹⁶ Existieron otros programas de Maestría, como el de Educación Media y el de Educación Preescolar que operaron en Ajusco y en algunas unidades foráneas. Sin embargo, fueron experiencias con poca continuidad en Ajusco y con un alcance acotado al ámbito local o regional de las unidades foráneas que las impartían. También se promocionaron programas de Maestría en Planeación Educativa en algunas otras unidades, incluyendo las del D. F. y la de Educación Ambiental en unidades UPN del norte del país, pero estas maestrías tuvieron un desempeño marginal en el campo central de fuerza protagonizado por la Maestría en Educación.

gas académicas y la indefinición académico-administrativa en relación con las áreas y academias de la UPN pusieron en crisis el programa. Igualmente, los diagnósticos acerca de los problemas de eficiencia interna que presentó (baja eficiencia terminal y titulación) fueron tejiendo la idea de replantear el programa. Por otra parte, la federalización de las unidades foráneas en 1992, fue también un factor que presionó a los académicos de la Pedagógica a reestructurar las finalidades y orientaciones de esta maestría.

Por su parte, la Maestría en Pedagogía, al quebrarse el núcleo político de académicos que la sustentaba –quienes fueron acusados de patrimonialismo y uso indebido de recursos presupuestales–, quedó aislada como programa académico, y su continuidad fue condicionada a las nuevas exigencias de reorientación del posgrado de la UPN.

En 1997 se cancela en la unidad de Ajusco la Maestría en Educación y se sustituye por la Maestría en Desarrollo Educativo planteada en dos modalidades: escolarizada para Ajusco y por medios electrónicos para las distintas unidades foráneas. Aun cuando la Maestría en Educación continuaría en operación en algunas unidades foráneas, sería sin la legitimidad, el apoyo y la asesoría de la unidad central, por lo que aquéllas buscaron formas autónomas en el plano local o regional o bien, se adaptaron a la nueva propuesta de posgrado a distancia efectuada por la unidad Ajusco.

La Maestría en Desarrollo Educativo representaba el proyecto de un nuevo grupo de académicos que había logrado consolidar sus posiciones y perspectivas en la Pedagógica. Si muchos de estos académicos habían participado en los anteriores programas de posgrado, ahora, con la nueva propuesta, aparecían con mayor capacidad de iniciativa y, por tanto, con mayor poder de maniobra debido a los apoyos ofrecidos por la universidad.¹⁷ Era un proyec-

¹⁷ Para muchos de los académicos que comandaron la nueva propuesta de posgrado, si bien no solicitaron la cancelación de la Maestría en Pedagogía –lo que expresaba la existencia de académicos que tenían peso y prestigio en la institución–, sugirieron reorientarla y adecuarla en los siguientes términos: intercambio de profesores con la Maestría en Desarrollo Educativo; repensar, analizar, discutir y proponer una estructura curricular más cercana a los problemas de la pedagogía de la práctica educativa concreta; resolver los problemas de la titulación; generar líneas de investi-

to que quería ser congruente con las nuevas condiciones de operación política, administrativa y académica del Sistema Nacional UPN en el marco de la federalización, por lo que pretendía utilizar la tecnología a distancia como nuevo medio de colaboración e intercambio con las unidades, al igual que delegar buena parte de su operación a la planta de académicos adscritos a las propias unidades foráneas. Por esta razón, la llamada modalidad “mixta” suponía que la unidad central de Ajusco se comprometía a impartir los seminarios básicos mediante videoconferencias transmitidas a través del sistema satelital, mientras que el resto del programa sería impartido en las propias unidades por un grupo de académicos asignados para este propósito. En estos términos, y bajo criterios de control respecto a infraestructura, personal académico y proyectos de investigación, la unidad central de Ajusco decidió incorporar al programa a unidades UPN de Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Puebla y Durango.

En la modalidad escolarizada impartida en las instalaciones centrales, la Maestría en Desarrollo Educativo reflejó un nuevo reposicionamiento de los académicos de Ajusco, encaminado a aglutinar los perfiles académicos más destacados en lo que atañe a grado y experiencia en investigación. Allí se asignaron 18 profesores de Maestría, nueve con doctorado y nueve candidatos a doctor, de los cuales cinco eran miembros del SNI.

La Maestría en Desarrollo Educativo mantenía un perfil más apegado a las exigencias de formación del magisterio en servicio¹⁸ e incluía estrategias para mejorar la titulación¹⁹ de sus egresados,

gación o especialización; realizar promociones cada dos años; trabajar con la Maestría en Desarrollo Educativo para crear un área básica curricular común, y realizar una evaluación interna y externa de la Maestría (Moreno, 1998).

¹⁸ Ambas modalidades de la Maestría —la mixta y la escolarizada— están dirigidas fundamentalmente al magisterio en servicio, y son pocos los académicos de la propia UPN o de las unidades foráneas los que se inscriben como alumnos. Esto quizá evidencia la nueva política de Ajusco de ya no responsabilizarse por la formación y, por lo tanto, del tutelaje y manipulación de los académicos de las unidades UPN foráneas.

¹⁹ En la estructura curricular del programa no es posible aprobar el seminario de tesis III si el alumno no cuenta con al menos el borrador o con 80% de la tesis. Al concluir el plan curricular, el estudiante cuenta con un plazo de seis meses para la terminación de su tesis.

además de exigir la presencia indispensable de proyectos de investigación como criterio de continuidad de la planta académica y de las líneas de investigación establecidas.²⁰

La reorientación del posgrado de la Pedagógica que se plasmaría en la Maestría en Desarrollo Educativo se complementó con un programa más que representaba un espacio de mucha mayor envergadura académica y significado político, debido a que en éste se escondía buena parte de la definición interna y externa que se buscaba dar a la universidad en el futuro inmediato. Se trata del programa de Doctorado en Ciencias de la Educación, diseñado en 1998, y cuyo inicio de actividades era esperado en septiembre de 1999. Por primera vez en la historia de la UPN, el doctorado se lanzaba como alternativa de formación que pretendía reivindicar la presencia académica de la universidad, principalmente en el contexto de la educación superior universitaria del país y, de manera secundaria, en el ámbito de la formación magisterial.

El programa estaba pensado para desarrollarse de manera interinstitucional con la participación de universidades nacionales y extranjeras. En éste participaba la cúspide de la pirámide académica de Ajusco, aquellos que tenían el nivel de Doctorado, obra publicada y formaban parte del SNI aparte de que, por supuesto, gozaban de la aceptación de las autoridades universitarias.²¹

²⁰ En la Maestría en Desarrollo Educativo se preveían las siguientes líneas de investigación: Administración y Gestión de la Educación; Educación Matemática; Educación y Diversidad Cultural; Gestión Pedagógica; Historia y su Docencia; Enseñanza de las Ciencias Naturales; Informática y Educación; Lengua y Literatura, y Prácticas Curriculares en la Formación Docente. Además, se establecieron algunos criterios para la fusión, desaparición o integración de nuevas líneas: fusión si el número de profesores por línea no llega a cinco; desaparición si se observa que no hay condiciones académicas mínimas para continuar operando, e integración de nuevas, si hay posibilidades de formar nuevos equipos de trabajo en áreas de interés común (Moreno, 1998).

²¹ Al programa se incorporarían 20 académicos internos y un número similar de académicos externos para desarrollar distintas actividades de docencia, investigación y coordinación editorial. En estos términos, se trataba de consolidar una nueva cúpula académica dentro de una red nacional e internacional de académicos especializados en educación para avalar la propuesta de doctorado. Se tenía previsto, además, apoyar al programa con recursos del Promep, aunque no se consideró lograr el ingreso al padrón de excelencia del Conacyt.

Por la manera en que el doctorado se había estructurado, y por la plataforma política e institucional en la que se sustentaba, era claro que no se dirigiría al magisterio en servicio ni a los académicos de la propia UPN (Ajusco y unidades foráneas). Se sustentaba, por el contrario, en dos ideas de especial envergadura:²² 1) la idea de “desnormalizar al magisterio”, esto es, no estaba diseñado para ofrecer opciones de profesionalización del magisterio en servicio, como en algunos programas anteriores; por ello, no tendría fines escalafonarios ni respondería a los criterios convencionales de mejorar la práctica docente del profesorado de extracción normalista; así, si algún profesor, director o supervisor de educación básica o normal ingresara al programa, sería por méritos académicos mostrados en los procesos de concurso y selección, y 2) la idea de romper con la “endogamia institucional” y sustituirla por un modelo más abierto y competitivo de formación, que equivalía a dar prioridad a candidatos externos, provenientes de otras instituciones de educación superior. A los académicos de Ajusco y de las unidades foráneas se les convocaría a realizar estudios de posgrado en otras instituciones nacionales y extranjeras de educación superior con la finalidad de retroalimentar y actualizar mejor las funciones académicas de la UPN.

Como puede observarse, la propuesta académica del posgrado en la UPN respondía a las nuevas exigencias de su entorno para bus-

²² Entre los académicos promotores del programa se establecía como nuevo paradigma el denominado “Modelo Educativo Abierto” que se oponía al “Modelo Educativo Cerrado”. En este último predominan la “ciencia académica, rigidez curricular, sobrecarga de la docencia y la administración, tendencia a la superespecialización, posgrados concebidos como extensiones de la licenciatura [...] las carreras tradicionales. [Además...] la calidad educativa se concibe en función del mejoramiento de los procesos técnico-pedagógicos internos [...] y sus correspondientes sistemas organizativos, sin vínculos con el mundo externo a la escuela”. En el Modelo Abierto, por su parte, “Los planes de estudio son abiertos y flexibles, orientados hacia la vinculación, evaluación externa, consejos escolares mixtos, orientación múltiple interdisciplinaria, creación de posgrados ligados a las nuevas tecnologías y disciplinas no tradicionales, la investigación como base, polivalencia académica, creación de *spin-off* y complementación financiera entre otras características” (Moreno, 1998, 25-26). Como puede fácilmente colegirse, se trata de la descripción académica del debate político interno entre los nuevos y los viejos proyectos de la Pedagogía.

car ganar una posición viable en el corto plazo. Con el posgrado –parte medular de las nuevas expectativas académicas y de reconocimiento en los mercados académicos para quien quiere hacer carrera académica en nuestro país– la Pedagógica pretendía refrendar algunos de los objetivos que se habían extraviado durante su crecimiento y desarrollo: volver al magisterio con una perspectiva de formación profesional –la Maestría en Desarrollo Educativo– fundada en esquemas no masificados sino de selectividad, en función de condiciones mínimas de calidad académica, y volver al campo de la excelencia educativa mediante el incremento de la competitividad en el contexto de la educación superior, a partir de un doctorado que pretendía prestigiarse con el aval de la cooperación interinstitucional en el ámbito nacional e internacional.

Con la perspectiva de dejar a las normales la función de masas que había venido cumpliendo (la nivelación de profesores en servicio), la UPN, a través de su poderosa área de docencia, retomaría los hilos de un nuevo camino que le diera viabilidad y congruencia a mediano y largo plazos. Junto con las licenciaturas de formación profesional,²³ que seguramente experimentarán también un proceso de reestructuración, la universidad quedará en la tesitura de un proceso serio de reestructuración organizacional, con nuevas reglas institucionales, formas de discurso y prácticas académicas.

En el seno de estas transformaciones, los universitarios pedagógicos también cambiarían de fisonomía y configuración: unos habrán decidido el cambio sano a otras instituciones; otros preferirán adaptarse a las nuevas reglas institucionales, y otros más optarán por emprender una nueva lucha política para reposicionarse en el nuevo campo de fuerza en construcción, hecho de mayores exigencias académicas y nuevos mecanismos, para acceder al mercado académico, lograr un reconocimiento en los espacios disciplinarios y vincularse a nuevas redes académicas y político-

²³ Al momento de concluir el presente escrito, las licenciaturas de formación profesional impartidas en la unidad Ajusco estaban sujetas a la revisión por evaluadores externos. El objetivo parece ser depurar las carreras y anclarlas más a las perspectivas de investigación y posgrado, además de hacerlas más congruentes con el mercado laboral.

burocráticas a fin de seguir teniendo en la Pedagógica un espacio de existencia y desarrollo.

Quedarían, en todo caso, varios problemas por resolver: 1) la posición del SNTE y del normalismo frente a la propuesta “desnormalizadora” de la UPN; 2) la reacción de los propios académicos de la universidad y de las unidades foráneas al verse canceladas sus opciones internas de profesionalización y, por ende, de avance endógeno dentro de los mercados académicos, y 3) la respuesta de la SEP y del subsistema de educación superior para convalidar una propuesta que finalmente venía del seno de la UPN, de sus propios grupos académicos, con sus propios criterios, virtudes e inercias, muchas de las cuales no eran compatibles con los criterios de política de regulación y fomento de la calidad académica de organismos como el Conacyt y otras oficinas gubernamentales de educación superior.²⁴

La investigación y el control patrimonial

Otro de los temas medulares en la Pedagógica, fuente también de inercias, canonjías, ineficiencia e inequidad, tiene que ver con las tareas de investigación y los investigadores adscritos en éstas. Se trata de un grupo que se consolidó gracias a diversos procesos académicos y políticos, a veces distanciado de los grupos del área de docencia y, otras, en franca alianza con algunas fracciones burocráticas y académicas de dentro y de fuera de la universidad. Así, el área de investigación se convirtió en un campo prácticamente impenetrable y bastante reacio a la crítica académica, política, presupuestal y administrativa, lo que evidentemente muestra la fuerza

²⁴ Información proporcionada por algunos funcionarios de la UPN evidencia que la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP había condicionado fuertemente el proyecto doctoral y en su dictamen sugería efectuar varias modificaciones respecto al funcionamiento del programa, las características del personal docente y los proyectos de investigación. Asimismo, el Conacyt no había reconocido al doctorado dentro de su padrón de excelencia. Sin embargo, la convocatoria para ingresar al programa se efectuó a finales de abril para dar inicio en septiembre de 1999.

que alcanzaron y el margen de maniobra con la que han actuado en el seno de la Pedagógica.

El marco académico

La primera impresión, cuando se echa un vistazo general a la investigación que se realiza en la UPN es que ésta tiene “un poco de todo”. La investigación se integra por un mosaico amplio y diverso en temas, problemas, proyectos, opciones teóricas, métodos, técnicas, orientaciones y usos. Los proyectos se desarrollan en diversas escalas, desde el análisis en los niveles micro y *meso* hasta el de los grandes temas globales y sectoriales. Los proyectos abordan el desarrollo curricular y la construcción de opciones pedagógicas y didácticas en el ámbito de la enseñanza del español, de la educación científica, tecnológica y ciudadana, la práctica educativa, el desarrollo del educando, la relación que se establece entre educación, interculturalidad y valores, el análisis de diversos aspectos del vínculo educación y sociedad, así como diversos elementos de la política educativa, formación y actualización de profesores.

Los aspectos que se tocan en las investigaciones son igualmente prolíficos: aspectos psicológicos, administrativos, filosóficos, históricos, sociológicos, políticos, pedagógicos, ecológicos, comunicativos..., lo que en conjunto da cuenta de la diversidad de preocupaciones y la riqueza en el abordaje de los temas de investigación.

Destaca la presencia de perspectivas distintas de intervención especialmente vinculadas con el diseño y el desarrollo curricular, la organización didáctica, la práctica docente y, recientemente, la gestión escolar. Se observan perspectivas de intervención contrastantes, desde los tipos de ingeniería didáctica hasta la intervención psicoanalítica, pasando por perspectivas de praxis reflexiva derivada de corrientes de la pedagogía crítica.

Existen además importantes experiencias de investigación-acción que promueven la reflexión teórica de diversos sujetos de la educación en el ámbito de sus propios espacios de operación y prácticas institucionales como el programa TEBES o los relacionados con la educación de adultos y, en algunos casos más, los relacionados con la práctica educativa. Igualmente importantes han sido las experiencias de investigación-acción que varios investiga-

dores de la universidad han realizado tras vincularse con grupos sociales emergentes (como grupos de derechos humanos, mujeres y ecologistas).

Desde el punto de vista de la formación destacan también los esfuerzos desarrollados en el ámbito regional a través de los TRIES que han permitido aglutinar e impulsar diversos intereses de investigación en las unidades UPN junto con otras instituciones dedicadas a la formación de profesionales y a la investigación educativa.

Algunos investigadores también han gozado de importantes financiamientos externos de organismos nacionales e internacionales, lo que les permitió dar proyección a su trabajo, y reconocimiento profesional a su labor de investigación en el propio ámbito institucional y en el marco de redes académicas nacionales e internacionales.

Esta visión general de contar con “un poco de todo”, pese a que hace evidente un importante espacio de crecimiento y diversificación, parece también reflejar fuertes desniveles en el desarrollo institucional de la investigación. Me parece que éste debe ser el punto de entronque de un verdadero enjuiciamiento crítico: los avances, crecimiento, diversidad y riqueza de experiencias, combinados con la opinión razonada sobre los principales obstáculos e insuficiencias.

Así pues, junto al reconocimiento de los espacios y actividades desarrolladas por la investigación en la UPN conviene apuntar las diferencias y niveles de heterogeneidad entre investigadores, proyectos y grupos de investigación. Esquemáticamente, éstas pueden resumirse como una brecha de diversa magnitud en:

- niveles de consolidación, trayectorias y experiencia en investigación,
- grados de desarrollo en aspectos teóricos, metodológicos, técnicos y empíricos,
- márgenes de integración entre grupos académicos dentro de la universidad,
- niveles de articulación con redes académicas externas,
- apoyos financieros internos y externos,
- avances y resultados de la investigación,
- vinculación con los ámbitos institucionales, microsistemas o subsistemas de la educación nacional,

- lógicas de articulación con la intervención y desarrollo educativo,
- vinculación con los sectores sociales y, en el proceso de toma de decisiones, con los poderes del sistema de educación pública en México.

Es claro que buena parte de la explicación de estos desniveles y diferencias obedecen a los procesos de fragmentación –y su efecto consecuente de balcanización que se refleja incluso en la marginación o automarginación (en algunos casos expresada como excesiva autonomización) de investigadores, grupos y áreas de trabajo dentro de la UPN– que expresan la acción combinada del relajamiento de los procesos de coordinación y dirección interna de la investigación, y una cierta libertad pernicioso, por exceso o por defecto, de los investigadores y grupos de investigación para determinar las características, perfiles, orientación y ritmos de realización de los proyectos de investigación.

Genealogía y estructura

El grupo de investigación de la UPN tiene sus orígenes en el Instituto Nacional de Investigación Educativa de la Secretaría de Educación Pública encargado de algunos proyectos relacionados fundamentalmente con la educación básica y normal del país. Este instituto fue dirigido por José Ángel Pescador Osuna, y fue él quien armó un equipo de trabajo para formar parte del área de investigación de lo que sería la UPN en 1978. No todo el instituto pasó a formar parte del área de investigación; al momento de su desaparición, sólo un grupo selecto fue invitado a colaborar con Pescador Osuna, quien sería el director de investigación de la Pedagógica. De común acuerdo con Miguel Limón Rojas, quien fue secretario académico de la UPN en 1979, Pescador Osuna armó los equipos de trabajo²⁵ que se encargarían del diseño de los progra-

²⁵ Entre el equipo de trabajo de Pescador Osuna se encontraban personalidades como el Dr. Choynowsky, quien ha sido una verdadera tradición en la UPN, Patricio Sepúlveda, Carmen Cortés Rocha, Lorenza del Río, Anthar López, Margarita Ruiz de Velasco y Miguel Ángel Niño. De parte de Miguel Limón, estaban persona-

mas de licenciatura de formación profesional (pedagogía, psicología educativa, sociología de la educación y administración educativa), en ese momento la gran oferta educativa de la propuesta de universidad que había hecho la burocracia modernizadora de la SEP. Conviene advertir que buena parte del grupo de investigación creció y se consolidó en la UPN al abrigo de la relación política que tuvo con personalidades de la burocracia política de la SEP, de donde uno puede empezar a explicarse su fuerza y capacidad de sobrevivencia institucional.

La dinámica académica y política de la universidad creó nuevas fuentes de reclutamiento del grupo de investigadores. Existe evidencia de que muchas de las plazas de investigador han sido otorgadas a ex líderes sindicales y a ex funcionarios de la SEP como una especie de canonjía por los servicios prestados. Sin embargo, otro grupo de investigadores proviene de los propios espacios creados por la universidad en el ámbito de su desarrollo académico. Son investigadores formados en otras universidades o en la propia Pedagógica que han sido capaces de acumular posgrados y de generar una importante obra, publicada y difundida en diversos espacios académicos de educación superior del país. El problema con este grupo es que utiliza la infraestructura y los recursos que le ofrece la Pedagógica para ampliar su imagen académica fuera de ella. Por esta razón es que dependen de la Pedagógica para afianzar su posición en los mercados académicos, pero no retribuyen a ésta con la calidad y la representación institucional de los trabajos académicos que producen.

En estas condiciones, la investigación de la UPN ha sido sólo reflejo de la inercia y la inmovilidad de estructuras, recursos y personas. Las dinámicas “asambleístas”, que acusa Pablo Latapí en el área de investigación de la UPN, no son más que resultado de las contradicciones de la política interna y de la “ausencia de una dirección firme y efectiva, con liderazgo y capacidad para exigir” (Latapí, 1997, p. 14). Restructurar la investigación, tendría que implicar, ciertamente, visiones estratégicas y capacidad de negociación para incidir en la

jes como David Beciez, Enrique Ku, Magdalena Gómez y Nahum Pérez Paz. todos ellos personas que han ocupado posiciones importantes en la propia universidad (entrevista con Miguel Ángel Niño, *Gaceta*, UPN, 31 de marzo de 1998).

formación de investigadores, introducir rigor, reglas claras de funcionamiento, interlocuciones estimulantes y perspectivas de largo plazo, pero también tomar decisiones para eliminar a las personas "que representan una carga para la institución, ocupando plazas que podrían ocupar otras personas" (*ibidem*, p. 10). Conviene, sin embargo, tener una imagen más detallada de lo que es la investigación para valorar los problemas y los resultados.

En 1996 existían en la unidad Ajusco 134 académicos haciendo investigación, de los cuales 98 tenían nombramiento de investigador y 36 nombramiento de docentes. La mayoría de los investigadores tienen plaza de tiempo completo; de ellos, 39% tiene el grado de licenciatura; 48% de maestría y 17% de doctor. Si en general los investigadores de la Pedagógica tienen mayor escolaridad que la planta docente, los datos parecen evidenciar serios problemas de ineficiencia, si se toma en cuenta que la formación de posgrado es hoy en día imprescindible para consolidar y legitimar cualquier tarea de investigación en el contexto de las universidades públicas del país. Quizá esto explique, entre otras razones, que la UPN tenga apenas un investigador nacional y un candidato a investigador nacional en el SNI.

También es evidente que la productividad de la investigación en la Pedagógica ha sido baja. No tiene prácticamente ninguna publicación científica en revistas *indexadas*, los avances de investigación son magros, la relevancia de los temas que se estudian parece muy cuestionable y los costos que absorben son significativos.²⁶ En 1996, la relación entre proyectos de investigación e investigadores era uno a uno, lo que evidenciaba la dispersión de los proyectos y el escaso trabajo colegiado y multidisciplinario. En el mismo año, de 192 proyectos desarrollados, fueron cancelados 60, suspendidos 29, se decidió que continuarán 28 y se consideraron concluidos 75, aunque de estos últimos no se determinó ninguna forma de publicación o divulgación (Informe de Autoevaluación, 1996). Además, la mayoría de las investigaciones eran reprogra-

²⁶ De acuerdo con un análisis efectuado por el departamento de planeación de la Dirección de Investigación, las investigaciones desarrolladas durante 1996 tuvieron un costo promedio de 65 355 pesos, considerando los costos directos, indirectos y gastos de operación (Dirección de Investigación, 1996).

maciones que provenían de años anteriores, varias de sólo pocos años después del inicio de las actividades del área (1979) que en ciertos casos reportaban avances de apenas 15 por ciento.

Los 93 proyectos de investigación que hasta la fecha tiene registrados la UPN están divididos en siete líneas de investigación y un programa de alcance regional, a saber: Práctica Educativa y Marginación, con siete proyectos; Estudios sobre el currículum, con 28; Educación, Cultura y Sociedad, con trece; Historia de la Educación, con diez; Desarrollo del Educando, con doce; Planeación, Administración y Gestión Escolar, con siete; Estudios sobre el Maestro, con siete; y el Programa Talleres Regionales de Investigación Educativa, con siete proyectos. Este último es un espacio de vinculación en el ámbito regional con las unidades regionales y otras instituciones de educación interesadas en algunos programas de investigación relacionados con la formación de profesores.

Respecto a la calidad de la investigación y de los investigadores, en un estudio realizado por una Comisión Externa de Evaluación²⁷ solicitado por el rector en turno, se precisaron algunos problemas clave de la investigación educativa que se desarrollaba en la Pedagógica. Para valorar con mayor precisión los trabajos que hacen los investigadores se dividió en dos categorías: *investigación educativa* y *desarrollo educativo*, esta última incluía productos que se consideraban realizaciones de un tipo de investigación aplicada. Los resultados de la muestra de 95 participantes para cada una de las categorías son los siguientes: en la *categoría de investigación* seis resultaron muy buenos; 33 con perspectivas buenas de desarrollo; 31 claramente insuficientes y 25 no contestaron. En la categoría *desarrollo educativo*, dos resul-

²⁷ Esta comisión estuvo coordinada por Pablo Latapí, y en ella participaron investigadores como María de Ibarrola, Justa Ezpeleta, Margarita Gómez Palacio y Felipe Martínez Rizo. "Para recabar la información necesaria, se diseñó un formulario individual que, después de ser probado en forma piloto, se envió a los 100 investigadores adscritos a la Dirección de Investigación y a cerca de 80 de los de Docencia que realizan labores de investigación. Respondieron al formulario aproximadamente la mitad de ambos grupos, concretamente 95 en total [...] Los formularios recibidos, junto con los productos de investigación y otros documentos que los acompañaban, fueron remitidos a un evaluador externo, experto en la temática del investigador en cuestión, o a dos cuando pareció conveniente; se preparó una lista de 30 evaluadores externos que aceptaron colaborar con nosotros" (Latapí, 1998, pp. 6-7).

taron muy buenos; 22 con perspectivas buenas de desarrollo; uno claramente insuficiente y 70 no contestaron. Como puede observarse, los investigadores que no contestaron manifestaron su rechazo a ser evaluados, quizá por el temor a que fueran puestos en evidencia, lo cual hace sospechar que 95 investigadores (70 de docencia y 25 del área de investigación) pudieron haber engrosado los datos menos favorables de la evaluación realizada.

Entre las características más relevantes del estudio destaca el predominio de las mujeres (68 vs. 27); es una población que tiende a envejecer (las dos terceras partes tienen entre 41 y 55 años de edad); tienen bastantes años de antigüedad en la UPN (promedio 12.6 años), y la mayoría de ellos (19) tienen de 5 a 8 años de experiencia en investigación. Asimismo, los investigadores están ubicados en las posiciones más altas de la pirámide académica: 38 tienen la categoría más alta (titular C); 39 las dos categorías siguientes (titular A y B), y en la categoría de asociados se encuentran sólo 17.

Los datos arrojados para cada grupo muestran también resultados interesantes. En el grupo de investigación educativa, de los investigadores catalogados como muy buenos, dos tenían estudios de maestría y cuatro estudios de doctorado; entre los que fueron clasificados con perspectivas buenas de desarrollo cuatro tenían estudios de licenciatura, 14 de maestría y cuatro de doctorado mientras en el grupo que resultó claramente insuficiente, diez tenían estudios de doctorado y 18 de maestría, todo lo cual hace patente que el grado académico no incide necesariamente en la calidad de la investigación. En el grupo de desarrollo educativo la mayoría tenía estudios de maestría, aunque solamente dos fueron catalogados como muy buenos y 18 con perspectivas de desarrollo.

De acuerdo con el área de adscripción, en el grupo de investigación educativa cuatro de los muy buenos están en el área de investigación y dos en docencia; entre quienes tienen buenas perspectivas de desarrollo 17 están en investigación y trece en docencia, y respecto a los claramente insuficientes 17 están en investigación y trece en docencia. En el grupo de desarrollo educativo los muy buenos estaban adscritos al área de investigación, en tanto que de los que tenían buenas perspectivas de desarrollo doce se ubicaban en docencia y diez en investigación. Todo ello parece demostrar que ningún área de adscripción muestra mayor rendi-

miento relativo, sino que ambas se encuentran en situación muy similar.

En relación con la antigüedad en la UPN, el grupo de investigación evidenció que, de los que resultaron claramente insuficientes, la mayoría (20) tienen entre trece y 18 años de servicio en la Pedagógica, y catorce de los que resultaron con perspectivas buenas de desarrollo tienen entre cuatro y nueve años de servicio. En el grupo de desarrollo educativo es más clara la tendencia que parece privilegiar a los de mayor antigüedad, toda vez que 18 de los que fueron catalogados con perspectivas buenas de desarrollo tienen más de diez años en la universidad.

Entre los rasgos que atestiguan las insuficiencias de la investigación y de los investigadores de la UPN destacan: la pobreza teórica de los trabajos, la alta producción de planes y programas de estudio y proyectos y propuestas de diverso género que pretenden justificar un presunto trabajo de investigación; la falta de dirección y de control de calidad de los trabajos; la dificultad del personal para terminar sus estudios de posgrado; la obtención de plazas sin el cumplimiento de los requerimientos mínimos; un gran aislamiento de los investigadores; poca vinculación de los temas de investigación con los grandes problemas educativos del país, omisión de políticas de difusión y publicación de resultados, y ausencia de normas claras respecto de la colaboración de la UPN con otras instituciones o programas.

En general, la situación de la investigación y de los investigadores en la UPN sigue siendo de inercia y privilegio. Se trata de un grupo que ha gozado de diversas componendas institucionales y que se las ha arreglado para escabullirse de las exigencias académicas y organizacionales. Un grupo que no le rinde cuentas a nadie, ni a la academia ni a la institución ni a los estudiantes, salvo a sí mismo y a sus grupos de aliados. Un conglomerado de sujetos que se ha colocado en las mejores posiciones del mercado académico sin preocuparse de la competencia interna y externa, y cuando lo ha hecho es sólo con fines de usufructo individual. Un grupo con fuerza política que ha podido sortear con relativo éxito cualquier reforma y que antepone casi siempre su antigüedad y sus derechos laborales sobre el cumplimiento cabal de sus responsabilidades.

LA CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN ACADÉMICA:
LA EFICIENCIA ENTRE LOS COSTOS Y RESULTADOS

A continuación se presenta una breve descripción que pretende evidenciar la naturaleza de la crisis que caracteriza las reglas de eficiencia en la UPN. Se trata de reconocer las incongruencias técnicas, el déficit en la relación costo-beneficio y los sesgos discrecionales en la aplicación de las normas, reglamentos y recursos administrativos y financieros.

Normatividad y gobierno

Las normas institucionales que han regido a la UPN en los más de 20 años de su existencia han presentado serios problemas de operación y, en muchas ocasiones, han entorpecido su desenvolvimiento *qua* universidad. Hay que recordar que la Pedagógica fue fundada como organismo desconcentrado y que, más allá de las funciones establecidas y de su estructura orgánica, mantuvo la misma dinámica que una oficina burocrática de la SEP.²⁸ Desde este punto de vista, las regulaciones y procedimientos burocráticos y administrativos funcionaron con una alta dependencia de los organismos centrales del gobierno: los presupuestarios, primero, y los que tenían que ver con las normas y políticas para la formación de docentes en el país, después y, más recientemente, con los mecanismos de regulación y evaluación del sistema de educación superior.

Paradójicamente, los amarres burocráticos y las regulaciones impuestas a la Pedagógica generaron un margen de discrecionalidad

²⁸ De acuerdo con el decreto de creación, la UPN se considera como una institución pública de educación superior con carácter de organismo desconcentrado de la SEP, y tiene como finalidad prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo con las necesidades del país. En esta perspectiva, el marco normativo de la UPN le otorga facultades para cumplir con las funciones de docencia, investigación científica en materia educativa, y difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general. En su decreto de creación, el Ejecutivo Federal faculta también a la UPN para establecer las modalidades académicas y de organización (interna y externa) que requiera para su desarrollo y consolidación como institución de educación superior.

dad interna muy amplio que se expresó en diferentes ámbitos de actividad: en la academia, la investigación, la administración, la gestión escolar, el uso de la información y el control de personal, entre otras. En estos términos, la normatividad y el gobierno de la universidad respondieron hacia afuera a través de imágenes construidas y negociaciones armadas de manera específica con diferentes instancias de la SEP, a la que plantearon necesidades y logros sin que se tuviera la menor prueba de su veracidad y eficacia. En el interior, los diferentes actores fueron construyendo su propio nicho, en ocasiones amparándose en la normatividad y beneficiándose de ella y, en otras más, eludiéndola y manipulándola para beneficio personal. A todo ello contribuyó el despliegue de las unidades UPN foráneas, que se convirtieron en el pretexto y la fundamentación de nuevas tareas, recursos y hasta funciones y normas que se introdujeron en la propia estructura de la universidad, más allá de los límites jurídicos establecidos. A este contexto también se sumó la entrada de la UPN al Sistema de Educación Superior, con lo cual tuvo una nueva fuente de ambigüedad relacionada con el funcionamiento de sus normas y estructura orgánica. Aunque la UPN resultó beneficiada en términos reales por haberse incorporado a los sistemas de estímulos y apoyos de la educación superior, el hecho evidenció los problemas para superar las restricciones institucionales y las ineficiencias organizativas a fin de entrar al marco de competencia que se había conformado.²⁹

Por lo que se refiere a la normatividad y el gobierno que tienen que ver estrictamente con lo académico, han sido cruciales las áreas vinculadas con los denominados órganos unipersonales y colegiados, lo mismo que con los mecanismos de ingreso, permanencia, promoción y estímulos al trabajo académico. Los órganos unipersonales siempre fueron mediados por las lógicas burocráti-

²⁹ Me refiero, justamente, a todo el marco de evaluación institucional y acreditación y certificación de personas y programas académicos que hoy en día caracteriza a la política de educación superior, dentro de la que la Pedagógica parece resultar en muchas circunstancias muy mal parada. Seguramente, esto se convertirá en presión permanente para que la Pedagógica cumpla con los requisitos institucionales marcados por la política y, con ello, pueda tener capacidad de allegarse recursos, prestigio y nueva legitimidad *qua* universidad.

cas y las cadenas de lealtad que venían desde la rectoría, las secretarías académica y administrativa, las direcciones de área y las unidades de apoyo. Cada una de éstas se convirtió en un espacio de control y manipulación de plazas, recursos administrativos y apoyos financieros. A través de ellas, las cúpulas de autoridad lograron consolidar ciertos equilibrios a cambio de ceder jefaturas y puestos a los grupos más críticos o detractores del sistema universitario.

Por lo que corresponde a los órganos colegiados, en particular el Consejo Académico y el Consejo Técnico, encontramos varios problemas relacionados con la representación y el ámbito de sus funciones. Al Consejo Académico asistían los representantes de los grupos políticos de la universidad y no de sus diferentes segmentos o sectores académicos: se ampliaba y se restringía en función de las coyunturas políticas de la universidad, proceso alimentado por el cambio permanente de rectores y del posicionamiento que éstos tenían en las diferentes áreas de la universidad y del sistema de unidades. Funcionaba, además, como un espacio de legalización de programas académicos, más en función de intereses de grupo que en atención a sus bondades académicas y propuestas. También se le asignaron tareas de producción de consensos y de aglutinación de intereses básicos con las unidades regionales, lo que lo convirtió en una especie de congreso académico para ganar fuerza frente al aparato ejecutivo de la SEP y de la rectoría en turno.³⁰ En consecuencia, el Consejo Académico se convirtió en la expresión político-institucional de los académicos de la UPN que evidenció la existencia de intereses comunes en la universidad, convirtiéndose en un espacio de aglutinación y procesamiento de intereses institucionales: primero, de los académicos frente a la burocracia interna de la UPN y, después, de toda la universidad frente a las autoridades centrales de la SEP y del gobierno.

El Consejo Técnico, por su parte, operó como un espacio de gestoría de problemáticas académicas cotidianas de diferente

³⁰ "El Consejo está formado por un número excesivo de integrantes, por lo que su funcionamiento es lento y difícil; se vuelve complejo llegar a acuerdos por consenso, lo que genera actitudes negativas en el quehacer cotidiano de la institución" (Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, CIEES, 1996, p. 21).

índole: desde problemas estudiantiles de reprobación y conflictos con maestros, hasta el análisis y dictaminación sobre becas y comisiones. Difícilmente este Consejo funcionó como un verdadero mecanismo de soporte del Consejo Académico, toda vez que no discutía a detalle los programas académicos o institucionales, y nunca tuvo la fuerza para normalizar e impulsar propuestas más orgánicas en el ámbito de la investigación, la docencia o la difusión. Asimismo, cumplió tareas de legitimación de las autoridades máximas de la universidad y buscó asidero institucional, académico y presupuestal a las propuestas que provenían de arriba, más que discutir la pertinencia para el desarrollo académico y la viabilidad de los programas. La mayoría de las veces, las sesiones del Consejo Técnico se realizaban sin elementos de soporte, de información y perspectiva, y casi siempre se convertían en acuerdos para desactivar a algún personaje o alguna unidad institucional, quitarle poder y expropiarle recursos o programas académicos.

En el ámbito de la normatividad del trabajo docente, sobre todo en lo que concierne a la regulación laboral de su ingreso, permanencia y promoción, siempre ha existido una contradicción de principio, derivada de la propia posición de la UPN en la estructura burocrática de la SEP, que la hace susceptible de la reglamentación aplicable a la administración pública federal, en particular de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública. De ahí que el Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de la UPN, propicie el traslapamiento permanente entre las normas que regulan el trabajo académico y las que son claramente de orden laboral. Por ello es común observar que, por ejemplo, los sistemas de promoción respondan más a un esquema escalafonario que a un sistema de ascenso del personal académico, en donde la formación tenga un lugar importante.³¹

³¹ "Los criterios para la selección, ingreso, promoción, desarrollo y establecimiento de categorías y niveles de personal, difícilmente encuentran un equilibrio razonable, y la incorporación de equivalencias de requisitos se convierte en una práctica negativa que limita la posibilidad de contar con personal académico calificado al inicio de su carrera académica, es decir, desde los procesos de selección" (CIEES, 1996, p. 33).

Situaciones similares han hecho que instancias como la Comisión Académica Dictaminadora (CAD) —que es la encargada de diseñar y efectuar los concursos de oposición para el ingreso a la universidad (de conformidad con el Acuerdo 31 expedido por la SEP el 29 de junio de 1979)—también enfrenten un conjunto de condiciones que impiden el desarrollo de sus funciones con criterios claramente académicos. En este sentido es como la CAD, en sus criterios de selección, tiene que considerar “para el ingreso y promoción del personal, en igualdad de circunstancias,” el siguiente orden: a los profesores definitivos de la universidad, a los egresados de la universidad con grado de maestría y a los egresados de la universidad con grado de licenciatura”, además de enviar copia del dictamen emitido al sindicato (CIEES, 1996, p. 34). También son patentes los problemas con las categorías y exigencias a los profesores de carrera, al punto de que los niveles técnicos tienen mayor exigencia. Problema serio lo constituye, a su vez, la existencia de equivalencias en los grados académicos, lo que se refleja en que una buena cantidad de académicos se promueva a través de ese mecanismo y no por la presentación formal de los grados respectivos y la demostración cabal de sus habilidades y competencias. Además, las negociaciones bilaterales con el sindicato y las recomendaciones que provienen de las propias autoridades han sido condiciones permanentes en las decisiones del grupo que forma parte de la CAD.

Es también patente la problemática que existe en varios aspectos laborales debido a la indefinición sobre aspectos básicos en la atención de los asuntos de personal, como la política de remuneraciones, tabuladores, prestaciones, personal comisionado y honorarios, por lo que casi siempre las soluciones se obtienen mediante la negociación sindical. Esto propicia una excesiva politización que se refleja, entre otras cosas, en el predominio de acuerdos discrecionales entre individuos y grupos que se sitúan por encima de toda normatividad, más apegados a las lógicas de usos y costumbres respaldadas por los espacios de poder dentro de la universidad.

Otras de las tensiones fuertes que se han observado en el plano de la normatividad institucional tienen que ver con las tareas de planeación. Esta actividad se ha fragmentado profundamente entre las necesidades de control y regulación programático-presupuestal y evaluación, respecto de las necesidades de planeación académica

y desarrollo institucional. Mientras la unidad de Planeación se reduce a la negociación presupuestal con las instancias externas de la SEP, al igual que a su distribución y asignación interna, las tareas académicas y sus diversas problemáticas no tienen eco en las estructuras establecidas para la definición de objetivos, metas, estrategias y organización y seguimiento presupuestal, con lo que se ha generado una situación de conflicto permanente en la que no se comparten códigos mínimos, no existe sensibilidad relacionada con la necesidad de planear y evaluar las actividades y, mucho menos, responsabilidad y supervisión –por supuesto compartida entre la administración y la academia– en el ejercicio del gasto y su transparencia.

Esta situación ha generado conflictos y disputas por el monopolio de las actividades de planeación que se ha expresado en distintos niveles: en tanto que la academia busca los consensos y espacios colegiados para efectuar la planeación y evaluación académica de manera autónoma e independiente, la administración concibe a la planeación como una tarea que compromete a la universidad con las instancias del gobierno y de la SEP, y se preocupa más por las economías del gasto, la racionalidad de las acciones y la eficacia en el cumplimiento de metas. En conjunto, esta situación genera disonancia institucional, lucha por el control de los activos organizacionales de la universidad y poca consistencia en el desarrollo institucional de largo plazo.

Los conflictos normativos y los niveles de irracionalidad se observan también en el ámbito de los aspectos curriculares. Al existir una disposición que faculta a la SEP para controlar la normatividad académica de los planes y programas de estudios en lo que se refiere a la educación básica, normal y a todo lo que tiene que ver con la formación y superación profesional de profesores, la unidad Ajusto de la UPN se abrogó ese mismo derecho en lo que se refiere a sus distintos programas de licenciatura y posgrado, de donde nacen varias contradicciones de carácter académico en la gestión de diversos programas que tienen que ver con el resto de las unidades regionales. En los hechos, esta facultad normativa se utilizó para establecer control y supervisión de las tareas académicas y, a través de éstos, proteger también a las instancias centrales de su propia irracionalidad.

Una vez que un programa salía de Ajusto, sea de licenciatura o posgrado, las unidades no tenían ninguna oportunidad para

hacer alguna reforma o adecuación, independientemente de los desajustes que éstos pudieran presentar respecto de las condiciones locales o institucionales. Además, del propio currículum se derivaron algunos requerimientos asociados al personal académico, la utilización de materiales y hasta los propios mecanismos de gestión académica y evaluación.³² Si bien estas acciones permitieron conformar una infraestructura de apoyo a las unidades, de acuerdo con sus restricciones de recursos humanos, técnicos y financieros, también trajeron consigo algunas restricciones para el propio desarrollo académico, toda vez que constituyó una camisa de fuerza para las propias iniciativas locales, convirtiendo el trabajo académico en un sistema jerárquico de decisiones donde el personal de las unidades foráneas era el operador de un esquema académico diseñado en los cubículos del centro.

Esta situación fue más difícil en el caso de los posgrados, donde se hicieron prevalecer los mismos mecanismos de control normativo y supervisión, hasta el punto en que los estudios de posgrado, por ejemplo, se veían maniatados por normas curriculares, con lo cual la lógica del saber y la construcción del conocimiento fue sustituida por la aplicación de la norma y el apego estricto a la mentalidad y las formas de ver el mundo del personal académico de Ajusco. En términos reales, esta situación generó dependencias epistémicas y vulneró la iniciativa académica de las unidades con serios obstáculos a su desarrollo académico. Paralelamente se minó la propia legitimidad de Ajusco por el efecto de la crítica de que fue objeto respecto a los paradigmas que suscribía, de la ineficacia de varios de sus programas académicos y del propio desprestigio de muchos de sus académicos. Con todo, el esquema normativo y todas sus implicaciones académicas y políticas evidenciaron contradicciones fundamentales, mismas que sacarían a la luz las principales debilidades institucionales del sistema UPN con la federalización.

³² El personal académico de la unidad Ajusco no sólo diseñaba los planes y programa de estudios, también elaboraba antologías sobre los temas planteados y las distribuía a todas las unidades regionales a precios módicos. Pero también incidía en la selección del personal académico, con los cuales mantenía contacto estrecho sobre los mecanismos de evaluación y acreditación y, por esta vía, buscaba incidir en la designación de los directores de las unidades.

Después de la transferencia de los recursos financieros y administrativos de las unidades regionales a los estados, como resultado del Acuerdo Nacional de la Educación Básica y Normal en 1992, las estructuras normativas y de gobierno de la UPN se vieron seriamente afectadas, principalmente porque sus funciones no se transfirieron junto con los recursos. Ajusco siguió haciendo suyos el derecho a la normatividad académica y el ejercicio del gobierno institucional de todo el sistema, en tanto que, de facto, las diversas unidades regionales ya habían asumido la nueva relación jerárquica con las respectivas autoridades estatales. Del mismo modo, Ajusco se había desprendido de las facultades administrativas y financieras relacionadas con las unidades foráneas, pero no transfirió los recursos humanos, técnicos y financieros que ésta había concentrado bajo el pretexto de la administración general del sistema UPN. En consecuencia, se hicieron manifiestos los vacíos normativos y administrativos en las unidades regionales, lo mismo que el exceso de recursos con los que se había quedado la unidad Ajusco, razón por la que ésta estuvo internamente en una posición altamente vulnerable al verse en dificultades para sostener una plantilla de personal administrativo y académico a todas luces excesiva; además, fue objeto de cuestionamientos por diversas instancias de evaluación de la SEP.

Con la descentralización de las unidades foráneas, la normatividad y el gobierno de la UPN tuvieron que enfrentarse con diversas dificultades y reacomodos políticos y administrativos. En medio de dos tendencias divergentes —una contraria y otra a favor de la descentralización de las unidades foráneas— la UPN fue objeto de distintos acomodos y ajustes para atender el desconocimiento y, en muchas ocasiones, los vacíos de normas y procedimientos, la ausencia de masa crítica y la manipulación de facultades y recursos.³³ Así, por ejemplo, entre 1994 y 1995, para respaldar el compromiso de los académicos de Ajusco con las unidades regionales, se creó un Consejo Académico Ampliado, que incluía a representantes de todas las unidades estatales, quienes habían desarrollado una importante actividad de convocatoria y discusión para aprobar el nuevo pro-

³³ En un informe de evaluación realizado por los CIEES en 1996, se describe la siguiente situación de la UPN después de la descentralización: "Al observar el funcionamiento de nueve unidades descentralizadas y, en particular, el tipo de relación

yecto académico de la UPN en 1993. También se efectuaron nuevas propuestas que incorporaban instancias de gobierno y normatividad alternativas: Comisión Intersecretarial, Rectoría Nacional, Comité Nacional de Planeación y Evaluación Académica y sus respectivos Comités Estatales, lo mismo que Coordinaciones de Proyectos Nacionales, entre otras.

Posteriormente, sin embargo, a la luz del proyecto de saneamiento y depuración académica y administrativa de la nueva rectoría en turno de 1996 a 1998, esta propuesta desapareció y se tomaron decisiones más pragmáticas y graduales, con la finalidad de no desatender del todo a las unidades regionales, pero cuidando no re-

que guardan tanto con las autoridades educativas de su respectivo estado como con la unidad Ajusco, a la que algunas todavía reconocen como autoridad normativa o 'rectoría nacional', es un hecho que las unidades no estaban preparadas académica y administrativamente para la descentralización cuando ésta se realizó. La transferencia del control administrativo a los estados ha resultado ser un proceso a medias, con muchos aspectos indefinidos, como se mantienen hasta la fecha. La mejor evidencia es que en la comunidad universitaria de las unidades aún existe una corriente de opinión en favor de revertir la descentralización, lo que a todas luces va en contra de las líneas actuales del desarrollo administrativo del gobierno federal y de los programas educativos a cargo de la SEP, en particular [...] En la actualidad, difícilmente se puede hablar de la UPN como un sistema integrado, en el que cada una de sus partes cumpla una función y tenga claro el papel que desempeña en el conjunto. La confusión es especialmente seria en la unidad Ajusco que, además de la problemática administrativa local, carga con la imagen de ser una rectoría nacional que le hace sentir mayor responsabilidad y compromiso con las unidades del interior, pero que se ha mostrado incapaz para encontrar soluciones a la problemática posterior a la descentralización. Aunado a lo anterior, en los estados no existe una idea clara, común, respecto al papel que desempeñará la unidad Ajusco, pues si es válido recurrir a ella para resolver problemas elementales, también es cierto que en algunas de las unidades aún la consideran como el 'nivel central'. Recurren a la idea de la rectoría nacional, como último recurso para mantener control sobre sus antiguos dominios. Sin embargo, en las unidades hay quejas por el excesivo centralismo y los procedimientos burocráticos que se mantienen, aun bajo el actual esquema de funcionamiento descentralizado [...] Además de los obstáculos antes mencionados, la idea de revertir la descentralización enfrentaría un clima hostil en muchos gobiernos estatales, donde hoy se dirimen cuestiones de mucho fondo, por lo que la insinuación al respecto sería pretexto para sacar a discusión esas otras cuestiones importantes. Si la descentralización no se hizo a cabalidad ni con la madurez administrativa que reclamaba el proceso de parte de las UPN, hoy lo mejor será asumirla integralmente y avanzar en su implantación efectiva" (CIEES, 1996, pp. 10-11).

frendar la relación con Ajusco sino actuar en el nuevo marco de la descentralización.

Con esa perspectiva se definieron esquemas de colaboración e intercambio académico entre Ajusco y las unidades regionales con la participación de las respectivas instancias responsables de la educación de cada uno de los gobiernos de los estados. Esto sin que se alterara la normatividad y los apoyos de Ajusco en el ámbito de las licenciaturas de formación. En el caso de las maestrías y posgrados, se definieron estrategias de concertación para que los programas a distancia –a través de los medios de comunicación– se desarrollaran en algunas unidades regionales, pero en un marco que exigía mucho mayor compromiso y responsabilidad de éstas en lo que se refiere a personal académico, infraestructura y apoyo presupuestal.

Para atender los problemas asociados a la reclasificación y basificación presentados en las propias unidades foráneas, se formuló y aprobó el Reglamento de Transferencia de las Funciones de la Comisión Académica Dictaminadora Nacional a las Secretarías de Educación de los Gobiernos de los Estados, que serviría de base para normar la conformación y funcionamiento de las Comisiones Académicas Dictaminadoras Estatales (CADE) a fin de otorgar mayor autonomía en la toma de decisiones sobre el ingreso y promoción de docentes a las propias unidades regionales. Esta decisión se tomó como medida de consolidación de la descentralización del sistema UPN, en la que pesaron más las cuestiones administrativas y sus implicaciones políticas que las dudas que existían respecto del uso que localmente se haría de las CADE. Aunque existe evidencia de que en muchas unidades este proceso se ha viciado por la negociación política interna y externa, lo cierto es que la decisión tomada le quitó a la unidad de Ajusco una enorme carga administrativa y burocrática.

En el seno de Ajusco también se reformaron varios reglamentos relacionados con los estímulos a los docentes. Entre éstos destacan los de la Beca para Estudios de Posgrado y Beca-Comisión; el “Estímulo al Desempeño Docente”; el Estímulo de Fomento a la Docencia y la Beca por Exclusividad. Para las unidades federalizadas se formuló un nuevo reglamento para el Estímulo al Desempeño Docente –único estímulo que gestionó la unidad central de

Ajusco-, mismo que necesitó la aprobación de la Conaeva, y de una estrategia de capacitación a funcionarios de los gobiernos estatales (Informe de Autoevaluación, 1998).

A todo este conjunto de reformas le siguió una estrategia permanente de supervisión y control de los resultados de las comisiones encargadas de la evaluación y dictamen en cada uno de estos estímulos, lo que mostró la existencia de procesos “parciales” y “amañados”, y de determinados grupos que se repartían los estímulos en función de alianzas y concesiones, a pesar de que no se cumplía con los requisitos establecidos. Mecanismos administrativos y jurídicos llevaron a algunas negociaciones acotadas para sanear los procedimientos básicos y, con ello, volver a colocar a los estímulos en el papel que les correspondía. Situación similar se observó con el problema de la incompatibilidad de horarios y la contratación de muchos académicos que tenían dos tiempos completos en distintas universidades. Con la perspectiva de aplicar la normatividad vigente, las autoridades de la UPN lograron reestablecer el orden haciendo que varios académicos decidieran salir de la universidad o bien, quedarse en ella para cumplir con sus obligaciones de docencia e investigación.

Con todos los ajustes y adaptaciones normativas y de ejercicio de gobierno, lo cierto es que la UPN quedaba todavía con grandes ambigüedades y vacíos normativos. La descentralización había cambiado su fisonomía y la nueva discusión sobre la reestructuración de sus objetivos, funciones y tareas hacía resonancia con toda la corriente que empezó a cuestionar la duplicación de funciones con las escuelas Normales en lo que atañe a la formación de profesores. Junto con la disposición emitida por la Cámara de Diputados, relativa a auditar y revisar la eficiencia de la UPN,³⁴ existía una caída importante de la matrícula de las licenciaturas de nivelación, la inscripción creciente de “bachilleres” en las unidades foráneas y más evidencias de ineficiencia institucional y exceso de recursos en las áreas centrales de la Pedagógica. Todo ello, paralelamente con la reorientación hacia la educación media superior y

³⁴ En el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1998 se le pide a la SEP que realice acciones encaminadas a “Auditar y revisar la eficiencia de algunas áreas e instituciones educativas y en particular de la Dirección General de Educación Normal,

superior como población alternativa en el siglo XXI, y las políticas de desnormalización de los posgrados de la Pedagógica, pone todavía en estado de espera –por un tiempo quizá no muy largo– el tan anhelado sueño de los universitarios pedagógicos de tener una Ley Orgánica que le dé mayor certidumbre a sus actividades, un trato verdadero de universidad y mayor transparencia en las facultades y atribuciones de sus diferentes agentes para participar en la toma de decisiones y el ejercicio de gobierno de la UPN.

Matrícula, egreso y titulación

En la historia de más de 20 años de la UPN se manifiesta un conjunto de situaciones paradójicas y contradictorias, en las que al crecimiento y diversificación se sobreponen distintos contrastes de ineficiencia e inequidad: en el crecimiento de la matrícula de las licenciaturas, especializaciones y maestrías que ha ofrecido; en las tareas de investigación que ha desarrollado, en la composición de su personal docente, en los apoyos académicos, y en las acciones de normatividad, gobierno y administración, se encuentran signos que al mismo tiempo que justifican la existencia institucional y el comportamiento organizacional, también cuestionan muchos de los resultados y funciones de la Pedagógica.

El comportamiento de la matrícula de la UPN puede ser un primer botón de muestra de las expresiones de ineficiencia e inequidad que la caracterizan. Contrariamente a la realidad de otras universidades públicas del país que experimentaron un proceso importante de masificación creciente durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, la Pedagógica apenas y evidencia algunos años de crecimiento relativo.³⁵ Como se muestra en el cuadro

de la Universidad Pedagógica Nacional y la Dirección General de Personal de la propia Secretaría” (*Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1998, p. 42).

³⁵ En el anuario estadístico de ANUIES de 1996 destaca el hecho de que la UPN tiene el lugar número 35 de 38 universidades públicas, en lo que se refiere a la concentración de la matrícula en licenciatura, apenas por arriba de la Universidad de Quintana Roo, la de Baja California Sur y la Autónoma del Carmen, Campeche. Presupuestariamente, sin embargo, ocupaba el lugar número 21.

³⁶ Conviene recordar que las licenciaturas de nivelación se han impartido en

1, la matrícula de alumnos de licenciatura refleja una tendencia descendente con algunos años de recuperación relativa. Así, la matrícula global expresa uno de sus puntos mayores de crecimiento —con una matrícula mayor a los 70 000 alumnos— en 1980, dos años después de haber iniciado operaciones. Aunque esta matrícula no sería superada hasta el año 1994, momento en el que la matrícula absoluta sobrepasaría los 74 000 alumnos, destacan los años de 1987 (con 66 896 alumnos), 1992 (con 64 493 alumnos) y 1994 (con 65 173 alumnos), en los que se remonta significativamente la tendencia hacia la baja de periodos anteriores.

Pero el comportamiento de la matrícula de la Pedagógica tiene significados distintos, especialmente por los diferentes tipos de alumnos inscritos en las licenciaturas que ofrece. En las licenciaturas de formación profesional, en las que se inscriben alumnos que no son maestros en servicio, la matrícula ha sido siempre de mucho menor proporción que en las licenciaturas de nivelación ofrecidas en las unidades UPN del país en las que se atiende a población magisterial o cuerpos directivos vinculados con la educación básica y normal del país.³⁶ En términos generales, la proporción de la matrícula de nivelación ha sido de más de 90% respecto de la matrícula total de la UPN, por lo que es cierto que la matrícula de las licenciaturas de formación profesional apenas y ha sido relevante desde el punto de vista cuantitativo en el crecimiento de la universidad, véase el cuadro 1.

Las matrículas de ambas licenciaturas también evidencian un comportamiento diferencial. Mientras las licenciaturas de formación profesional tienen sus mejores años en 1979 con 3 589 alumnos; 1982, con 2 099; 1986, con 3 765; 1996 con 3 067; y 1997, con 3 431 alumnos; las licenciaturas de nivelación tienen sus mejores

las unidades UPN foráneas, y que las licenciaturas de formación profesional han tenido su principal centro de atención en Ajusco. En el primer caso, se trata de licenciaturas que se imparten en las modalidades semiescolarizada y a distancia, cuya característica fundamental es la flexibilidad en los horarios y en los procesos de enseñanza-aprendizaje que se basan en el autodidactismo y el avance personalizado. Por lo que concierne a las licenciaturas de formación profesional, éstas se imparten en la modalidad escolarizada y están dirigidas fundamentalmente a egresados del nivel medio superior de cualquier tipo que se ofrezca en el Sistema Educativo Nacional.

CUADRO 1

Matrícula de licenciaturas de formación profesional y de nivelación
Serie histórica, 1979-1997

<i>Año</i>	<i>Licenciaturas de formación profesional*</i>	<i>Licenciaturas de nivelación**</i>	<i>Total</i>
1979	3 580	19	3 599
1980	1 474	68 858	70 332
1981	1 376	65 422	66 798
1982	2 099	30 631	32 730
1983	1 841	21 417	23 258
1984	1 609	21 793	23 402
1985	1 654	32 011	33 665
1986	3 765	27 142	30 907
1987	3 202	63 694	66 896
1988	2 748	51 527	54 275
1989	2 404	38 761	41 165
1990	2 290	38 894	41 184
1991	2 182	45 364	47 546
1992	2 016	62 477	64 493
1993	2 126	63 047	65 173
1994	2 158	71 858	74 016
1995	2 603	63 148	65 751
1996	3 067	54 874	57 941
1997	3 431	59 383	62 814

* Incluye las licenciaturas de: Administración Educativa, Pedagogía, Psicología, Sociología de la Educación y Educación Indígena.

** Incluye las licenciaturas de: Educación Básica (LEB-79), Educación Preescolar y Primaria (LEPEP-85), Preescolar y Primaria para el Medio Indígena (LEPPMI-90) y Educación (LE-94).

Fuente: Subdirección de Servicios Escolares, Coordinación de Unidades y Dirección de Planeación, UPN.

años en 1980, 1987 y 1995. Por supuesto que estas tendencias de crecimiento responden a condiciones distintas: para el magisterio las expectativas escalafonarias y las economías de tiempo y esfuerzo que les significan sus estudios, cumplen un papel central en las decisiones para estudiar, en tanto que los alumnos de las licenciaturas de formación profesional se enfrentan más directamente a un marco

competitivo que depende de las oportunidades de acceso a la educación superior, las características del mercado de empleo y de la disponibilidad para el financiamiento de sus estudios.

Se estimaba que en 1983 la UPN atendía entre 16 y 18% del magisterio en servicio, mediante las licenciaturas de nivelación (Kovacs, 1983). Actualmente se desconoce el porcentaje de profesores de educación básica en servicio que no tenían título de licenciatura, y que ha egresado de las unidades regionales de la UPN. Se puede estimar, sin embargo, dado el bajo índice de egreso y de titulación que han mostrado estas licenciaturas, que hasta el momento la UPN apenas ha atendido a 20% de la población magisterial (SEP, 1997), con lo cual queda de manifiesto el rezago histórico que ha tenido la demanda principal de la Pedagogía.

La naturaleza distinta de las dos poblaciones escolares que atiende la universidad –que se explica por su propio proceso político-institucional– no elimina los fuertes problemas de eficiencia interna que ha mostrado desde sus inicios, sobre todo los que conciernen al egreso y la titulación. Como lo muestra el cuadro 2, los porcentajes de egreso y titulación son sumamente bajos para ambos tipos de licenciatura. En relación con las licenciaturas que se imparten en la modalidad escolarizada, si se toma en cuenta en la matrícula con registro 1979-1991³⁷ la relación generacional ingreso, egreso y titulación, se observa un porcentaje de egreso ligeramente superior a 24% y una titulación que se acerca casi a 11%, lo cual quiere decir que de cada 100 estudiantes que se inscriben en estas licenciaturas sólo 24 la concluyen, y de éstos solamente 11 se titulan: menos de la mitad de los que concluyen. Relación que sería mucho menor comparada con el ingreso.

En el conjunto de licenciaturas escolarizadas destaca el importante porcentaje de egreso que muestra la licenciatura en Educación Indígena (78.6), situación explicable porque en ella todos los alumnos son becados, y cuentan con diversos apoyos para hospedaje, alimentación y materiales educativos, además de que tiene

³⁷ Se toma en cuenta este periodo de 12 años debido a que la normatividad escolar de la UPN establece un periodo de gracia para el egreso y titulación de alumnos de ocho años posteriores al periodo regular que es de cuatro.

una matrícula sustancialmente menor que las otras (276 alumnos); sin embargo, su índice de titulación es bajo (9.7%). Por su parte, la licenciatura en Sociología de la Educación, que ocupa el penúltimo lugar en tamaño de la matrícula, muestra el porcentaje más bajo de egreso (15.4 %) y una titulación también baja (de casi 10%), situación que la ha convertido en la licenciatura más cuestionable de la unidad Ajusco. En las licenciaturas con mayor número de ingresos: Psicología Educativa, Pedagogía, y Administración Educativa, en orden de importancia, se observa una situación muy similar en el porcentaje de egreso; la carrera de Psicología Educativa muestra los mejores niveles de titulación con 14.4%, por arriba de administración educativa (11.9%) y pedagogía, que tiene el índice de titulación más bajo del conjunto de licenciaturas escolarizadas (6.5 por ciento).

Por lo que corresponde a las licenciaturas de nivelación, en las que por sus características se esperarían mayores niveles de eficiencia interna, la situación no es sustancialmente mejor. El porcentaje de egreso de las licenciaturas que se imparten en la modalidad semiescolarizada es de 29%, y el de titulación apenas supera 18%. En este grupo de licenciaturas, la de Educación Preescolar y Primaria (Plan-85) es la que ha concentrado la mayor cantidad de matrícula (70 258) de 1979 a 1991, de la cual egresa 30%; de estos alumnos sólo 20% se titula. La opción que existe de esta licenciatura para bachilleres tiene una matrícula muy pequeña (753), de la que egresa casi 58%, pero no existe todavía ningún titulado de dicho programa. Por su parte, la licenciatura dirigida a los indígenas si bien concentra a una cantidad considerable de matrícula (7 688), mantiene un bajo índice de egreso y no tiene registrado ningún titulado.

En lo que atañe a la licenciatura en Educación Básica (Plan-79), que se imparte en la modalidad a distancia, es la que históricamente ha tenido mayor demanda de los profesores en servicio, y mantiene porcentajes extraordinariamente bajos de egreso y titulación. Es la licenciatura en la que más desertan los alumnos, pese a que de los que egresan (que son pocos respecto a la matrícula de ingreso) se titulan poco más de 50 por ciento.

A lo anterior habría que agregar un proceso importante que vulnera las bases institucionales de la UPN, sobre todo por lo que concierne a la oferta educativa dirigida al magisterio en servicio. Me refiero

específicamente al incremento en la matrícula de “bachilleres”, es decir, de alumnos que no siendo de extracción normalista se han inscrito en las aulas de las unidades regionales, lo cual ha generado conflicto con las funciones de la Educación Normal que tiene como finalidad principal la formación inicial.³⁸ En 1997 de los 44 172 inscritos en la LE-94, 45.6% eran bachilleres, y en la LEPPMI-90 de los 11 642 inscritos 90% lo eran, viéndose disminuida la población estrictamente normalista, lo que pone en evidencia la mutación importante de la matrícula de la Pedagogía; matrícula que había sido su principal justificación histórica (Subdirección de Unidades UPN, 1998).

De lo expuesto hasta aquí se desprende que en los 20 años de servicio que tiene la UPN, han sido pocas las realizaciones institucionales por lo que se refiere a crecimiento de la matrícula, egreso y titulación. Además, la diferencia creciente de comportamientos entre los dos tipos de licenciatura muestra una profunda inequidad en la distribución y uso de recursos: poca matrícula en la unidad Ajusco pero beneficiada con la mayor cantidad y calidad de los recursos administrativos y académicos y, viceversa, amplia matrícula en las unidades foráneas en su conjunto pero con déficit permanente de plazas, infraestructura y apoyos, las que además están sujetas a la fragmentación geográfica e institucional, véase el cuadro 2.

En lo que hace a las especializaciones se observa un comportamiento mucho más consistente, pero menos relevante. Como se muestra en el cuadro 3, la matrícula de estos programas académicos no es grande, ha mostrado incrementos constantes durante el periodo 1992-1997, sobre todo en los tres últimos años de este periodo. Los programas de especialización con mayor demanda son, en orden de importancia: sexología educativa, computación y

³⁸ “A partir de 1985 la UPN tiende a duplicar funciones propias de las escuelas normales, los centros de actualización del magisterio y los centros de maestros. Las causas son diversas; por una parte, al disminuir la matrícula en las unidades UPN se incorporaron egresados del bachillerato para recibir la formación inicial correspondiente a un maestro de educación primaria, pero con un plan diseñado para los maestros en servicio; por otra, se integran también a las licenciaturas de nivelación los egresados del bachillerato que fueron habilitados como maestros de primaria, pero que no tenían ninguna formación al respecto más allá de su propia práctica; algunos programas se llevaron a cabo para capacitar a los maestros en la aplicación de nuevos planes de estudio de la educación básica o normal” (UPN, 1998).

CUADRO 2

Matrícula de nuevo ingreso (1979-1991),
egresados y titulados en programas vigentes

<i>Programa</i>	<i>Matrícula de nuevo ingreso</i>	<i>Egresados con matrícula</i>	<i>Porcentaje de egresados</i>	<i>Titulados</i>	<i>Porcentaje de titulados sobre egresados</i>
<i>Modalidad Escolarizada</i>					
<i>Administración</i>					
Educativa	1 933	462	23.9	55	11.9
Pedagogía	4 809	1 150	23.9	75	6.5
<i>Psicología</i>					
Educativa	5 327	1 312	24.6	189	14.4
<i>Sociología de la Educación</i>					
Educación Indígena	1 410	217	15.4	24	9.7
Indígena	276	217	78.6	21	9.7
Suma	13 755	3 358	24.4	364	10.8
<i>Modalidad Semiescolarizada</i>					
<i>Educación</i>					
<i>Preescolar y Primaria</i>					
(Plan-85)	70 258	21 095	30.0	4 226	20.0
<i>Educación</i>					
<i>Preescolar y Primaria para Bachilleres</i>					
(Plan 85)	731	423	57.9	0	0
<i>Educación</i>					
<i>Preescolar y Primaria para el medio</i>					
Indígena	7 688	1 536	20.0	0	0
Suma	78 677	23 054	29.3	4 226	18.3
<i>Modalidad a Distancia</i>					
<i>Educación Básica</i>					
(Plan 79)	155 745	8 933	5.7	4 772	53.4
Suma	155 745	8 933	5.7	4 772	53.4
Total	248 175	35 345	14.24	9 362	35.4

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

educación, enseñanza de la lengua y la literatura, orientación educativa, y educación y derechos humanos. En todo caso, se trata de programas a los que asisten profesores de educación básica y normal con fines de actualización y avance escalafonario. Sin embargo, la eficiencia terminal también presenta algunos problemas, puesto que no rebasa 50% pese a su corta duración y a la flexibilidad de los calendarios escolares, situación que puede explicarse por la alta deserción de alumnos.

Respecto a las maestrías, la matrícula muestra comportamientos muy particulares. Sobresale, en primer lugar, la disminución relativa que ha manifestado a partir de 1996 y, especialmente, para el año 1997 en el que la matrícula baja casi 40% respecto de la matrícula del año anterior. En segundo lugar, debe señalarse que la maestría en Educación, que estaba orientada fundamentalmente a profesores en servicio, era la que mayor matrícula tenía (más de 60% del total) y que al ser cancelada en 1996 afectó el dinamismo que había caracterizado al posgrado en su conjunto (véase cuadro 4). Por lo que hace a la Maestría en Pedagogía (dirigida principalmente a los profesores de la UPN), ésta se caracteriza por mantener un crecimiento sostenido de 1994 a 1996, tanto en la modalidad escolarizada como en la abierta (dirigida a los profesores de las unidades UPN foráneas), aunque en 1997 también muestra una caída drástica, de 50 y 30%, respectivamente. Finalmente, la maestría en Desarrollo Educativo, que inicia operaciones en 1996, muestra una tendencia a la disminución en su matrícula al pasar de 75 a 49 alumnos, lo que evidencia su lejanía respecto a la capacidad de convocatoria que tuvo la maestría en Educación en sus primeras etapas.

Como lo muestra el cuadro 5, los porcentajes de egreso y titulación de la maestría son sumamente bajos de 29% y 2%, respectivamente, lo que hace patente la baja eficiencia interna con la que ha operado. Razones asociadas a la deserción o a los obstáculos que se presentan, sobre todo a los profesores en servicio una vez concluido el periodo formal de la maestría, debido a la incorporación a sus plazas laborales, explican esta realidad. Sin embargo, existen también serios problemas de actitud y disponibilidad para que un profesor pueda sostener una tesis de maestría de acuerdo con los requisitos marcados por el Reglamento General de Posgrado de la UPN.

CUADRO 3
Población escolar por especialización Unidad Ajusco
(Serie histórica)

<i>Especialización</i>	<i>Años</i>					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Computación y Educación	8	10	19	26	19	47
Educación Ambiental	0	0	13	12	9	11
Educación y Derechos Humanos	0	0	0	0	14	18
Enseñanza de la Lengua y Literatura	4	12	0	25	22	26
Enseñanza del Español para la Educación Básica	0	29	14	0	0	0
Estrategias para la Enseñanza de la Historia de la Educación Básica	0	0	14	21	11	12
Formación de Educadores de Adultos	16	15	15	20	22	0
Laboratorio para la Enseñanza de las C.N.	0	0	18	15	14	14
Orientación Educativa	19	0	18	18	20	20
Prototipos Educativos en C.N.	8	19	0	0	0	6
Proyecto Curricular Formación Docente	9	0	20	20	0	12
Sexología Educativa	0	0	40	96	101	93
Evaluación Educativa	0	0	0	0	0	17
Total	64	65	171	253	232	276

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

CUADRO 4
Maestrías Unidad Ajusco (Serie histórica)

<i>Maestría</i>	<i>Años</i>			
	1994	1995	1996	1997
En Educación	184	168	17	0
En Pedagogía (escolarizada)	27	53	60	30
En Pedagogía (abierta)		72	125	87
En Desarrollo Educativo			75	49
Total	211	293	277	180

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

CUADRO 5
Ingreso, egreso y titulación en los posgrados de la UPN, 1981-1995

<i>Posgrado</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Egreso</i>	<i>Titulación</i>	<i>Porcentaje de egreso</i>	<i>Porcentaje de titulación</i>
Especialización	1 851	1 607	1 580	48.58	85.35
Maestría	1 295	373	25	28.80	1.93
Total	3 146	1 980	1 605	62.93	51.01

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

Costo por alumno y capacidad instalada

Algunos indicadores seleccionados sirven para mostrar varios problemas de ineficiencia interna y de inequidad que han caracterizado a la UPN. Como lo refleja el cuadro 6, que incluye información de 1994 a 1996, existen algunos problemas importantes en lo que concierne a los costos por alumno, la proporción de alumnos por docente, las tendencias de servicios por programa y el porcentaje de ocupación de la capacidad instalada.

Respecto al costo por alumno cabe destacar que en las licenciaturas escolarizadas un alumno cuesta entre 11 000 y 14 000 pesos, dependiendo del incremento relativo que se observe en la matrícula y el crecimiento en la asignación presupuestal. Esta situación contrasta con las licenciaturas que atienden al magisterio en servicio,³⁹ pues en ellas los costos por alumno disminuyen sustancialmente con una variación entre 1 000 y 2 600 pesos. Esta situación se explica por el poco crecimiento relativo de las asignaciones presupuestales no obstante que la matrícula es superior a la que muestran las licenciaturas escolarizadas.

En relación con el posgrado se observa un incremento constante de los costos por alumno que va de 12 000 a 18 000 pesos, lo cual refleja una asignación presupuestal cada vez mayor que supera al incremento relativo de la matrícula.

La proporción de alumnos por docente también muestra grandes desproporciones en cada uno de los programas, entre las que destaca el caso del posgrado que goza de condiciones privilegiadas al variar de seis a 11 alumnos por docente en los tres años considerados. Le siguen en importancia las licenciaturas de formación profesional que van de 8 a 17, alumnos; y en último término, las licenciaturas de nivelación son las que muestran la mayor cantidad de alumnos por docente, entre 13 y 19 alumnos.

Por otra parte, los procesos de planeación, programación y atención de la matrícula muestran algunas inconsistencias. Casi siempre

³⁹ Aunque el valor está calculado para las unidades UPN del D.F., es un buen indicador de lo que pasa en el ámbito nacional.

la relación entre alumnos inscritos y programados es mayor en las licenciaturas escolarizadas y posgrados, en tanto que en las licenciaturas dirigidas a los maestros en servicio los alumnos inscritos siempre están por debajo de los programados. Estas circunstancias en buena parte sirven para justificar las asignaciones presupuestales, pues se canalizan los recursos hacia los programas que trascienden las metas establecidas y disminuyen los apoyos financieros en aquellas que se ubican por debajo de las metas previamente definidas.

La capacidad instalada también es un indicador que refleja ineficiencia en el uso de los recursos debido a que expresa la subutilización de la infraestructura de la que dispone la unidad Ajusco. De acuerdo con la información del cuadro 6, la UPN apenas utiliza 40% de su capacidad física, por lo que la demanda atendida, a pesar del crecimiento que ha manifestado, pudiera duplicarse para que las instalaciones no fueran subutilizadas o bien, podrían reducirse la infraestructura y los recursos administrativos y académicos en casi 60%, lo que dejaría a la universidad en una situación todavía apropiada para atender en condiciones adecuadas a los estudiantes que se inscriben en ella.

Personal académico

Otra de las situaciones de la UPN que llama la atención, y que evidencia también muchas paradojas respecto de su rendimiento y eficiencia interna, tiene que ver con el personal académico. En conjunto, el personal académico que labora en Ajusco y en las unidades metropolitanas suma 735 personas. En Ajusco están adscritos 495 profesores, de los cuales 380 están en activo y 115, por diversas razones, entre permisos y comisiones, están inactivos (véase cuadro 7). Como elemento de contraste puede tomarse al personal académico que labora en las seis unidades UPN del Distrito federal. En éstas existen 240 académicos, 234 activos y seis inactivos. Ajusco dispone de casi el doble de profesores comparada con las unidades UPN para atender una matrícula inferior. Aunque es cierto que en Ajusco existe personal académico que no sólo realiza funciones de docencia, sino también de investigación, difusión, biblioteca y apoyo a las tareas administrativas, lo cierto es que

CUADRO 6

Indicadores seleccionados de eficiencia interna

Nombre	Concepto Presupuesto/ alumno									
	1994			1995			1996			
	Dato	Dato	Índice	Dato	Dato	Índice	Dato	Dato	Índice	
1. Costo por alumno inscrito										
Educación Superior Pedagógica Sistema escolarizado	31 464	2 196	14 328	30 435	2 603	11 692	36 200	3 067	11 803	
Sistema abierto Educación posgrado	3 496	2 976	1 175	7 354	3 078	2 389	9 066	4 007	2 263	
2. Alumnos por docente	6 351	511	12 429	9 662	705	13 705	12 731	683	18 640	
Alumnos inscritos/ personal docente										
Educación Superior Pedagógica Sistema escolarizado	2 196	289	8	2 603	176	15	3 067	176	17	
Sistema abierto Educación posgrado	2 976	210	14	3 078	237	13	4 007	214	19	
3. Tendencia de servicios por programa en educación superior pedagógica	511	92	6	705	64	11	683	87	8	
a) Sistema escolarizado	2 158	2 447	(11.81)	2 603	2 196	18.53	3 067	3 037	0.99	
b) Unidades UPN en D.F. programados	2 976	3 586	(17.01)	3 078	4 075	(24.47)	4 007	4 075	(1.67)	
Educación Posgrado Pedagógico	511	306	66.99	705	570	23.68	683	700	(2.43)	
4. Tendencia de porcentaje de ocupación	2 707	6 330	(57.24)	3 308	5 710	(42.07)	3 451	5 710	(39.56)	
Capacidad de atención										

Fuente: Informes de Autoevaluación, Dirección de Planeación UPN.

CUADRO 7

Personal académico, 1997

<i>Áreas</i>	<i>Activo</i>	<i>Inactivo</i>	<i>Total</i>
Rectoría		4	4
Biblioteca	29	4	33
Difusión	27		27
Docencia	272	77	349
Investigación	52	30	82
Total Ajusco	380	115	495
094 D.F. Centro	51	1	52
095 D.F. Azcapotzalco	49		49
096 D.F. Norte	32		32
097 D.F. Sur	27	4	31
098 D.F. Oriente	41		41
099 D.F. Poniente	34	1	35
Total unidades UPN en el D.F.	234	6	240
Total	614	121	735

Fuente: Dirección de Planeación, *La UPN en cifras, 1997*.

hay una situación de clara inequidad si se toma en cuenta que los servicios educativos adicionales a la docencia que ofrece Ajusco benefician principalmente a sus propios usuarios, y es poco el apoyo que ofrecen a las unidades del Distrito Federal.

La inequidad institucional se hace más patente cuando se compara la distribución de profesores de tiempo completo. Como se refleja en el cuadro 8, Ajusco tiene 354 profesores de tiempo completo que equivale a 93% del total, en tanto que las unidades del D.F. disponen de 54 (23% del total). Por el contrario, casi 46% de los profesores que laboran en éstas tiene contrato por horas y el resto (31%) es contratado por medio tiempo. Si se considera la importancia que tienen los profesores de tiempo completo en el desarrollo de las tareas institucionales de cualquier universidad, es obvio que las mejores ventajas académicas se encuentran en Ajusco. En el ámbito nacional es viable suponer que estas condi-

CUADRO 8

Personal académico por tiempo de dedicación, 1997

<i>Áreas</i>	<i>Tiempo completo</i>	<i>Medio tiempo</i>	<i>Por horas</i>	<i>Total</i>
Biblioteca	29			29
Difusión	27			27
Docencia	246	14	12	272
Investigación	52			52
Total Ajusco	354	14	12	380
094 D.F. Centro	8	13	30	51
095 D.F. Azcapotzalco	12	13	24	49
096 D.F. Norte	7	19	6	32
097 D.F. Sur	6	8	13	27
098 D.F. Oriente	12	14	15	41
099 D.F. Poniente	9	6	19	34
Total unidades UPN en el D. F.	54	73	107	234
Total	408	87	119	614

Fuente: *Informe de autoevaluación, 1997.*

ciones de inequidad se multiplican, que las unidades UPN foráneas han estado siempre en peores condiciones y han atendido con muchos trabajos la demanda académica y, por ello, con pocas oportunidades para consolidar las tareas de investigación, y difusión y extensión de la cultura pedagógica.

Un dato adicional que conviene establecer para ampliar la perspectiva acerca del papel y significado de los docentes en Ajusco tiene que ver con su grado académico. La información presentada para 1996 indicaba que de la plantilla académica, 12% era pasante de licenciatura, 54% tenía el grado de licenciatura, 6% tenía una especialización, 23% tenía el grado de maestría y 5% el de doctor. De ello se desprende que la mayoría de los docentes de la Pedagógica (66%) goza una situación de alto privilegio por estrictas razones de adscripción institucional, sin que medie ningún criterio transparente de superación profesional y desarrollo basado en méritos.

Las condiciones de privilegio en la unidad Ajusco crecen todavía más si se toma en consideración el paquete de estímulos al trabajo docente, pues la mayoría de los profesores tienen acceso a estos beneficios, con lo que se incrementa la concentración de oportunidades para mejorar posiciones en el mercado académico de la Pedagógica. En esta perspectiva, entre 60 y 70% de los docentes del área de docencia de Ajusco se beneficia con al menos dos de los estímulos académicos, lo que puede aumentar los ingresos entre 12 000 y 15 000 pesos, si se considera que los profesores que más obtienen provecho de estos estímulos son los de tiempo completo que, como ya se indicó, constituyen más de 90% de la planta de profesores. Otros académicos más, entre dos y 16%, gozan también de las becas para estudios de posgrado o de comisión para el desarrollo de actividades académicas (véase cuadro 9).

CUADRO 9

Estímulos al personal académico, 1996

<i>Nombre del estímulo</i>	<i>Personal beneficiado*</i>	<i>Porcentaje respecto al personal activo</i>
Beca Comisión	7	2.69
Beca para Estudios de Posgrado	43	16.53
Fomento a la Docencia	162	62.30
Estímulo al Desempeño Académico Docente	187	71.92
Total	399	

* Sólo incluye personal académico del área de docencia.

Fuente: Dirección de Planeación, 1996.

Presupuesto y administración

En términos presupuestales la situación de la UPN, sobre todo de la unidad Ajusco, parece haber sostenido un ritmo razonable de crecimiento para mantener el conjunto de sus operaciones convencionales. Conviene, para hacer una mejor evaluación de las tendencias presupuestales, establecer una división en dos periodos: uno de 1988

a 1992, año en que se realiza la transferencia administrativa de las unidades regionales a los gobiernos de los estados, y otro de 1993 a 1998, periodo en el que la asignación presupuestal incluye solamente a la unidad central de Ajusco y a las unidades metropolitanas.

Como se observa en el cuadro 10, el presupuesto de la UPN se incrementó en el primer periodo en más de 200% al pasar de 51 971 pesos en 1988 a 159 883 en 1992. Si se considera, de acuerdo con la información del área programático-presupuestal de la universidad, que la distribución del presupuesto entre la unidad Ajusco y el resto de las 73 unidades UPN regionales era de 50%, en cada caso, es fácil concluir que el grueso del incremento presupuestal benefició al personal académico y administrativo, al igual que a los estudiantes, de Ajusco. Para 1993, año en que se da la transferencia de los recursos financieros y administrativos de las unidades foráneas a los gobiernos de los estados, el presupuesto de la UPN baja en 41%, disminución que en términos generales podría equivaler al presupuesto transferido correspondiente a las unidades regionales. Si esto fuera así, es un hecho que en el proceso de descentralización Ajusco y las seis unidades metropolitanas conservaron 60% del presupuesto total del anterior Sistema Nacional UPN.

A pesar de la aparente disminución del presupuesto de la Pedagógica, lo que se observa es que en los siguientes años continuó incrementándose el financiamiento global al punto de que llegó a recuperar los niveles que tenía en 1988. Aparte de los incrementos anuales, Ajusco tuvo la posibilidad de mejorar su financiamiento por los recursos obtenidos a través del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) y la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva), con lo cual pudo disponer de recursos frescos para invertir en infraestructura, financiar programas y mejorar el salario de los académicos, recursos que, por supuesto, no beneficiaron a las unidades regionales.

De este monto global de recursos que conservó el área central de la UPN, como lo muestra el cuadro 11, cerca de 60% se ha dedicado al rubro de servicios personales, y del resto, entre 20 y 30%, se dedica a la contratación de servicios. Estas tendencias se alteran en 1998, al llegar el primer rubro a 72.5% del presupuesto y el segundo a 19%. En general, el grueso del presupuesto lo absorbe el pago de sueldos y salarios al personal docente, el poyo adminis-

trativo para la gestión de las operaciones que requiere el trabajo académico, y los diferentes insumos de apoyo académico, entre la biblioteca, las tareas editoriales y los trabajos de vinculación e intercambio nacional e internacional.

Destaca, por otra parte, que el conjunto de los recursos presupuestales, entre 33% y 40% se ha destinado al área de docencia y un porcentaje similar al apoyo administrativo, incluso por arriba del presupuesto asignado a la investigación, la difusión y el apoyo académico. Le sigue en importancia el presupuesto que se asigna a la in-

CUADRO 10

Evolución del financiamiento 1988-1996 (miles de pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994	1995	1996
Subsidio federal regular	51 971	62 029	112 323	131 924	159 883	93 331	123 320	111 693.5	142 137.7
% de variación anual		19.4	81.1	17.5	21.2	-41.6	32.1	-9.2	27.2
Subsidio estatal regular									
% de variación anual									
FOMES								3 575.3	3 089.0
% de variación anual									-13.6
Estímulos académicos (becas y carrera docente)								6 975.8	n.d.
% de variación anual									
CAPFCE									
% de variación anual									
Total	51 971	62 029	112 323	131 924	159 883	93 331	123 320	122 244.6	145 226.7
% de variación anual		19.4	81.1	17.5	21.2	-41.6	32.1	-0.9	18.8
A precios de 1988 (1)	51 971	821.5	72 222.9	71 404.8	77 309.9	41 782.8	51 571.8	33 640.4	
% de variación anual		-0.3	39.4	-1.1	8.3	-46.0	23.4	-34.8	
A precios de 1988 ((2))	51 971	49 284.1	68 922.5	66 564.4	70 343.2	37 225.2	46 781.2		
% de variación anual		-5.2	39.8	-3.4	5.7	-47.1	25.7		

n. d.: no disponible

(1) Base: índice Nacional de Precios al Consumidor.

(2) Base: índice de Precios del PIB.

* Incluye presupuesto de unidad Ajusto y las 6 unidades del D.F.

Fuente: Anuarios estadísticos s 1985-1996.

vestigación que es de siete a 14% (véase cuadro 12). Si bien esta situación se explica debido a la manera en que se etiquetan los recursos, lo cierto es que el apoyo administrativo involucra muchas más

CUADRO 11

Presupuesto autorizado 1994-1998, por concepto de gasto (miles de pesos)

Concepto de gasto	1994	Porcentaje	1995	Porcentaje	1996	Porcentaje	1997	Porcentaje	1998	Porcentaje
Servicios personales	57 544.7	56.82	70 812.1	59.73	87 026.2	61.23	113 244.3	61.95	151 675	72.50
Materiales y suministros	9 280.3	9.05	9 216.6	7.77	11 369.7	8.00	13 132.0	7.18	146 55.3	7.01
Contratación de servicios	31 291.0	30.51	33 375.5	28.12	38 546.7	27.12	4 452.0	24.36	405 02.1	19.36
Becas a estudiantes	2 510.5	2.45	3 375.8	2.84	3 375.8	2.38	10 074.1	5.51	547.5	0.26
Adquisición de bienes muebles	1 915.1	1.87	1 819.3	1.53	1 819.3	1.27	1 819.3	1.00	1 819.3	0.87
Total	102 541.6	100	118 669.3	100	142 137.7	100	182 791.2	100	209 199.5	100

Fuente: Dirección de Planeación, *La UPN en cifras*, 1998.

CUADRO 12

Presupuesto autorizado 1994-1998, por función (miles de pesos)

Función	1994	Porcentaje	1995	Porcentaje	1996	Porcentaje	1997	Porcentaje	1998	Porcentaje
Docencia	3 427.6	33.42	42 389.3	35.72	55 448.7	39.01	73 230.1	40.06	77 522.6	37.1
Investigación	15 220.0	14.84	8 829.0	9.44	10 257.0	7.22	22 056.8	12.07	30 017.6	14.3
Difusión	11 488.0	11.20	8 196.0	6.91	11 361.0	7.99	16 853.5	9.22	13 236.3	6.3
Apoyo académico	13 961.0	13.61	11 463.0	9.66	12 781.0	8.99	12 322.2	6.74	19 667.3	9.4
Apoyo administrativo	27 601.0	26.93	47 797.0	40.28	5 229.0	36.79	58 328.6	31.91	68 755.7	32.9
Total	102 541.6	100	118 669.3	100	142 137.7	100	182 791.2	100	209 199.5	100

Fuente: Dirección de Planeación, *La UPN en cifras*, 1998.

tareas que las que corresponderían estrictamente a las actividades de apoyo a las tareas académicas. Baste con mencionar que el personal administrativo de la unidad Ajusco y las seis unidades del D.F. sumaban 830 personas, en 1996, es decir, que existía más personal administrativo que académico con una relación 1.12 administrativos por cada docente que labora en las aulas de la UPN central (Informe de Autoevaluación, 1996). Es además altamente factible el incremento mayor de este rubro por la existencia de distintos servicios subcontratados, como son los de limpieza, vigilancia y fotocopiado, además de que ha crecido la plantilla de servicios personales (CIEES, 1996).

Es necesario advertir que el comportamiento administrativo de la UPN también se ha caracterizado por las contradicciones, las inercias y los abusos. Montada en esquemas que reproducen las estructuras y funciones de la administración central de la SEP, la administración de la Pedagógica se ha caracterizado por responder más a las instancias externas que por respaldar las necesidades internas de desarrollo académico e institucional. Los amarres presupuestales y operativos han creado una burocracia que aplica normas y controles como si se tratara de una oficina gubernamental, lo que se traduce en ineficiencias y errores.

Si bien es necesario reconocer algunos esfuerzos de modernización de los sistemas y procedimientos —como lo evidencian los sistemas de programación y presupuestación— es claro que la administración en su conjunto ha caído en los manejos discrecionales de recursos y hasta en la corrupción.⁴⁰ Quizá el propio desinterés o el desconocimiento que los sectores académicos de la universidad muestran sobre las cuestiones administrativas, haya sido una de las razones para acrecentar el poder de la burocracia administrativa de la UPN.

Aunque la universidad dispone de órganos colegiados para intervenir en las decisiones de inversión y adquisición de materiales y equipos (como el Comité de Adquisiciones⁴¹), al igual que en el uso de recursos y afectaciones patrimoniales a la universi-

⁴⁰ En el área administrativa de la universidad es común escuchar las anécdotas de corrupción y malos manejos de recursos. Desde el uso del comedor, hasta la utilización de la planta vehicular y las propias plazas: todos ámbitos en los que se hace patente el patrimonialismo y la corrupción administrativa.

dad (como el Comité de Control y Auditoría), lo cierto es que, en los hechos, las autoridades administrativas principales se han apropiado de los contratos y han manipulado a los proveedores para sesgar las decisiones o canalizar éstas para favorecer arreglos patrimoniales y prebendarios. La compra de papelería, los contratos de imprenta, los vales de gasolina y la asignación de los bonos económicos, entre otros elementos, han sido jugosos espacios de acumulación para varias autoridades de la universidad.

Pero también los docentes que administran recursos financieros han caído en las prácticas prebendarias y patrimoniales. El caso más sonado ha sido el de los recursos Fomes que fueron utilizados para beneficiar económicamente a una coalición de académicos pertrechados en la Maestría en Pedagogía. Las becas y la asignación de los estímulos también han sido mal asignados y, en muchos casos, se han distribuido siguiendo las líneas de la lealtad política o del amiguismo, más que por criterios de mérito. Igualmente sonados han sido los casos de los negocios que varios profesores realizan en las asesorías de tesis, quienes van más allá de la tutoría académica para canalizar clientela hacia ciertos negocios personales. Casos comunes también se observan en la distribución de los equipos de cómputo, las cargas académicas y los permisos y comisiones.

En el ámbito sindical también han sido patentes los tráficós de influencia y la corrupción. Puestos de confianza que se negocian con las autoridades, bonos especiales y asignaciones financieras al sindicato que se usan con fines personales han puesto en evidencia el patrimonialismo sindical.⁴¹

Por otra parte, la Comisión Interna de Administración (CIA), que funciona como órgano de gobierno de la UPN en su calidad de órgano desconcentrado de la SEP, si bien ha cumplido un papel importante en la regulación y control de los aspectos financieros y

⁴¹ En el conflicto suscitado en 1996 entre el rector y el sindicato administrativo se fincaron responsabilidades jurídicas a su líder por haber mal utilizado los recursos asignados para el fomento de la cultura de los trabajadores. Ante la evidencia jurídica y la incapacidad de demostrar el destino de esos recursos, el líder tuvo que regresar el dinero y hasta vender el auto del año que recién había adquirido.

contables de la universidad, ha sido poca su eficacia para transformar de fondo las anomalías financieras y administrativas. Muchas veces los arreglos personales y los tratos negociadores con los representantes de las diversas instancias que forman la CIA han sido la mejor fórmula para tratar los asuntos de mayor dificultad en materia de subejercicios o sobreejercicios financieros, incumplimiento de metas concernientes al Presupuesto de Egresos de la Federación o de la propia SEP, y hasta muchas de las cuestiones relativas a las anomalías de las estructuras orgánicas.

De cualquier forma, la CIA se ha convertido en la única instancia real para regular y fiscalizar las actividades financieras y administrativas de la Pedagógica, pese a que el margen de maniobra interna para la resolución de las anomalías descubiertas siguió siendo grande para las autoridades de la universidad.⁴² Ni el Consejo Académico ni algún otro espacio colegiado técnico o académico ha tenido atribuciones para incidir en el saneamiento de las anomalías administrativas o financieras. Sólo el Rector, en el tiempo en que coincide con una voluntad política para normalizar los excesos de la administración y la corrupción, ha sido la instancia interna con capacidad de incidencia, aunque sujeto siempre a la negociación y a los acuerdos discrecionales.

⁴² En un informe realizado por la Secodam en el seno de la CIA se señala que "los controles contables no se realizan en los términos señalados por la normatividad vigente, provocando con ello que las cifras reportadas en el cierre presupuestal [...] no sean totalmente fidedignas; no se respeta la estructura orgánica en los términos autorizados por la SHCP, ya que existe un incremento promedio de 22 plazas de personal de honorarios y por compensación, y no se formularon contratos para los servicios de mantenimiento y limpieza y el envío de libros al interior del país, entre otros, motivando con ello que la revisión se viera limitada en el aspecto contractual [...] El informe revela la existencia de 14 observaciones que demuestran que se afectó al patrimonio de la universidad por N\$ 10 966.00, por lo que se juzga indispensable revisar con mayor amplitud la funcionalidad del área de Controlaría Interna de la universidad, así como sus procedimientos y programas de trabajo [...] Es importante señalar que, con relación a las observaciones determinadas, existen en algunos casos personas involucradas que pertenecen a administraciones anteriores, y que a la fecha han causado baja en la universidad sin haber solventado los cargos imputados, ya sea en el interior de la universidad o ante las autoridades judiciales que conocen los hechos, y a quienes se iniciaron procesos legales" (CIEES, 1996, pp. 37-38).

Finalmente, conviene señalar que las deficiencias son también comunes en el ámbito de la gestión escolar y los sistemas de información. Salvo el manejo de la nómina que es más o menos eficiente, los trámites que se realizan en el área de servicios escolares son lentos y están llenos de errores. La falta de automatización de los servicios y la insuficiencia de recursos y apoyos informáticos, al igual que la ausencia de sistemas de control y de personal calificado, son característicos en la administración escolar. Además, hasta tiempos recientes se ha empezado a validar y administrar mejor la información, por lo que todavía existen serios problemas en la confiabilidad de la misma. Cada área tiene sus propios datos sobre un mismo asunto, y las finalidades con que se usan varían también en función de las unidades, personas o grupos dentro de la institución. Para limar esta situación, la rectoría ha decidido tener una sola fuente de información (Dirección de Planeación) a la que tendrán que recurrir todas las áreas, independientemente de las discrepancias o anomalías que pudieran existir.

En general el área de administración de la UPN deja la impresión de ser un amplio mar discrecional, en el que existen islas e islotes que toman decisiones con un gran margen de libertad que raya en el exceso prebendario y patrimonial. Sólo cuando los insumos que las áreas reciben de otras no corresponden con cierto parámetro institucional se descubren las anomalías y las insuficiencias. Esto redundo en conflictos, y en arreglos negociados que apenas dan solución efectiva a la problemática administrativa. Casi siempre la postergan o la heredan al próximo decisor que llegará en un futuro no muy lejano.

Extensión y difusión

Las tareas de extensión universitaria y divulgación han ocupado un lugar apenas significativo en el contexto institucional de la UPN. Especialmente, las labores de extensión han estado centradas en diversos cursos de actualización y diplomados dirigidos preferentemente a maestros y funcionarios de la educación básica y normal. Aunque esta oferta académica ha tenido buena recepción, lo cierto es que no ha existido una relación estrecha ni con las ofer-

tas de licenciatura y posgrado ni con la investigación que ofrece la universidad. En general, estas acciones se han constituido en un ámbito de acción particular que ha sido creado y usufructuado por un grupo de académicos y de personal administrativo de la UPN, sin que se tomen en cuenta las prioridades institucionales o los cambios curriculares que la propia universidad ha emprendido.

Las tareas de divulgación también han sido copadas por otros grupos cohesionados por el interés de desarrollar tareas culturales. Artistas, académicos y burócratas del arte y la cultura han conformado un fuerte núcleo para desarrollar actividades que tienen que ver con el prestigio personal, y han utilizado los recursos de la universidad para ampliar sus redes y posicionarse mejor en los mercados relacionados con el mundo de la cultura. Destaca el hecho de que la universidad desarrollara primordialmente actividades que tienen que ver con el teatro, la danza, la música y el cine, muchas de alta calidad aunque sumamente costosas. Al respecto se ha señalado, sin embargo, la ausencia de “conceptualización y criterios para la promoción de actividades culturales a la comunidad universitaria” (UPN, 1998), lo que ha justificado otras actividades de mala calidad y sin cobertura institucional.

La difusión expresa situaciones más críticas por lo que se refiere a la divulgación de lo que la universidad realiza: la producción académica de la UPN no sale de ésta, y la que sale tiene efectos institucionales limitados; incluso, se da el caso de que varias obras de académicos de la Pedagógica son mejor difundidas y divulgadas por otras universidades. Esto quizá se explique por la “complacencia endogámica” y la autocongratulación que han caracterizado las tareas de la Pedagógica.

Como se muestra en el cuadro 13, las principales publicaciones de la UPN describen poco crecimiento, particularmente en revistas y libros que constituyen pilares básicos de divulgación de la producción académica. Pesa más el acervo de “comercialización académica” orientado por carteles, trípticos y proscenios, que la divulgación académica sustantiva. Si se considera el tamaño de la planta de académicos y el tipo de contratación que tienen con la universidad (90% de tiempo completo) es a todas luces insuficiente la divulgación que existe a través de libros y revistas.

Los programas de radio y televisión muestran una mejor situación, aunque debe destacarse que se trata en su mayoría de *spots* publicitarios y de algunos programas didácticos para niños, muchos de mala calidad. Pocos son los programas de radio que articulan la docencia y la investigación de la Pedagógica con la divulgación al público en general, y con la comunidad académica en particular, del sistema educativo nacional.

Debe destacarse que en el campo de la difusión se ha perfilado un área de principal importancia, que tiene que ver con el uso de los medios electrónicos y audiovisuales, que ha contado con importantes apoyos presupuestales derivados del programa Fomes. Se trata de una infraestructura de radio, televisión y recursos multimedia, vinculadas con sistemas de transmisión satelital, que ha permitido desarrollar los programas de licenciatura y posgrado a distancia. El Centro Siglo XXI y el CIPEC son las principales expresiones de esta especie de modernización tecnológica, por la cual la Pedagógica quiere transitar para actualizar su oferta académica. A pesar de que sus alcances han sido relevantes, al punto de disponer de enlace satelital (vía Solidaridad II) y lograr constituir en la mayoría de las unidades regionales la estructura básica de recepción de señales (antena parabólica, sistema de decodificación y recepción, así como televisores), el impacto institucional

CUADRO 13

Producción de publicaciones, 1997 vs. 1996

<i>Denominación</i>	<i>Año 1997</i>	<i>Año 1996</i>	<i>Porcentaje de variación</i>
Gaceta UPN	10	12	-20
Revista Pedagogía	3	4	-33
Revista El Acordeón	3	3	0
Edición de libros	21	19	10
Carteles	100	100	0
Trípticos	100	30	70
Proscenios	50	22	56
Impresos varios	70	70	0
Total	357	260	27

Fuente: *Informe de Autoevaluación, 1996.*

dentro y fuera de la universidad ha sido limitado, sobre todo porque no ha podido consolidar una cobertura nacional e internacional, ni tampoco conformar una barra de programas que le dé identidad y alcance a su imagen institucional.

Conviene señalar que, pequeña e incipiente esta área de modernización poco a poco se ha convertido, en una nueva área de interés para muchos de los actores institucionales de la Pedagógica. En el nuevo contexto de restricciones presupuestarias y de isomorfismo tecnológico que viven las instituciones educativas, seguramente tiene crecimiento potencial y, probablemente, se convierta en campo de reacomodo de los diferentes intereses académicos, hoy en día profundamente fracturados, de la universidad.

A pesar de los esfuerzos realizados, lo cierto es que los agentes que se han posesionado del campo de la difusión y extensión dentro de la UPN no han mostrado la eficacia institucional necesaria para legitimar su existencia. Continúa la percepción negativa sobre el impacto de lo que hace la universidad en la innovación magisterial; no se ha desarrollado una capacidad real para vincularse y coordinarse con otras instituciones de educación superior; no se ha apoyado tampoco el trabajo de vinculación entre la investigación y la docencia con las necesidades del sector educativo; la extensión que se realiza por medio de diplomados y cursos no mantiene relación con las normales, los Centros de Actualización del Magisterio y la Carrera Magisterial, y tampoco se han consolidado los mecanismos de intercambio y colaboración institucional para ampliar y consolidar la obra editorial.

Al parecer, la modernización tecnológica que esta área ha experimentado es incongruente con las exigencias de trabajo docente y de investigación que la universidad requiere impulsar para ubicarse en mejor posición en el contexto universitario y educativo del país. No sólo la tecnología, también la producción de investigación básica y aplicada, la innovación pedagógica y la oferta de soluciones viables a las problemáticas de la educación nacional, tendrán que ser las nuevas reglas que sustenten el desarrollo universitario, si es que la Pedagógica quiere sobrevivir sin las protecciones institucionales y el régimen prebendario que la ha caracterizado.

Apoyo bibliotecario

La biblioteca "Gregorio Torres Quintero" es la biblioteca central de la UPN, misma que ha atravesado por distintos procesos de modernización, en lo que hace a infraestructura y servicios, desde 1992. Cada unidad regional dispone también de su propio acervo bibliotecario, aunque la magnitud y calidad son totalmente diferentes de las que prevalecen en Ajusco.

Como se puede observar en el cuadro 14, la biblioteca de la unidad central de Ajusco incrementó su acervo de 119 513 volúmenes en 1992 a 262 884 en 1997; el número de usuarios ha aumentado en más de 4 000 en el mismo periodo, y se ha mejorado la proporción de volumen por alumno de 47 a 68.

Quien visita la biblioteca central de la Pedagógica se lleva como primera impresión la modernidad y comodidad de las instalaciones, aunque al utilizar los servicios uno se percata de la enorme dificultad que existe para lograr tener acceso a los documentos de interés, en parte por dificultades operativas engorrosas, pero también por la escasez de materiales y por su gran desactualización. En conjunto, esta situación es ineficiente al apoyar el trabajo académico de la universidad.

CUADRO 14

Acervo bibliotecario y atención a usuarios,
biblioteca "Gregorio Torres Quintero", 1994-1997

<i>Año</i>	<i>Acervo bibliográfico</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Volumen alumno</i>	<i>Usuarios</i>
1994	119 513	2 540	47	253 527
1995	167 541	3 147	53	287 189
1996	248 571	3 576	70	242 854
1997	262 884	3 873	68	257 202

Fuente: *Informe de Autoevaluación UPN, 1997.*

La situación de la biblioteca en 1996 era de desorden y reza-go. De acuerdo con el informe de la evaluación realizada por los CIEES "35% del acervo estaba en estantes, y el resto sin clasificar en cajas o en el piso. El horario de servicio es limitado a un promedio de 8 horas diarias [...] 50% de las bibliotecas no cuenta con base de datos para consultarlas" (CIEES, 1996, p. 29).

Asimismo, en una evaluación efectuada en 1994, los usuarios de la biblioteca opinaron que generalmente no encontraban los materiales que buscaban (46%), y que no siempre los encuentran (47%). En general la opinión sobre los servicios que ofrece la biblioteca fue desfavorable: casi 70% estimó que los ficheros están mal organizados; que la adquisición y el fotocopiado son lentos; que falta automatización; que la atención es deficiente, y que no hay difusión de materiales.

En las secciones que siguen, cuyo propósito es ofrecer evidencias de las reglas institucionales, arenas de lucha y arreglos que caracterizan a los campos de fuerzas de la UPN, se presenta también el apoyo explicativo de las realidades organizacionales y los rasgos de ineficiencia interna y externa que acabamos de reseñar.

2. PROYECTOS DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y LAS CORRIENTES DE POLÍTICA

Con el propósito de orientar el análisis e interpretación de los casos que se presentan en las próximas secciones, y con base en la estructura analítica propuesta, considero necesario hacer un acercamiento teórico adicional que permita ofrecer una interpretación sociológica adecuada de varios de los procesos intrínsecos del desarrollo y prospectiva de la universidad, por lo que parece conveniente detenernos en un ejercicio de conceptualización de tipos ideales.¹ Me pareció pertinente esta opción metodológica porque su lógica de construcción nos permitiría sintetizar una diversidad de datos empíricos y establecer criterios de racionalidad de la acción en varios procesos fundamentales que atraviesan el espacio institucional de la UPN.

Mis necesidades metodológicas en el trabajo de investigación emprendido me llevaron a leer varios ejercicios de construcción tipológica que me fueron de gran utilidad para percatarme de algunas minucias y señales prácticas en la formulación de

¹ Existe consenso más o menos generalizado entre los estudiosos de Weber en considerar que un tipo ideal no significa término medio, promedio o muestra típica; tampoco es una categoría lógica o un simple tipo clasificatorio; no se reduce a un tipo extremo ni es equivalente a un modelo teórico (Mouzelis, 1991). Para Weber, en opinión de Aguilar Villanueva, “construir el tipo ideal de un suceso, sociedad, época, institución [...] equivale, ni más ni menos, a seleccionar sus componentes significativos o valiosos, y a ordenarlos según un esquema de acción intencional (medio-fin), bajo el principio de una estricta racionalidad teleológica en el comportamiento. Evidentemente, el dibujo de la acción racional implica también ‘situarla’, colocarla en un contexto histórico social determinado (circunstancia) y contempla, del mismo modo, los efectos concretos y determinados (consecuencia) que su ejecución desataría” (Aguilar, 1989, p. 565).

mis Proyectos de Universidad. En este sentido, fue de gran importancia el ejercicio tipológico de pensamiento político-administrativo elaborado por Karl Manheim (1993),² la descripción hecha por Mackinney (1968)³ del trabajo de construcción tipológica hecha por Howard Beker (1946) sobre los movimientos de la juventud alemana; la revisión de las implicaciones teóricas y metodológicas del tipo ideal de burocracia de Weber, realizado por Nicos Mouzelis (1991); la tipología de Robert Merton (1964) sobre influyentes locales y cosmopolitas; las extraordinarias ejemplificaciones sobre construcción, uso y aplicaciones de los tipos ideales de Weber, realizados por Luis Aguilar Villanueva (1989), y las breves pero sumamente valiosas sugerencias, aunque no específicamente tipológicas, de la distinción analítica entre maestros revolucionarios y catedráticos conservadores, efectuada por Alberto Arnaut (1996).

La construcción tipológica⁴ que creí más pertinente tenía que situarse en la interacción entre los actores, su fuerza institucional

² En su texto *Ideología y utopía*, Manheim construye cinco tipos de pensamiento político-administrativo: 1) Conservatismo burocrático; 2) Historicismo conservador; 3) Pensamiento burgués liberal democrático; 4) Concepción socialista comunista, y 5) Fascismo. Para un análisis sobre la actualidad y usos de esta tipología Cfr. con Gil Villegas (1993).

³ También me fue de utilidad la lectura del capítulo V: "El continuo social: tipos polares", del libro de Mackinney donde se describen las propuestas de Tönnies (comunidad-sociedad), Durkheim (solidaridad mecánica-solidaridad orgánica), Cooley (grupo primario), Redfield (continuo *folk*-urbano), Becker (sociedades sacras y seculares), Weber (los tipos de la acción social), Sorokin (relaciones familiares, contractuales y compulsivas), y Parsons (pautas de orientación de la acción).

⁴ Mi inclinación por la propuesta weberiana se sustenta en la respuesta que me ofreció a varias inquietudes metodológicas sobre mi tema de investigación. En primer lugar, por la posibilidad conceptual que ofrece Weber de traducir en términos de acción y acción social todo lo que me interesaba en torno del problema de la UPN: su diseño organizacional; su racionalidad académica, la diferenciación de su currícula; sus expresiones territoriales, sus grupos y subculturas, la formación magisterial, sus proyectos políticos y la relación del magisterio con el Estado, entre otros. En segundo lugar, por las posibilidades de utilización de los Proyectos de Universidad como esquemas de síntesis ordenada de material empírico, seleccionado en función de intenciones teóricas y de significado cultural. En tercer lugar, por el énfasis puesto en la construcción de tipos ideales en la "univocidad" entre circunstancias condicionantes, medios disponibles, jerarquía de fines, valores normativos y redes de interacción, lo que me ha obligado en todo momento a no per-

y la capacidad para dirigir los rumbos de la universidad o varios de los segmentos sustantivos. La opción teórica determinada anteriormente, que concluía con una propuesta de tipos de arreglos institucionales, ahora exigía crear un conjunto de tipos básicos sobre los Proyectos de Universidad Pedagógica.

Al situar los Proyectos de Universidad Pedagógica dentro de un esquema conceptual de sociología de la acción, tuve que tomar como punto de partida tres criterios básicos, a saber: las expectativas, las justificaciones y los activos productivos. En la perspectiva de una sociología de la acción dentro de la UPN, consideré que los Proyectos de Universidad podrían ser pensados en términos de un grupo congruente de expectativas que, para los actores y los intereses que representaban, resultaba estratégico plantear como un conjunto de objetivos políticos, institucionales e ideológicos fijados dentro de una jerarquía pragmática de fines. A éstos se agregaba un conjunto de valoraciones sustantivas que se convertían en las grandes justificaciones de la existencia misma de la universidad y de su desenvolvimiento institucional. Por último, la viabilidad de las mismas, y la posibilidad efectiva de realización de los fines, exigía para cada actor y su proyecto el acceso y uso de un conjunto de recursos que no eran más que la expresión de los medios físicos y simbólicos controlados para la realización de fines, en especial lo que correspondía a los activos en gente y los activos organizacionales.

La idea de Proyecto de Universidad Pedagógica tiene varias opciones explicativas, a saber: *i*) es expresión de un conjunto de intereses institucionales que permean a toda la universidad tanto en lo que concierne a sus ordenamientos internos, como en lo que atañe a sus vínculos estructurales con la política educativa y los actores que intervienen en su macrorregulación (SEP-SNTE); *ii*) representa líneas ideológicas distintivas o esquemas de hibridación en diferentes momentos y niveles que van desde el doctrinal hasta el pragmático; *iii*) permite establecer con relativa claridad la composición discursiva y práctica en diferentes entornos institu-

der de vista a los actores y sus proyectos. Finalmente, de especial interés y utilidad ha sido la construcción de tipos ideales bajo criterios de "racionalidad perfecta", lo que me fue de gran ayuda para explicar y comprender los sentidos de la acción social en el seno de las estructuras y contornos de la UPN.

cionales y microespacios de interacción en los ámbitos académico, administrativo o técnico; *iv*) hace posible evaluar lo que se considera como políticamente relevante, lo académicamente distintivo de la universidad y lo instrumentalmente necesario para llevarlo a cabo, y *v*) permite establecer los nexos estructurales con las instituciones sectoriales de la educación, y con las corrientes de política o de construcción hegemónica de las coaliciones de dominación política e ideológica en el ámbito nacional.

Esta perspectiva analítica y el conjunto de problemas planteados como primer nivel de conceptualización de la información empírica, me llevaron a identificar cuatro tipos de Proyectos de Universidad, en los que subyacen diversas orientaciones de política, a saber: "proyecto normalista o de conservadurismo profesional; proyecto universitario o de intelectualismo corporativo; proyecto burocrático o de regulacionismo político, y proyecto sindical o de protesta ambivalente".

A cada uno de estos proyectos se asoció una categoría dinámica que expresaba la racionalidad sustantiva del proyecto; es decir, representaba el eje articulador de expectativas, justificaciones y activos productivos dentro de cada proyecto, lo cual permitía no solamente identificarlos nominativamente sino ampliar la conceptualización como proyectos en movimiento dentro de sus propias escalas políticas, institucionales y educativas.

PROYECTO NORMALISTA O DE CONSERVADURISMO PROFESIONAL

Al proyecto normalista lo caracteriza un profundo conservadurismo profesional, efecto del papel que jugó en los momentos fundacionales del Estado educador. Heredero de las tradiciones nacionalistas, el normalismo mexicano siempre ha ejercido el monopolio doctrinario en el imaginario del maestro. Ha sido también base de un paradigma pedagógico e institucional que siempre ha destacado los elementos vitales de voluntad, hábito y emoción como fundamento de toda acción discursiva y práctica. Políticamente, el normalismo ha sido la correa de mediación entre la burocracia política y el magisterio en su versión social y político-sindical. Para la UPN, la línea del normalismo ha estado en diferentes vertientes de la acción: en la rec-

toría institucional, en los cuadros de formación y ejercicio docente, y en el sindicato. Ha sido, por lo tanto, parte de sus ambientes políticos, culturales e institucionales.

Los rasgos primordiales que constituyen el armazón sociológico del proyecto normalista son:

i) el empirismo positivista, puesto que reivindica la práctica y la experiencia como criterios últimos de validación del saber didáctico, pedagógico e institucional en el ámbito educativo;

ii) la autorrepresentación de la profesión docente como profesión de Estado, lo que la hace aparecer como el único baluarte legítimo del Estado educador y, por lo tanto, como el eje institucional y humano para realizar el ideal de escuela pública gratuita, obligatoria y laica;

iii) el sustento ideológico del apostolado social, imaginario del gran proyecto liberador de las masas, integrador de las diversidades étnicas y propulsor de la justicia social y la igualdad política;

iv) el retraimiento hacia los sistemas cerrados de producción y transmisión de conocimientos, puesto que la categoría de formación magisterial no pasa por el debate científico y la apertura de los campos disciplinarios, sino que se construye sobre la riqueza de las vivencias y la sensibilidad creativa que deja la interacción entre maestro y alumnos en el fortuito pasar de los años;

v) la antigüedad como el mejor criterio de mérito, puesto que el esfuerzo desplegado en la noble tarea educadora es expresión de una entrega total a la formación integral del hombre;

vi) la organización corporativa bajo poderosos sistemas de jerarquización vertical que distribuye el estatus profesional por el equilibrio sostenido entre la madurez, la entrega al servicio y la perseverancia de los años;

vii) el tradicionalismo pedagógico que permite conservar la mejor de las historias y las conductas ejemplares de maestros como los verdaderos héroes de la construcción nacional;

viii) el control del discurso oficial del normalismo como filosofía política y doctrina orientadora dentro de las incertidumbres de los nuevos tiempos, y

ix) la exigencia directiva del sistema educativo para recuperar la sabiduría de los próceres de la educación en el entramado de las decisiones y los cambios en las estructuras institucionales.

PROYECTO UNIVERSITARIO O DE INTELLECTUALISMO CORPORATIVO

Al proyecto universitario le es propio un doble origen: uno híbrido, y otro autónomo. El primero, producto de la imbricación entre normalismo y educación universitaria; el segundo, efecto del distanciamiento de las aristas conservadoras de un régimen profesional delimitado, y del acercamiento constante a una refundación de la formación magisterial en los vértices de la ciencia, la investigación y los grandes debates intelectuales. La formación magisterial que en la UPN ha demandado el proyecto universitario es aquella que deriva de los paradigmas de la demostración crítica, y no de la manipulación doctrinaria o de las estrategias decisionistas. Pero esta actitud intelectualista, que en ocasiones ha sido válida solamente en el discurso, se complementa con prácticas corporativas que le sirven tanto para obtener cuotas de poder, como para mantener cohesiones de grupo.

El intelectualismo corporativo del proyecto universitario se distingue por los siguientes rasgos fundamentales:

- i)* el racionalismo crítico como eje de la construcción y validación del conocimiento y mecanismo ineluctable de cualquier opción práctica de intervención institucional y pedagógica;
- ii)* el descentramiento del Estado educador por cuanto la educación pública ya no es solamente tarea de los regidores del Estado, sino tarea corresponsable de la sociedad civil y de los nuevos intereses emancipatorios;
- iii)* el iluminismo intelectual y moral que no es únicamente expresión de una abstracta formación integral, sino medio estratégico para mejorar las capacidades productivas, reinventar las formas de la convivencia social y construir mundos sustentables;
- iv)* el saber públicamente demostrado como criterio básico de mérito y reconocimiento social e institucional, por lo que no admite atavismos convencionales y evaluaciones doctrinarias;
- v)* el criticismo pedagógico que acepta como base el principio de incertidumbre y rompe con los esquemas reglamentarios de las respuestas acabadas para todos los problemas educativos;
- vi)* los sistemas de representación de tipo poliárquico y semi-competitivo que los agrupa por escuelas de pensamiento, corrien-

tes epistémicas y, en muchos casos, por lealtades corporativas a subgrupos profesionales;

vii) la organización disciplinaria bajo esquemas de sistema abierto frente a las corrientes de innovación multidisciplinaria y las transformaciones de la opinión pública;

viii) el creciente realismo político que permea cada vez más las relaciones con los poderes institucionales, muchas veces en el sentido de la cooptación, otras veces bajo la versión de intelectuales orgánicos, y otras más en el formato de oportunismo político, y

ix) el control de las modalidades colegiadas de organización académica, y la hegemonía del discurso pedagógico de vanguardia y de los recursos para la crítica o adaptación de la tecnología educativa.

PROYECTO BUROCRÁTICO O DE REGULACIONISMO POLÍTICO

La burocracia educativa ha sido uno de los principales actores en la consolidación, estabilización e innovación del sistema educativo mexicano. En el caso de la UPN, desde su fundación ha cumplido importantes tareas de control e impulso a los programas que para la cúpula política de la SEP han sido de interés como parte integral de la política educativa nacional y sectorial. La burocracia de la universidad ha gozado de cierto nivel de autonomía, primero porque su designación no está sujeta al proceso político de la universidad, sino que corresponde a las atribuciones del poder ejecutivo, y en segundo lugar, porque ha tenido un amplio margen de maniobra administrativa, técnica y política, debido al carácter desconcentrado de la UPN dentro de la administración pública federal. Por esta razón el control de los recursos y su distribución siempre han sido, junto con la cercanía a las instancias de coordinación y regulación educativa, una de sus principales fortalezas institucionales.

Los rasgos de mayor relevancia de este proyecto que preconiza el regulacionismo político son los siguientes:

i) el pragmatismo decisionista como fuente de construcción de verdad y medio estratégico para resolver situaciones de conflicto o desequilibrio institucional;

ii) el énfasis integracionista en las diferencias étnicas y de clase en el seno del Estado educador, como mecanismo de conciliación, garantía de paz pública y equilibrio de fuerzas en las instituciones de la nación;

iii) la idea regulativa de sistemas compensatorios de igualación social, que se consideran el mecanismo institucional idóneo para evitar el desgajamiento por marginación extrema o violencia;

iv) la eficiencia práctica del conocimiento y su pertinencia productiva respecto de las necesidades concretas de la sociedad, y los sistemas educativos como criterio básico de legitimación de la asignación de gasto público a programas e instituciones educativas;

v) la lógica de negociaciones y coaliciones como fórmula de gobernabilidad;

vi) las lealtades políticas como principal mecanismo de mérito y parámetro central para transitar por las escalas del poder burocrático y administrativo;

vii) la manipulación organizacional y la distribución discrecional de recursos en función de círculos íntimos de lealtades, espacios funcionales y apoyos de masas;

viii) el control del presupuesto y de los movimientos de organigrama como mecanismo de regulación de los activos en gente, físicos y laborales, y

ix) la búsqueda de la normalización y estandarización de los desempeños educativos como alternativa para consolidar la direccionalidad de los sistemas institucionales.

PROYECTO SINDICAL O DE PROTESTA AMBIVALENTE

El sindicalismo en la UPN es un ejemplo de ambigüedades que, en los hechos, han servido para que aquél mejore su posición política dentro de la propia universidad, al mantener cierta independencia política respecto del sindicalismo magisterial y el universitario. Por ser sección independiente del SNTE, ha sido capaz de disponer de una gran fuerza política para presionar a las autoridades educativas en términos salariales y condiciones de trabajo. Por ser espacio de aglutinación de diversas corrientes opositoras al sindicalismo oficial del SNTE, pudo operar con mayor autonomía. También

por haber centralizado la negociación laboral y política de las 73 unidades regionales en la unidad central de Ajusco, pudo concentrar las mejores condiciones laborales, no sólo por razones formales, sino por efecto de los usos y costumbres. Y por ser, a final de cuentas, un sindicato universitario, se benefició adicionalmente de los logros en la negociación salarial y en las condiciones de trabajo de ese movimiento. Quizá por todas estas razones este sindicalismo pueda ser con justa razón denominado de protesta ambivalente.

Entre los rasgos más sobresalientes de este proyecto de universidad destacan:

i) la politización extrema de todo programa de innovación educativa, por cuanto supone una alteración en las situaciones de dominación y explotación que afectan la posición de los intereses de los trabajadores;

ii) la ideología de las alianzas básicas con el Estado educador como máxima garantía de los rumbos institucionales hacia las metas democráticas y equitativas;

iii) la lógica del igualitarismo corporativo, por el cual el sindicato garantiza los relevos en los sistemas de representación y toma de decisiones dentro de la estructura institucional;

iv) el adoctrinamiento radical como fórmula de identidad y coherencia interna de las fracciones y subgrupos sindicalistas, y como imaginario de fuerza para contender con los cambios de las directrices políticas e institucionales;

v) el monopolio de la gestoría administrativa y la mediación política entre las demandas de los trabajadores y la autoridad educativa;

vi) el oportunismo negociador para obtener distintos tipos de recursos a cambio de controlar la protesta laboral y política;

vii) el patrimonialismo institucional como estrategia para dispensar favores, puestos y funciones como mecanismo de legitimación material y política;

viii) el control de la movilización de los trabajadores como medio de influencia en la opinión pública y en las autoridades ubicadas en la cúpula política, y

ix) el uso de la amenaza desestabilizadora de todo programa y proyecto que no tenga el apoyo sindical.

A continuación veremos cómo la racionalidad de cada uno de estos proyectos se traslapa, se impone o negocia con las racionalidades de los otros, y cómo muestra signos particulares de adaptación en función de las coyunturas específicas. Pero es justamente sobre los fundamentos que caracterizan a cada racionalidad, que es posible ordenar los resultados de esas imbricaciones o traslapiamientos reales.

3. ARENAS DE LUCHA Y ARREGLOS INSTITUCIONALES DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Imagine que usted es árbitro, entrenador, jugador o espectador de un partido informal de fútbol; la cancha es redonda; hay varias porterías dispersas arbitrariamente alrededor del campo circular; las personas pueden entrar al juego o salir cuando se les ocurra; pueden lanzar balones cuando lo deseen; pueden decir “anoté un gol” cada vez que lo deseen; el juego tiene lugar en un gran campo inclinado como si tuviera sentido.

Si en esta imagen se sustituyen los árbitros por directores, los entrenadores por profesores, los jugadores por estudiantes, los padres en lugar de los espectadores y la enseñanza en lugar del fútbol, se tendrá una descripción igualmente informal de las organizaciones escolares. La belleza de esta descripción es que capta un conjunto diferente, de realidades dentro de las organizaciones educativas, de las que se aprecian cuando estas mismas organizaciones se examinan a través de los dogmas de la teoría burocrática...

KARL WEICK

Utilizando como guía analítica los proyectos de Universidad Pedagógica expuestos en el capítulo anterior, en adelante se exponen los rasgos más sobresalientes de los procesos institucionales que caracterizan a las reglas de legitimidad y eficiencia en la UPN. En una perspectiva histórica se destacan los distintos momentos, las decisiones y

los espacios principales de discusión que han hecho variar el sentido de universidad en la UPN por lo que se refiere a sus orientaciones, finalidades y funciones. Para ello se analizan tres casos: la unidad Ajusco que ha sido el centro de los procesos fundamentales del sistema UPN, y las unidades regionales de Durango e Hidalgo que expresan respuestas diferentes a los procesos centrales en función de la configuración política e ideológica de sus principales fuerzas locales.

EL CASO DE LA UNIDAD CENTRAL DE AJUSCO.
DILEMAS DE LA ORGANIZACIÓN PARTICIPADA

Entre la organización conservadora y la organización tecnocrática. La negociación SEP-SNTE y el proyecto modernizador de la profesión docente

Sin lugar a dudas, los orígenes de la Universidad Pedagógica Nacional se encuentran en el marco de las relaciones entre la SEP y el SNTE, en un momento en que se empiezan a aclarar las distintas posiciones sobre la manera de resolver los problemas asociados a la profesión docente; momento de agotamiento de la expansión educativa y de la parálisis de los pivotes centrales de movilidad social y profesional del magisterio.

Para la SEP, el desafío principal consistía en replantear los mecanismos elementales de funcionamiento de la educación básica, con la finalidad de reorientar su contenido y mejorar la calidad de sus servicios, para lo cual el docente jugaba un papel de primer orden. El problema magisterial establecía varios problemas que debían resolverse: la inconsistencia entre la oferta y la demanda; la distribución geográfica, con énfasis en las áreas rurales y, sobre todo, el problema de la formación para ampliar y mejorar las capacidades docentes, la vinculación con la práctica educativa y los resultados. Por estas razones el proyecto modernizador de la SEP exigía, en el fondo, actualizar la doctrina y la efectividad del normalismo en el plano institucional, político y educativo, puesto que hacer esto significaría reformular el escenario convencional de la inercia profesional del docente y, a través de ello, enfrentar la parálisis política e ideológica del gremio magisterial.

Para el SNTE, la situación le exigía hacerse de nuevos recursos de legitimidad que le permitieran recuperar la capacidad de conducción política del magisterio, lo mismo que ofrecerle a éste nuevas opciones de movilidad social. La apertura de nuevos campos de profesionalización era una gran oportunidad para lograr estos propósitos, razón por la cual el gremio magisterial, desde inicios de la década de los setenta, comenzaría a realizar las primeras demandas de nuevos espacios de profesionalización docente. Para el sindicato era claro que reactivar su dominio sobre el magisterio y mantener su capacidad de negociación con la SEP, en el plano salarial e institucional, pasaba necesariamente por controlar la profesión docente, pues desde ahí era posible incidir en cualquier campo de innovación dentro de la política educativa del Estado mexicano.

Debido a que el plano de la profesionalización se convertía en el punto de convergencia para legitimar y presionar sobre cualquier aspecto salarial, curricular, político e ideológico sobre la educación básica, la UPN se convirtió desde sus inicios en una importante arena de lucha entre la SEP y el SNTE. Era claro que quien mantuviera la hegemonía sobre el proyecto tendría una importante ventaja para incidir en el conjunto de la política educativa y, sobre todo, mayor capacidad para controlar al magisterio en servicio.

El proyecto UPN, por la posición estratégica en que se le concebía, tanto por la SEP como por el SNTE, se conformó en el marco de las reglas institucionales de comunicación y diálogo político entre estos dos actores; vale decir, en el marco de la alianza básica del magisterio con el régimen político. Los criterios de negociación y apoyo político al PRI, sobre todo en procesos electorales, serían los referentes principales por los que la UPN adquiriría sus principales rasgos. Por lo tanto, la UPN, en sus inicios, refleja la trayectoria de un sindicato que hace al candidato del PRI a la presidencia una demanda que se recoge como compromiso político, para después, una vez en el gobierno, negociarla en el plano de los criterios políticos del proyecto gubernamental. Como después veremos, a este proceso de disputa política con negociación, se añadiría un nuevo actor autónomo surgido de la propia universidad que ampliaría el marco de negociación. Con éste, la UPN describiría un nuevo proceso político inédito en el campo del normalismo y la formación profesional, lo que la llevaría hacia planos de aislamiento político

e institucional, pero no por ello dejaría de influir de manera importante en el ámbito magisterial y de la educación básica y normal del país.¹

En su Segunda Conferencia Nacional de Educación, al iniciar la década de los setenta, el SNTE hizo la primera propuesta para crear una Universidad del Magisterio –en ese momento con la figura de un Instituto de Ciencias de la Educación– como una vía indispensable para lograr la profesionalización del gremio. Posteriormente, en 1975, las secciones 9, 10 y 11 del SNTE, en una reunión en la Escuela Normal de Maestros de Guadalajara, volvieron a hacer el planteamiento, ante el entonces candidato a la presidencia José López Portillo, de crear, “en el menor tiempo posible [...] un Instituto Nacional de Formación y Mejoramiento del Magisterio o Universidad Pedagógica Nacional. Para 1976, ya siendo presidente de la república López Portillo, la demanda volvió a tomar impulso [... En 1977] el SNTE, en su IX Congreso Nacional Ordinario, hizo público [...] el anuncio de su creación” (Gómez y Ramírez, 1996).

En ese mismo año se conformó una comisión SEP-SNTE para la discusión y formulación de la primera propuesta sobre la UPN. El documento elaborado por esta comisión fue, indudablemente, una propuesta de UPN que se construyó en el imaginario ideológi-

¹ Como advierten Pescador y Torres: “es menester señalar que como resultado de la competencia entre proyectos, el caso de la UPN nos muestra una institución que nació en forma híbrida. Este eclecticismo mostrará las raíces de la crisis institucional por la que ha atravesado la UPN, y a la vez indicará cómo se ha producido un empate entre las fuerzas en confrontación (ninguno de los dos proyectos puede en definitiva imponerse sobre el otro). Quizá sea necesario considerar en qué medida la presencia del sindicato en la configuración de un proyecto netamente académico, más allá de la defensa del salario o las condiciones de trabajo de sus miembros, debería ser permitida. O en qué medida un proyecto académico debe ser elaborado a través de un arduo proceso de negociación que envuelva e incorpore a todas las partes interesadas: estudiantes, maestros, personal administrativo y autoridades políticas y sindicales, todos ellos con participación similar al mismo nivel en la discusión pero con campos de competencia claramente delimitados” (Pescador y Torres, 1985, pp. 31-32). Parece que esta última opción fue la que realmente se llevó a cabo, pero en el marco de la emergencia de un actor universitario que empezó a controlar académicamente los principales espacios de la UPN en términos institucionales y sindicales, lo que le permitió hacerse de una importante fuerza de presión frente a los proyectos de la SEP y del SNTE.

co, político y académico del normalismo. De hecho, sus integrantes, tanto de la SEP como del SNTE, son de eminente formación normalista con una trayectoria reconocida en el marco político e institucional de la formación del magisterio.²

En el documento presentado por la comisión, la UPN se piensa como la alternativa para reorganizar el sistema de educación normal debido a que "el número de instituciones formadoras de maestros resulta impresionante, pero la unidad de objetivos y acciones directrices se ha venido perdiendo, lo cual resulta peligroso, pues la idea de sistema como una totalidad, cuyos diversos elementos se relacionan entre sí, no parece muy clara en nuestro panorama educativo" (UPN, Anteproyecto, 1977, p. 2). Por eso la UPN se concibe como "la columna vertebral del sistema que forme y perfeccione al magisterio en todos los niveles educativos, y se encargue de orientar las actividades de investigación educativa. De ahí que la multiplicidad de centros de dirección relacionados con la formación, perfeccionamiento y actualización del magisterio, así como las acciones de investigación se agruparán en la Universidad Pedagógica Nacional" (*ibidem*, p. 3).

El propósito central de la propuesta era conformar una universidad de y para los maestros, en la cual el magisterio alcance la licenciatura y los grados de maestría y doctorado, con el fin de "elevar la carrera normalista a la altura de los profesionales que se forman en los institutos politécnicos y en las universidades" (*ibidem*, p. 28).

² La comisión SEP-SNTE estuvo integrada de la siguiente manera: Por la SEP: Profra. Guadalupe Méndez Gracida; Profra. Idolina Moguel Contreras; Profr. Víctor Hugo Bolaños Martínez; Profr. Arquímedes Caballero C.; Lic. Alfonso Rangel Guerra, y Profr. Napoleón Villanueva Cruz. Por el SNTE: Profr. Idulio Cortés López; Profr. Ismael Rodríguez Aragón; Profr. Arcadio Noguera Vergara, Profr. Humberto Jerez Talavera, Profr. José Chávez Flores, y Profr. Sebastián Cárdenas Vázquez (UPN, Anteproyecto, 1977). Se trata de un grupo de normalistas de importante influencia política en el sector educativo. Así, por ejemplo, Ismael Rodríguez Aragón llegó a desempeñarse como director de la Escuela Normal Superior de México; Arcadio Noguera fue subsecretario de Educación Elemental en el sexenio anterior al de JLP, y Víctor Hugo Bolaños fue director general de Información y Relaciones Públicas de la SEP, coordinador nacional de Educación Normal y ex delegado general de la SEP en el estado de Chiapas (Cf. Pescador y Torres, 1985).

Con esta perspectiva, la propuesta de estructura y funcionamiento de la UPN no era más que una forma de reagrupar a las instituciones de educación normal y otorgarles un sentido de coordinación y dirección global. Era, en el fondo, una propuesta para ampliar el marco organizacional del normalismo regido por los mismos principios ideológicos y académicos. Así se expresa tal iniciativa en la propuesta de ley orgánica y de estructura de funcionamiento.

Se establece, con lo anterior, que la UPN será “una dependencia de la Secretaría de Educación Pública, a cargo de las tareas de dirección, organización, coordinación y control de la educación normal, a la que se le asignan tareas de planeación, organización y dirección de investigaciones científicas; servicios y programas de mejoramiento profesional para docentes; y será órgano de consulta del secretario del Ramo en la planeación de la educación nacional” (*ibidem*, pp. 41-42).

Para cumplir con sus finalidades, la UPN estaría compuesta por un organismo rector central que funcionará en la ciudad de México; y unidades regionales que operarían en las entidades federativas o en determinadas regiones “con todos los organismos necesarios para la coordinación con el organismo rector central”. El núcleo de la operación universitaria estaría en las escuelas normales superiores donde se impartirían licenciaturas, maestrías y doctorados con una nueva relación entre créditos educativos y perfiles profesionales del magisterio. Se preveía también el funcionamiento de centros, institutos y de escuelas normales básicas, siendo estas últimas las encargadas de ofrecer los programas de nivel bachillerato para el magisterio. Vale destacar aquí que para la coordinación de las normales superiores y básicas, y los centros e institutos, se propuso la creación de direcciones generales, tanto de carrera, como de escuelas, centros e institutos.

Respecto a los órganos consultivos y técnicos, la propuesta establece la existencia de un Consejo Consultivo General y el Consejo Académico General, al igual que de los respectivos consejos en el ámbito regional. Esta estructura colegiada, por su composición y tareas asignadas, daba la impresión de ser un espacio de agregación de intereses y expectativas académicas de los grupos normalistas, donde además se incluía la representación del Comité Nacional del SNTE. A pesar de que el rector general y los directores

regionales serían designados por el titular de la SEP, se advierte que éstos tenían que ser elegidos de una terna que debían proponer los órganos consultivos respectivos, donde eran evidentes los amplios niveles de representación magisterial y sindical. En sentido estricto, los consejos consultivos estaban pensados como los espacios de donde debían salir las propuestas para ocupar los cargos principales del organigrama nacional y regional propuesto.

En los artículos transitorios la propuesta también era clara al proponer que para la organización de la UPN y la selección de su primera planta, se integraría una comisión mixta organizadora, formada por tres representantes de la SEP y tres del SNTE. Se advierte, igualmente, que el personal directivo de la primera planta tendría que provenir de las instituciones que forman parte de la Universidad Pedagógica Nacional (*ibidem*, p. 59).

La evidente pretensión de este documento, en el que el normalismo y su estructura burocrática y política constituían el centro de coordinación y dirección del proyecto UPN, hizo que la SEP tomara la propuesta con muchas reservas. Aunque el entonces titular de la SEP, Porfirio Muñoz Ledo, anunció que en septiembre de 1977 se estudiaría en la cámara la iniciativa de creación, lo cierto es que el aparato estatal evaluó la propuesta con criterios políticos e institucionales³ distintos al normalismo. Paralelamente, durante el mismo año de 1977, hubo varias manifestaciones contrarias al proyecto de creación de UPN. La disidencia magisterial criticaba el elitismo de la institución, y advertía que “la capacitación podía darse dentro de las escuelas normales”; en tanto que en el II Congreso Nacional de Escuelas Normales el argumento contra la UPN se centró en que “no había surgido de la base del magisterio” (Pescador, 1980).

Hacia fines de 1978, en su primer informe de gobierno, José López Portillo ratificó el compromiso de crear la UPN y destacó que no se trataba de degradar a las escuelas normales; igualmente, en un acto masivo de apoyo al régimen realizado por el SNTE en el

³ José Ángel Pescador nos recuerda que en torno de la UPN hubo múltiples proyectos presentados en el IEPES del PRI durante la campaña presidencial, y que expertos de la UNESCO aportaron sugerencias al proyecto, particularmente en lo que se refiere a la regulación legal. (Véase Pescador, 1980.)

estadio Azteca, los maestros señalaron que la UPN era la máxima conquista del SNTE. En enero de 1978, el nuevo secretario de Educación, Fernando Solana Morales, formó una nueva comisión para elaborar un nuevo proyecto de UPN, distinto al del SNTE. Se trató de una comisión que si bien incluía la representación del SNTE y de personajes de fuerte vínculo normalista, era un grupo leal al secretario y, evidentemente, como después se haría manifiesto, un grupo de donde saldrían funcionarios importantes de la UPN.⁴ Como una expresión de las orientaciones del nuevo proyecto, Fernando Solana señaló, en mayo del mismo año que “la UPN será uno de los centros de investigación y docencia de más alto rango de la nación. Será en poco tiempo guía del sistema educativo normal. Sus investigadores y sus egresados deberán ser orientadores de la educación en los años por venir. No va afectar los intereses del maestro; al contrario, quienes egresen de las normales tendrán ahora una nueva alternativa educacional por su formación” (citado en Pescador, 1980).

El 29 de agosto de 1978, aparece en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de creación de la UPN, con el contenido explícito de que el Estado promovería y vigilaría la formación de profesionales de la educación, y que era la manera como se respondía al anhelo del magisterio nacional para consolidar las vías de su superación, acorde con las necesidades actuales del sistema educativo (Decreto de Creación UPN, 1978, p. 8). Como era de esperarse, este documento expresaba el proyecto gubernamental de universidad; proyecto bastante alejado de la propuesta del SNTE. En este documento se señala que la UPN será un organismo desconcentrado de la SEP que tendrá como finalidad “prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país” (*idem*). Dice, igualmente, que la universidad realizará las fun-

⁴ Esta segunda comisión fue integrada por Arquímedes Caballero, ex presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación y quien sería presidente de la Comisión Académica Dictaminadora de la UPN desde 1985; Idulio Cortés (secretario de Conflictos en Educación Superior del SNTE); Moisés Jiménez Alarcón, normalista quien fue el primer rector de la UPN, y José Ángel Vizcaino Pérez, también normalista, quien fue el tercer rector de la UPN. (Moreno, 1986.)

ciones de Docencia, Investigación y Difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general. Destaca también, contrariamente a la propuesta normalista que involucraba la participación del SNTE, el papel que juega el titular de la SEP al dirigir y controlar las modalidades académicas y de organización de la UPN, al igual que al contar con la facultad de proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de instituciones similares a la UPN vinculadas a la misma, “para atender las necesidades de servicios educativos en regiones determinadas del país” (*ibidem*, p. 10).

Por lo que concierne a la estructura, a diferencia del SNTE que proponía una organización de coordinación nacional para la ya de por sí grande y compleja estructura de dirección y administración de las escuelas normales del país, el decreto de creación de la UPN sólo concebía seis niveles orgánicos, dos colegiados (el académico y el técnico) y cuatro de tipo unipersonal (rector, secretario académico, secretario administrativo y jefes de área académica). A la vez, establecía que el ingreso del personal académico a la UPN se haría por concurso de oposición “practicado por una Comisión Académica Dictaminadora, integrada por cinco miembros designados por el Secretario de Educación Pública, a propuesta del Rector” (*ibidem*, p. 19). El decreto en ningún sentido atribuía facultad alguna al SNTE; tampoco suscribía alguna fórmula normalista para la nueva organización, con lo que el proyecto gubernamental aparecía vinculado a un ideario universitario, aunque ciertamente de Estado, en el que se plasmaba el interés de la SEP por controlar el campo de la profesionalización magisterial.

Con la publicación del Decreto se hicieron claras las diferencias entre el proyecto de la SEP y del SNTE sobre la Universidad Pedagógica. Para el SNTE se trataba de una universidad grande y masiva sin ingreso controlado, con cobertura nacional, y con funcionamiento en todos los estados; la SEP tenía la imagen de una universidad pequeña, con matrícula controlada y planeada, con una unidad académica en la ciudad de México y algunas otras unidades subsidiarias en los estados. Para el SNTE la UPN era la extensión del proyecto normalista; en tanto que para la SEP no era necesario que la universidad sustituyera o se incorporara a ninguna institución ya existente. El SNTE quería incidir en la designación del Rector y de las principales autoridades, en tanto que la SEP

amarraba estas decisiones al titular. El SNTE proponía grandes estructuras administrativas, en tanto que la SEP sólo incluía una estructura pequeña y funcional. El SNTE apoyaba un presupuesto de 2 000 000 000 de pesos, mientras la SEP preveía el inicio de la UPN con 20 000 000 de pesos. Para el SNTE los estudiantes de la Pedagógica deberían ser normalistas, en cambio la SEP la abría a cualquier bachiller. El SNTE pedía docentes normalistas como planta académica de la nueva universidad, en tanto que la SEP enfatizaba en la contratación de universitarios aunque con antecedentes normalistas y, sobre todo, con posgrados universitarios. El SNTE proponía el desarrollo de una currícula tradicional con orientación pedagógica convencional y un paquete de posgrados con incorporación masiva; contrariamente, la SEP se inclinaba más por una orientación no tradicional y por una organización innovadora de la universidad que favoreciera el ingreso selectivo a las licenciaturas y posgrados (Pescador y Torres, 1985; Moreno, 1986; Gómez y Ramírez, 1996).

Pero una vez emitido el Decreto no acabó la discusión ni la crítica del SNTE. Por diversos mecanismos, y con insatisfacción por las características de la nueva universidad,⁵ el SNTE presionaría a las autoridades educativas para buscar adaptar el proyecto a sus pretensiones políticas. La presión parece haber tenido éxito en el momento en que la UPN tuvo que aceptar incorporar a su modelo licenciaturas orientadas específicamente al magisterio⁶ en servicio

⁵ "Poco tiempo después, estando ya en funciones la UPN, el secretario general del SNTE, envió a todos los maestros del país una comunicación en la que les pedía comentarios, sugerencias y aportaciones para el primer proyecto, lo que revela su insatisfacción con el decreto de creación y la intención de modificarlo en el menor plazo posible" (Pescador, 1980, p. 33).

⁶ "La presión ejercida por el SNTE dio como resultado la inclusión de la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, que se denominó Plan 75 y que, hasta ese momento, impartía la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio [...] Posteriormente se creó la quinta licenciatura en Educación Básica, denominada Plan 79, dirigida a la profesionalización del magisterio en servicio y cuya forma de trabajo se da fundamentalmente en un modelo de sistema a distancia; en lo que se refería a las unidades establecidas en diferentes partes del país se concibieron como centros de impartición de la licenciatura y recibieron el nombre de unidades del Sistema de Educación a Distancia" (Gómez y Ramírez, 1996, p. 46).

y, posteriormente, abrir unidades del Sistema de Educación a Distancia (SEAD) en todos los estados de la República.⁷

El resultado final del proceso político entre sindicato y autoridades es no un modelo de universidad, sino dos:

Es en mayo de 1980 y febrero de 1981, momento en que se inicia la planeación, diseño y actividades del SEAD. En el primer semestre de 1981, el Sead era parte de las actividades del área de Difusión y durante este tiempo se empezaron a elaborar los materiales y estrategias de su enseñanza-aprendizaje. En el segundo semestre del mismo año se realiza la Primera Reunión Nacional para dar a conocer el SEAD, como un área más, perteneciente a la Secretaría Académica (Moreno, 1986, pp. 28-29).

Así es como la UPN inició actividades, con un modelo dual asimétrico e inequitativo que expresaba un doble objetivo: la pretensión de la SEP de haber conformado un modelo universitario de profesionalización docente alternativo y diferente del normalismo, y el reconocimiento de su orientación magisterial como fórmula de concesión al SNTE. Sin embargo, este modelo inicial expresaba el permanente desplazamiento del modelo universitario hacia la formación magisterial, sobre todo en lo que corresponde a las propuestas curriculares y a los mecanismos de formación que poco a poco marginaron las orientaciones normalistas. El efecto de esta situación fue, no obstante, contradictorio, debido a que el modelo de excelencia y calidad que representaba la unidad Ajusco, con su programa de licenciaturas escolarizadas y posgrados, captaría poca matrícula, sobre todo de población no magisterial, pese a concentrar los mejores recursos académicos y administrativos; en tanto que las unidades SEAD captarían, en su conjunto, una matrícula magisterial significativa a pesar de contar con recursos exiguos y serios déficit en sus cuadros académicos.

⁷ “[...] el 22 de noviembre de 1978 se establecen una serie de acuerdos SEP-SNTE, en donde la propuesta especificada en el decreto de creación es modificada en términos significativos. En esta propuesta modificada, ambas partes parecen identificarse, en términos parciales, con la institución que se ponía en marcha, y se ubicaba en la posibilidad de recuperar en algún momento el espacio negociado” (Elizondo, 1980).

*La legitimación del proyecto UPN.
Entre la eficiencia y la adaptación*

La UPN inició operaciones en torno de tres ejes estratégicos: el comando político institucional de la SEP; la concesión al SNTE de un sistema masificado orientado al magisterio en servicio en todo el país, y una comunidad universitaria en formación encargada de emprender el nuevo currículum para la profesionalización magisterial, infundir el nuevo *ethos* y organizar el funcionamiento académico de las unidades SEAD de la UPN. Esto era lo que expresaban en el fondo las declaraciones de Fernando Solana hechas en la UPN en una reunión con académicos y funcionarios. El programa inicial de la UPN:

1. Representa la preocupación legítima del magisterio y la respuesta del Estado mexicano par dar a la profesión docente la dimensión social que le corresponde;
2. Es una opción de cambio con la que se pretende vencer la inercia de algunas instituciones dedicadas a la formación de maestros;
3. Responde a los principios establecidos en el Artículo 3º Constitucional, en la Ley Federal de Educación y en el marco jurídico-filosófico de la política educativa actual. Por ello pugna por una educación integral, científica, democrática, popular y crítica que favorezca la integración ideológica y cultural del país;
4. Implica la voluntad política de transformar la educación a partir de esta misma, para contribuir al desarrollo social y hacer frente a los condicionamientos externos;
5. Se vincula directamente con el objetivo programático de mejorar la calidad de la educación. Busca complementar y no sustituir a las escuelas normales, y
6. Busca resolver la aparente contradicción entre masificación y excelencia, al mismo tiempo que intenta mantener el más alto nivel académico evitando toda expresión de elitismo (Solana, citado en Pescador, 1980, p. 53).

Con este discurso, aparentemente integrador, la burocracia política de la SEP buscaba iniciar las acciones de la Pedagógica. Sobre la marcha se harían los ajustes del caso y se inclinarían los apoyos institucionales hacia aquellas áreas que resultaran más favorables a ese proyecto. Este propósito, sin embargo, tendría que contar con el apoyo de una franja directiva, aliada a la SEP, que

representara de alguna forma al normalismo, pero que comandara el trabajo institucional de la UPN en términos de la propuesta de modernización. Pero también exigía el trabajo de la nueva planta académica, la que tendría la gran tarea de diseñar las propuestas curriculares e infundir una nueva perspectiva académica al trabajo docente. La franja normalista aliada y los nuevos universitarios pedagógicos debían hacer que la nueva orientación profesionalizante de la Pedagógica llegara a todas las unidades SEAD del país.

El normalismo aliado de la SEP controlaría los principales puestos de dirección y sería el interlocutor institucional con la SEP para legitimar el proyecto académico de la UPN y obtener los recursos financieros del caso.⁸ La planta universitaria, por su parte, que estaría integrada por universitarios y normalistas, se ocuparía de los programas académicos y de la integración de las nuevas funciones sustantivas de la universidad.

El 12 de marzo de 1979 la UPN inicia formalmente sus labores docentes, con un conjunto de licenciaturas y posgrados que perseguían una nueva identidad profesional, y con una planta académica seleccionada a través del concurso de oposición que califica la Comisión Académica Dictaminadora, nombrada por el secretario de Educación Pública a sugerencia del rector de la UPN, tal como lo estipulaba el Decreto de creación. La Pedagógica ofrecería, en la unidad Ajusco, bajo la modalidad escolarizada, las licenciaturas de Sociología de la Educación, Psicología Educativa, Administración Educativa, Pedagogía y Educación Básica, esta última la única cuyo perfil específico se vinculaba a la enseñanza. También ofrecería las maestrías en Planeación Educativa y Administración de la Educación. Se estimaba que estas licenciaturas atenderían a una población inicial de 2 200 estudiantes, y que las maestrías atenderían a 950 (Moreno, 1986).

⁸ El primer rector de la UPN, Moisés Jiménez Alarcón, egresado de la Escuela Normal de Maestros y de la Escuela Normal Superior, que había sido uno de los participantes en la formulación del decreto UPN que finalmente se publicó, ya había anunciado que el programa de trabajo de la UPN propondría la "incorporación de las licenciaturas de Mejoramiento (22 000 estudiantes), la titulación de todos sus egresados (8 000), la creación de especializaciones de posgrado, una masificación rápida, y la posibilidad de crear las unidades regionales a corto plazo" (Jiménez, citado en Pescador, 1980).

Por lo que concierne al modelo SEAD, éste incluyó dos programas: uno, denominado SEAD-75, que atendería a la población inscrita en los programas que atendidos por otros organismos de la SEP; y otro, con la denominación SEAD-79, donde se ofrecería en la modalidad de sistema abierto la Licenciatura en Educación Básica, en las 64 unidades establecidas en toda la República, dirigida a maestros en servicio.

En el momento en que estos programas se iniciaron estima que se habían integrado a ellos 11% del magisterio en servicio. Para 1982, como efecto de la expansión de los programas y el incremento del presupuesto, la UPN mostraría un crecimiento impresionante. Para ese año contaba ya con 74 unidades SEAD, y la matrícula de este sistema abierto, de acuerdo con estimaciones de la época, pasa de 59 940 a 128 572 alumnos. Por su parte, en el sistema escolarizado que se imparte en Ajusco la matrícula crece de 1 286 a 4 730 alumnos. A su vez, el personal docente, pasa de 157 en 1979 a 2 888 en 1982, en tanto que el presupuesto de la universidad muestra un incremento notable al pasar de 116.8 millones en 1979 a 1 068.7 000 000 en 1982 (Kovacs, 1989).

Debe señalarse que en este proceso de crecimiento va a ocupar un lugar principal el desarrollo de las propuestas curriculares que desarrollarían los grupos de académicos universitarios. Al considerar el proyecto hecho explícito por la rectoría de la UPN y avalado por la SEP, dirigido a generar un nuevo modelo de profesionalización docente, los grupos académicos construirían una propuesta curricular con el propósito de "superar el enfoque educacionista, que prescinde de los factores sociales, y una pedagogía envejecida, de inspiración idealista y expresión retórica, tan influyentes en la formación de maestros" (Moreno, 1986, p. 35). Por lo que se refiere a las licenciaturas escolarizadas, su propósito primordial sería preparar para continuar estudios de posgrado y formarían profesionales orientados a las actividades de docencia, investigación científica y dirección administrativa de la educación.⁹

⁹ Las cinco licenciaturas ofrecidas en la unidad Ajusco, salvo la de Educación Básica, no están orientadas estrictamente hacia la enseñanza, y mucho menos hacia la de educación básica. En realidad las licenciaturas escolarizadas "corresponden más al propósito de crear cuadros para la educación de maestros, para la

Por lo que corresponde al modelo SEAD, debe subrayarse que también tiene una perspectiva de modernización por lo que corresponde a su diseño institucional como por lo relativo a su propuesta curricular. En el primer caso, inserto en una corriente en boga durante los años setenta, derivada del modelo inglés de la *Open University*, el SEAD intenta desarrollar una propuesta de aprendizaje basada en el autodidactismo, la participación activa y la autoevaluación, todos atributos que rompían con la imagen tradicional de la educación normalista. Para la operación de este modelo se incluyeron varias estrategias de apoyo material y logístico como: paquetes didácticos –constituidos por antologías, guías para el estudiante y cuadernos de evaluación formativa–, asesorías académicas –a cargo de asesores de tiempo completo, medio tiempo y tiempos parciales–, procesos de evaluación y acreditación, y bibliotecarios.

En el segundo caso, los contenidos curriculares se encaminaban hacia paradigmas emergentes derivados de las propuestas de Henry Wallon y Jean Piaget. Las teorías psicogenéticas vendrían, de esta forma, a sustituir al discurso tradicional retórico del normalismo de fuerte influencia conductista. Igualmente, en los programas de posgrado se ventilaba la imagen de la profesionalización alternativa, al desear formar cuadros para la solución de problemas administrativo-educativos y con capacidad para realizar investigación, “mediante un conocimiento interdisciplinario teórico y metodológico de los aspectos técnicos que podría aplicar el egresado”, además de formar una conciencia crítico-investigativa que incorporara las “relaciones entre estructura social, intereses económicos y poder político como marco de referencia idóneo para la planificación educativa” (*ibidem*, p. 39).

Para la UPN era claro el marco discursivo que estaba definiendo el trabajo académico. Se hacía manifiesto que este discurso legitimaba la propuesta modernizadora de la SEP de profesionalización docente, puesto que sin desligarse de la propuesta de masas vinculada a la demanda del SNTE, proponía un marco diferente de

administración y las reformas académicas [...] la estructura de los planes de estudio rompe también con el esquema normalista” (Moreno, 1986, p. 35).

formación. En los hechos, esto se convertiría en la mejor forma de justificar los trabajos de la UPN más allá de la confrontación política con el SNTE. La innovación académica que la universidad ofrecía a los maestros en servicio, con todo lo que suponía en materia de cuadros académicos y estructura de funcionamiento institucional, se convertiría en el nuevo eje de las justificaciones políticas sobre el que giraría la confrontación SEP-SNTE.

Junto con el nombramiento del profesor Miguel Huerta Maldonado, como nuevo rector, en 1980, la universidad justifica sus trabajos al indicar que había logrado que, aun en los lugares más apartados, los maestros-alumnos tuvieran la oportunidad de prepararse con los materiales y el apoyo académico que les ofrecía la universidad. Así lo expresaba un alumno del sistema SEAD en 1981:

Gracias a los servicios que ofrece la Universidad Pedagógica Nacional, contamos en la actualidad con la oportunidad de tener en nuestros propios lugares de trabajo la manera de llegar a ser, por nosotros mismos, los autores de un nuevo y superior aprendizaje, sin necesidad de abandonar nuestras aulas y, por ende, propiciar el ausentismo; pues cada maestro, en cada lugar de trabajo, en su hogar y en sus horas libres, se dedica a ser autor de su propio aprendizaje (UPN discursos, 1980).

La propuesta UPN también sirvió para legitimar el discurso de los normalistas aliados de la SEP, quienes no sólo aparecían como cuadros del aparato político institucional, sino que estaban incorporados como universitarios para desarrollar los programas académicos. Enrique Ku Herrera, exponente de los normalistas reformadores estrechamente vinculado con el régimen político, describe el significado de haber tenido que recurrir al discurso universitario para actualizar al normalismo. Al respecto dice:

La necesidad de cumplir con un rigor y un nivel académicos propios de una universidad, nos ha obligado a combinar esfuerzos con profesionales de diversas procedencias que no tuvieron el privilegio de la formación normalista; pero el desarrollo de nuestras tareas ha girado siempre en torno a las cualidades que distinguen orgullosamente al normalista de cualquier otro profesional. Más que preocuparnos por insistir en nuestras diferencias de origen, estamos buscando fortale-

cer las ventajas de la complementariedad, de tal manera que se propicien las condiciones en que debe trabajar una institución de nivel superior [...] Con esta universidad, los maestros del país tenemos la extraordinaria oportunidad de obtener información sistematizada en libros y cuadernos de trabajo, que, fomentando el autodidactismo, permiten acceder al pensamiento universal y conocer e interpretar mejor los problemas de nuestra época (UPN, discursos, 1980).

En un sentido similar se expresa también el rector Huerta Maldonado al destacar que en la UPN

[...] se enlazan y conjugan los elementos constitutivos de un espíritu normalista universitario, vehemente y joven, que el magisterio merece y que el país reclama, y tiene la responsabilidad de proporcionar al maestro el nivel superior del conocimiento para ponerlo al servicio de la educación básica (*idem.*).

Con este tipo de enfoques, a fines del sexenio de José López Portillo, la universidad fue asumida con un gran sentido triunfalista por la burocracia modernizadora de la SEP. Así, Fernando Solana, expresó que la UPN contribuía a mejorar la calidad educativa a través de la formación de los maestros; que era una universidad del más alto rango académico; que estaba vinculada a la heterogénea y dramática realidad educativa del país; que tendría que convertirse en el principal centro de investigación educativa, y, sobre todo, que era una universidad al servicio de los maestros. Se llegó a decir que la UPN era la tercera institución de educación más importante del país, después de la UNAM y el IPN, y que estaba a punto de convertirse en "uno de los mejores centros de estudio en ciencias sociales del mundo de habla española" (Solana, citado en Kovacs, 1989).

Sin embargo, el discurso de la cúpula contrastaba con la realidad de la base en términos de la eficiencia real del modelo pensado, pero, sobre todo, por la emergencia de los trabajadores académicos y administrativos de la UPN quienes generaron un conjunto de demandas para mejorar su situación laboral y construir su propio espacio sindical. Junto con la nueva oleada de crítica del SNTE y sus aliados normalistas a la UPN, la emergencia de la comunidad universitaria, puso a la Pedagógica en una situación de crisis que

exigiría en el sexenio de la revolución educativa un nuevo marco de articulación política e institucional.

*El tercer actor y la lucha por el proyecto de universidad:
hacia la organización participada*

La UPN se había desarrollado en una situación *sui generis*. Abría el espacio de una organización universitaria, con el *ethos* y la conflictividad características de este modelo pero con los amarres de una universidad de Estado, que tendría importantes avances en el centro y serios desequilibrios académicos y administrativos en las unidades regionales. La SEP había optado por llevar a cabo un proyecto modernizador de la profesionalización docente que se mantuviera separado de los cánones pedagógicos, ideológicos y políticos del normalismo. Pero esta decisión la obligó a organizar un campo universitario del que surgirían nuevos actores con racionalidad política distinta a la magisterial, y en búsqueda permanente por construir una autonomía democrática que, al paso del tiempo, se convertiría en otra vía de profesionalización docente, incompatible con los controles burocráticos de la SEP y de las cúpulas del sindicalismo oficialista.

La propuesta universitaria buscaba unir bajo su propia perspectiva lo que la negociación SEP-SNTE había dividido, a saber: por una parte, el modelo de universidad con funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, y por la otra, las unidades regionales especializadas en la docencia de nivelación para el magisterio en servicio. La propuesta universitaria buscaba llevar el modelo universitario a las unidades regionales al crecimiento y consolidación de la UPN como sistema nacional de unidades con la pretensión de convertirse en el nuevo modelo hegemónico de la profesionalización magisterial y, con ello, en fuerza que presionaría al propio Estado y al SNTE en la definición de sus políticas y acciones en la materia.

Pero el proyecto universitario no podía desarrollarse sin las condiciones laborales y salariales que garantizaran las expectativas mínimas de los trabajadores académicos y administrativos; problema que tuvo resonancia en el ámbito de los conflictos sindicales. La

búsqueda de una organización sindical autónoma de los trabajadores de la UPN tuvo varios vectores de influencia. El primero, de mayor importancia, derivado de la relación del sindicato de los trabajadores académicos y administrativos con el SNTE y su estructura institucional. El segundo, se expresó como un espacio de influencia de la disidencia magisterial que ya para entonces, bajo la dirección de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se había convertido en el principal bloque opositor al sindicalismo oficialista de Vanguardia Revolucionaria. El tercer vector se situó en la relación entre sindicalismo y desarrollo académico, lo que abrió el campo de posibilidades de la intervención sindical e impidió reducirla al ámbito de las condiciones laborales, y la llevó al terreno de las propuestas institucionales de innovación y defensa del proyecto de la UPN.

De acuerdo con la estructura sindical del SNTE, los trabajadores administrativos de la UPN deberían estar afiliados a la sección XI junto con los trabajadores administrativos, técnicos y manuales de las instituciones postprimarias; en tanto que la sección X debería agrupar a los trabajadores académicos. Este requerimiento estatutario fue un punto central en las principales discusiones de las corrientes políticas que se empezaron a delinear entre los trabajadores de la UPN, especialmente entre los académicos.

En 1980, un pequeño grupo de trabajadores conformó una Comisión Provisional para solicitar el registro respectivo de las secciones X y XI del SNTE. La petición se hizo al secretario general del SNTE, Ramón Martínez Martín, y fue firmada por dos trabajadores administrativos, dos técnicos, un trabajador manual y uno académico. En julio de 1980 recibieron la respuesta del secretario general, quien les indicó que deberían dirigirse a los respectivos secretarios generales de las secciones X y XI del SNTE a fin de realizar los pasos necesarios con el fin de constituir las unidades sindicales. Con este aval, la comisión citada convocó a elecciones sindicales para ocupar las carteras de secretario general, de organización, de trabajo y conflictos, de finanzas y de acción y asistencia social de las distintas secciones. El resultado de este proceso fue que los trabajadores administrativos, técnicos y manuales se incorporaran oficialmente al SNTE como delegación D-III-47 (Moreno, 1986). El caso de los académicos no tendría la misma suerte.

Para 1981, ya con la instalación formal de los trabajadores en el nuevo edificio de la unidad Ajusco, el tema sindical es considerado de nuevo por los académicos. En ese momento, los profesores de la Academia de Administración Educativa presentaron un proyecto de organización sindical que no se reducía a la opción única que ofrecía el SNTE. Este grupo argumentaba que el "sindicato debe entenderse como producto de la organización libre y democrática de los trabajadores y destacaba la necesidad de una reivindicación plena de las demandas emanadas de la base, libre juego de posiciones políticas, pluralidad ideológica, afiliación libre y voluntaria" (*ibidem*, p. 96). Además, la propuesta incluía como demanda de los trabajadores la superación académica junto con las reivindicaciones materiales asociadas a ésta. Lo que implicaba la discusión de temas como la participación de los trabajadores en la elaboración del estatuto académico, la garantía del concurso de oposición para garantizar el nivel profesional de la universidad; el año sabático, y el programa de becas para la planta docente.

Estos planteamientos se generalizaron en la unidad Ajusco y entre el grueso de trabajadores académicos de las unidades SEAD¹⁰ por lo que el problema sindical tuvo carácter nacional. Destacaba la convicción de elaborar un proyecto académico propio de los profesores con la finalidad de fortalecer la actividad sindical, al igual que la creación de un Consejo Académico que permitiera a los trabajadores "participar en la búsqueda de soluciones a problemas profesionales comunes" (*ibidem*, p. 97).

El 15 de octubre de 1981 se realizó la Asamblea de Promoción Sindical, en la que se expresaban las diversas corrientes políticas en torno de lo que debería ser el sindicato de los trabajadores académicos de la UPN: la corriente del sindicalismo independiente; la de la sección nacional de los trabajadores de la UPN dentro del SNTE, y la propuesta tradicional de delegaciones sindicales fragmentadas. En

¹⁰ Los asesores de las unidades SEAD de todo el país habían tenido reuniones nacionales en Chihuahua y en Guadalajara en septiembre de 1981. De la última reunión había salido un documento dirigido al rector donde se le demandaban nombramientos definitivos, pagos, escalafón, plazas de bibliotecarios, viáticos para asesorías, superación académica, guarderías, instancias de participación académica, etc. (Moreno, 1986, p. 98).

la guerra de pronunciamientos que se desató después de esta asamblea se identifican diversas posiciones. Así, por ejemplo, la Academia de Educación Básica se pronunciaba “en primer término, por la conformación de un Sindicato Independiente a nivel nacional [...] si dadas las condiciones político-jurídicas [...] lo anterior no fuera factible, nos pronunciamos por una Sección Nacional en sus respectivas delegaciones al interior del SNTE” (citado en Moreno, 1986, p. 99). En favor de una sección sindical se exponían argumentos como los siguientes:

[...] la organización de un sindicato independiente significaría un grave error y un serio retroceso [...] puesto que artificialmente nos desvincularía de la fuerza magisterial nacional [...] Con relación a la alternativa de ingresar al SNTE por centro de trabajo [...] representa un grave atentado al principio más importante de cualquier organización gremial: la unidad (*idem.*).

La discusión política en torno de las alternativas poco a poco conformaría una corriente común favorable a los partidarios de la sección nacional, situación que se hizo patente en una Reunión Nacional llevada a cabo en Ajusco los días 23 y 24 de noviembre de 1981. Sin embargo, el grupo que defendía la posición tradicional de ingresar al SNTE, apoyado por Vanguardia Revolucionaria, organizó un Comité espurio nombrado en una Asamblea clandestina llevada a cabo en la Casa del Maestro del SNTE. Esto hizo que la unidad Ajusco quedara bajo el dominio del SNTE, aunque con la continua presión del conjunto de los trabajadores académicos simpatizantes de la sección nacional.

El grupo defensor de la sección nacional, asumido como corriente democrática, realizó acciones para ganar la aceptación de los trabajadores de las unidades SEAD quienes estaban poco controlados por el charrismo sindical. El éxito de estas acciones fue evidente cuando en 1983, el Paro Nacional Indefinido, convocado por este grupo sindical “culminó con la unión de trabajadores administrativos y académicos a nivel de todos los centros de trabajo de la UPN” (*ibidem*, p. 101).

La lucha por recuperar la delegación sindical de Ajusco, fuertemente apoyada por Vanguardia Revolucionaria, incitó a los distintos grupos de académicos a controlar el Comité Ejecutivo de

Académicos. En la presentación de planillas para las elecciones de 1984 se conformaron dos grupos: Acción Unitaria Democrática, defensora de la propuesta de sección nacional, y Trabajadores Académicos de Base, impulsores del proyecto de una Coordinadora Nacional de Delegaciones y Centros de Trabajo de la UPN. Las votaciones favorecieron a este último grupo y la delegación cambió de nombre (modificando sus siglas de D-II-326 a D-II-UP-3) constituyéndose de manera mixta con miembros de las dos planillas anteriores.

El proceso descrito, sin embargo, daba cuenta de la gran segmentación dentro de las ideologías políticas prosindicalistas, cuyas discusiones internas llevarían, poco a poco, a la fragmentación del nuevo grupo hegemónico del sindicato de la UPN. Contra este proceso, en 1985, en el Congreso de Trabajadores de la UPN que se llevó a cabo en Colima, se hizo una propuesta de unidad “con miras a buscar una auténtica organización unitaria de los trabajadores, superando situaciones estériles del pasado y liberándonos de posiciones cerradas que a nada conducen” (*ibidem*, p. 101). Con estas pretensiones y a pesar de los descalabros sufridos, el sindicalismo upeneano siguió manteniendo su proyecto de vincular el proceso sindical con el proyecto académico con un sentido de participación democrática. Situación que, obviamente, se convertiría en un nuevo marco de referencia para la SEP y el SNTE en los diversos procesos para la instrumentación del proyecto UPN.

Varias cosas se harían patentes en este rejuego político-sindical de los trabajadores universitarios de la UPN. Su repudio a la estructura burocrática e ideológica de los “charros del SNTE” era bastante clara, pero sobre todo era creciente la percepción de que los académicos debían conformar una estrategia y una estructura para participar activamente en la política académica de la UPN. En esta percepción se escondía una protesta contra la falta de participación orgánica del personal académico y contra la ausencia de instancias colegiadas que permitieran relacionar a los trabajadores con las autoridades, más allá de los asuntos laborales, en el marco del diálogo y la participación académicas. En una crítica al Consejo Académico inscrita en una propuesta de estructuración académica de la UPN, los Trabajadores Académicos de Base (TAB), advertían de manera enfática que:

Pareciera ser que a través del actual Consejo Académico los maestros pueden expresarse como tales pero, su carácter meramente consultivo y el hecho de que la selección de maestros representantes se realice con criterios categoriales, es decir, laborales, y no por criterios académicos, elimina toda posibilidad de una real incidencia en este ámbito. Los criterios laborales no son base de una estructuración académica natural. De hecho, las academias en el Área de Docencia y en el Área de Investigación, como en las unidades SEAD y en los departamentos de las restantes áreas, han desarrollado formas internas de organización, de opinión y decisión, que responden a necesidades concretas de su quehacer académico. Esta primera organización del trabajo académico ha implicado también el establecimiento de canales respectivos de información y retroalimentación (coordinación entre Jefatura y coordinadores) (TAB, s.f. p. 3).

Los académicos habían desarrollado una red de relaciones cotidianas bajo el ideal de la colegiatura y la participación, lo que daba sustento a una expectativa de universidad construida desde la base, pero que debía ser recuperada en espacios políticos de decisión institucional. Así es como,

Además de que la institución habrá de reconocer las formas de trabajo, de discusión y decisión de base que las mismas academias o SEAD se han dado, así también habrán de desarrollarse las instancias orgánicas académicas, superiores e intermedias, que permitan al conjunto de los sectores de la universidad participar en la discusión y definición del proyecto académico de la UPN (*idem.*).

La constitución de este sentido de base con significación participativa y democrática es lo que daría sustento a promover la discusión, definición y construcción de organismos académicos dentro de la estructura de la universidad. Esto dio pauta para entender a la universidad en función de dos estructuras paralelas: una, derivada de los órganos unipersonales (rector, secretario académico, directores), y otra colegiada, básicamente representativa de los trabajadores (como los consejos de academia o departamento, de área, de unidad Sead, el Colegio Académico y un eventual Consejo Universitario). De hecho, este sería el imaginario en el que transcurrirían los principales conflictos internos de la UPN.

La trayectoria sindical y académica de la UPN no estuvo libre de presiones y de mecanismos de control de la SEP. El crecimiento

de la protesta sindical y la aglutinación sindical en las unidades SEAD provocó que en 1982 se sustituyera al rector Huerta Maldonado por el profesor José Ángel Vizcaíno,¹¹ con la clara intención de normalizar la situación política de la UPN y evitar mayor presión a la SEP. El nuevo rector consideró que buena parte de los funcionarios intermedios, coordinadores y responsables de las distintas academias “jugaban roles políticos en apoyo, muchas veces, de los segmentos de independientes agrupados en la Coordinadora y enfrentados al SNTE, y en menor medida a las autoridades” (Pescador y Torres, 1986, p. 34). Por tal motivo, el nuevo rector decidió remover a casi todos los funcionarios de la administración anterior con lo que, si bien desactivó buena parte de la coalición política independiente, también truncó a la masa crítica que había participado en la gestación, configuración y defensa del proyecto académico de la UPN.

En el intento por normalizar la situación de la UPN, el rector fue enfático en advertir que su compromiso fundamental era consolidar a la UPN, su sentido y su rumbo y que “quien es hoy por hoy responsable de la marcha de la Universidad Pedagógica es el Estado mexicano” (citado en Kovacs, 1986, p. 170). Con esa misma pretensión normalizadora, el rector instituye la Comisión Interna de Administración y Programación (Cidap) con el fin de establecer un órgano de control multisectorial y promover la reforma administrativa interna en la UPN, amén de disponer de un nuevo espacio institucional que legitimara las decisiones de la Rectoría en las actividades internas de la universidad.

¹¹ En opinión de Pescador y Torres “La gestión de Vizcaíno venía precedida de su imagen de ‘director normalizador’, dado su desempeño anterior en el Colegio de Bachilleres”. Quizá su mandato fue eminentemente desestabilizador de las fuerzas en pugna de la UPN. Manifestó poco respeto por los trabajadores académicos, en aras de un proyecto que no parecía claramente definido, y que en términos generales, desoía consejos y sugerencias de la comunidad universitaria de la UPN, en la figura de muchos de sus distintos sectores universitarios e interlocutores privados. Su objetivo aparece ahora, una vez terminada su gestión, meridianamente claro. Buscaba limpiar de malezas político-administrativas el camino de la UPN para que una nueva y remozada administración implantara una estrategia definida, de largo alcance, fundada en la legitimidad y bases políticas del nuevo régimen político por instaurarse en el comienzo del sexenio 1982-1988 (Pescador y Torres, 1986, p. 34).

La estrategia de la nueva rectoría también pretendía cuidar el impacto potencial de una negociación salarial de los trabajadores de la UPN en el conjunto del sector educativo y en el interior del propio SNTE. Por una parte se decidió postergar la resolución de homologar los salarios de la Pedagógica a los del IPN por la razón de que hubiera implicado un alto costo financiero que la SEP no estaba en condiciones de asimilar, pero sobre todo por la composición predominante del personal académico de la UPN (constituido fundamentalmente por categorías de profesor asociado y profesor asistente) y por el hecho de que los niveles salariales de la UPN se habían mantenido por encima de las instituciones de educación superior del área metropolitana (aproximadamente 40% por arriba), lo que impedía operar con congruencia la homologación salarial. Por otra parte era clara la intención de regular las condiciones laborales de los trabajadores de la UPN, con base en un Reglamento Interior de Trabajo que generara la normatividad necesaria en materia de derechos y obligaciones de los trabajadores en el ámbito salarial y de las condiciones laborales. Por lo que tuvo que ser turnada a una comisión SEP-SNTE donde se volverían a enfrentar las perspectivas modernizante y clientelar de ambos actores.

La política excluyente y normalizadora seguida por el rector no fue capaz de resolver el conflicto de la universidad y, a pesar de haber establecido varias medidas administrativas de control, no pudo incorporar a su estrategia el motivo fundamental del conflicto: la participación del sujeto universitario en el proceso de toma de decisiones académicas de la universidad. La rectoría no fue capaz de desactivar el conflicto político y la disidencia mediante la construcción de canales académicos de participación, por lo que se incrementó la tensión y los movimientos internos de protesta con inminente reflejo en la parálisis de las actividades universitarias.

Como quiera que sea, estas acciones mostraban el peso que ganaba el conglomerado propiamente universitario, lo que obligaría a la SEP a tomar medidas no previstas en el modelo original UPN, que con el tiempo, podrían generar importantes costos económicos y políticos al defender un proyecto alternativo de profesionalización magisterial frente al normalismo. A ello se sumaban los evidentes problemas de ineficiencia interna que empezaba a mostrar

el funcionamiento institucional de la UPN. Particularmente eran manifiestos los problemas de ineficiencia e inequidad interna en la distribución de los recursos entre la unidad central con poca matrícula y serios problemas de egreso y titulación, y el conjunto de unidades regionales grandes en matrícula pero con déficit y rezagos.

Para 1982, los 886 alumnos matriculados en las licenciaturas de la unidad Ajusco, apenas representaban 0.02% del total de matriculados en carreras afines dentro del conjunto de instituciones de educación superior del país. En el mismo sentido, de los 1 200 inscritos a los programas de especialización, sólo 185 terminaron y completaron todos los créditos solicitados. Los costos por alumno de licenciatura de la Pedagógica eran muy superiores a los costos promedios del país: 50 000 pesos los de licenciatura y más de 1 000 los de maestría.

Igualmente, las unidades SEAD mostraban varios problemas, entre los que destacan:

[...] falta de apoyo de la coordinación central; severos problemas en la distribución de los materiales didácticos y libros; falta de apoyo a los asesores, especialmente en materia de ofrecerles retroalimentación a sus cuestiones y mantenerlos actualizados en materia de información académica básica; falta de un mecanismo efectivo de evaluación institucional, y de los asesores mismos; desperdicio de tiempo de los asesores (Pescador y Torres, 1986, p. 38).

Otros indicadores de graves problemas en la ineficiencia interna aparecieron en la formación docente, lo cual contrastaba con la militancia política de los profesores. En 1982 la Comisión Académica Dictaminadora rechazó a 213 profesores de 1 194 que postularon para ocupar plazas de docencia e investigación; de los rechazados 140 ya se encontraban laborando como docentes e investigadores en la propia universidad. Sin embargo, a pesar de que "muchos de estos profesores eran activos participantes de la disidencia o de los grupos que apoyaban al SNTE, las autoridades consideraron que expulsar a este personal hubiera significado crear una unión de intereses para defender sus puestos de trabajo" (*ibidem*, p. 39).

Como puede fácilmente colegirse, la visión triunfalista con la que el discurso de la burocracia de la SEP quiso legitimar el proyec-

to UPN, no se correspondía con el proceso real interno que se estaba conformando. En el siguiente sexenio se buscó corregir estas condiciones con un fuerte impulso, controlado por la política de la SEP y la canalización de recursos.

*Gobernabilidad y división del actor universitario:
de la protesta a la colaboración*

La crisis, en la que parecía sumirse la Pedagógica en los inicios del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, muy pronto se intentó resolver en el marco de la política educativa diseñada por el gobierno. A cargo de la dirección de Jesús Reyes Heróles, la denominada revolución educativa produciría una nueva confrontación con el SNTE, sobre todo porque la política apuntaba al replanteamiento de sus más importantes bastiones institucionales dentro de la SEP, y exigía, por ello, una nueva forma de acción y un nuevo perfil político y profesional de los principales sujetos de la educación. Mejorar la calidad educativa, misma que se convirtió en el punto de convergencia de la revolución educativa del gobierno, equivalía a

[...] prescindir de hábitos, costumbres o verdaderos atavismos; archivar precedentes; enfrentar viejos y recientes problemas con nuevas soluciones; saber que tenemos la obligación de resolverlos desechando indecisiones, indefiniciones y carencia de voluntad política [...] La Revolución Educativa trata de cambiar usos y prácticas que privan en la realidad educativa. Es un movimiento de significado político [...] y social. Es también una revolución moral [...] En última instancia tiene que ver con una revolución administrativa que cambie métodos y sistemas (Reyes, 1985, pp. 76-77).

Sin lugar a dudas, el proyecto de la revolución educativa tendría tres ejes fundamentales: la descentralización, la reestructuración de la educación normal y el fortalecimiento de la profesión docente. Con la descentralización el objetivo era romper con la inercia que había creado la macrocefalia del sistema educativo y con los nudos político-burocráticos que habían paralizado la eficacia de los servicios educativos; se trataba de recomponer la administración educativa y quitarle al SNTE y a sus aliados la capacidad

clientelar y de absorción institucional para manipular recursos y paralizar las innovaciones educativas. La reestructuración de la educación normal¹² perseguía un objetivo bifronte: por una parte, eliminar la influencia política de la izquierda y quitarle el papel de contraofensiva del sindicalismo oficial del magisterio, y por otra, llevar la educación normal a un nuevo esquema institucional y curricular de funcionamiento, encaminado hacia una verdadera profesionalización del trabajo docente. En este último aspecto, la revalorización de la función magisterial debería traducirse en un nuevo programa de formación, actualización y superación profesional que resolviera las inconsistencias del pasado y que no se moviera por los cotos de poder o por las inercias institucionales.

En el ámbito de la profesión docente, la UPN sería vista como un importante instrumento que, si bien no debería guiarse por influencias políticas externas, sobre todo del SNTE, tampoco tendría por qué ser regulada autónomamente por sujetos endógenos a la institución. Sobre el papel de la UPN, el secretario Reyes Heróles advertía acerca de “replantear el papel que habrá de desempeñar para satisfacer las aspiraciones del magisterio y contribuir al mejoramiento de la educación mexicana. Esto implica revisar la orientación de su estructura y lograr en ella el nivel de calidad en favor del desarrollo profesional de los maestros en servicio” (*ibidem*, p. 229). La UPN era concebida como un pilar importante en la reestructuración del sistema de formación de profesores. Así, junto con la implantación del bachillerato como antecedente de la carrera de maestro y la reestructuración de los planes y programas de estudio, la Pedagógica apoyaría la superación de los maestros formadores de docentes a través de un programa de especialización que estaría bajo su responsabilidad (Kovacs, 1989).

¹² El 11 de abril de 1984 se publica en el *Diario Oficial* el Acuerdo 101 por el cual se descentralizan los cursos de verano ofrecidos por la Escuela Normal Superior (ENS) de la ciudad de México. A principios de julio se emite el Decreto 106 en el que se indica la sustitución del Director de la Normal Superior y se crea una comisión encargada de elaborar un proyecto de reestructuración académica y administrativa de dicha escuela (Kovacs, 1986). En marzo del mismo año se decreta que la Educación Normal en todos sus niveles y modalidades tendrá el grado académico de licenciatura.

En el seno de la UPN todavía se resentía la inestabilidad política generada por la efervescencia de la comunidad universitaria en torno de las demandas laborales, el diagnóstico acerca de sus resultados y la lucha interna por la definición de un sindicato que guardara independencia del SNTE. Los propios universitarios habían expresado las principales críticas al funcionamiento de la institución al destacar:

[...] la preeminencia de intereses políticos sobre aquellos de naturaleza académica; la indefinición de muchos aspectos de la vida universitaria; la improvisación de planes y programas de estudio; la diferencia que en realidad existe entre el sistema escolarizado y el abierto; las pugnas internas entre maestros y estudiantes de origen normalista y aquellos de origen universitario; la inestabilidad laboral de sus miembros; los ires y venires administrativos a los que había estado sujeta la Pedagógica y las pobres perspectivas económicas y laborales de sus egresados (Kovacs, 1989, p. 168).

También eran manifiestas las propuestas y las estrategias a partir de las cuales los universitarios upneanos querían resolver los problemas:

[...] participación de todos los sectores en la creación de una Ley Orgánica; supresión de los principales órganos de gobierno de la universidad (Consejo Académico, Consejo Técnico y Comisión Académica Dictaminadora) y constitución de un Consejo Universitario Democrático; participación en el diseño de un nuevo currículum; elección democrática de los directivos de la institución; y reconocimiento de la organización sindical de sus miembros en una Sección Nacional Unitaria (*idem.*).

La visión democrática de masas que ya empezaba a traslucirse sería uno de los principales problemas que tendría que resolver la SEP, puesto que si bien la UPN necesitaba reestructurarse y para ello era necesaria la participación universitaria, ésta no debería convertirse en el centro hegemónico del proceso toda vez que esto implicaba serios problemas de control en el marco de la política educativa.

El impulso universitario, sin embargo, insistiría en sus propuestas de reestructuración. En una reunión desarrollada en Tlaxcala, el 24 de enero de 1984, la comunidad universitaria haría la

propuesta de reforma de la UPN con énfasis en las líneas generales de la política educativa que ya para ese entonces se habían difundido. En el proyecto de Tlaxcala destacan varios planteamientos que hacen alusión a las nuevas tareas de la UPN al considerar su vinculación con el resto del sistema de formación de docentes. Se apunta que la UPN “compartirá con las instituciones afines, las tareas relativas a la formación, mejoramiento, profesionalización, actualización y superación general del magisterio para elevar la calidad de la educación” (citado en Moreno, 1986, p. 106).

Siendo así las cosas, se reconoce la contribución de la UPN en la generación de los cuadros técnicos y profesionales que requiere la educación en el ámbito de la planeación, administración, docencia, investigación y dirección del proceso educativo. A su vez, se indica la “falta de planeación entre la educación básica, la normal y la superior”, y se advierte la necesidad de “integrar un sistema nacional de instituciones dedicadas a la formación de docentes y la creación de un organismo rector que proporcione unidad y coherencia a las diferentes modalidades y niveles educativos que cada una de ellas ofrezca” (*idem.*). De especial importancia será, asimismo, que la UPN actualice a los profesores que forman a los maestros en las normales básicas y atender la superación profesional de los maestros en servicio.

En el proyecto de Tlaxcala también se formularon estrategias de vinculación entre las funciones sustantivas; se hacen recomendaciones para la conformación curricular en términos de disciplinas y campos problemáticos, y sugerencias para dar flexibilidad en la currícula y hacer factible la movilidad entre el sistema escolarizado, semiescolarizado, autoinstruccional y grupos de aprendizaje. Pero las propuestas académicas nuevamente fueron acompañadas de las solicitudes políticas asociadas a estructuras representativas, la crítica a la unilateralidad de las principales decisiones académicas y la exigencia de democratización de los órganos de gobierno de la institución.

La paradoja entre la capacidad de propuesta académica de los universitarios y su demanda política iba a ser, justamente, el principal problema que tendría que resolver el rector que el titular de la SEP nombraría en 1983. El nuevo rector, Manuel Bravo Jiménez, estableció que la problemática de la UPN era organizativa y no polí-

tica, y convocó de inmediato a una comisión tripartita SEP-SNTE-UPN para resolver el problema de la homologación salarial de los trabajadores de la UPN. Además de enfrentar la problemática laboral, el nuevo titular de la Pedagógica canalizó acciones tendientes a reformular el proyecto académico de la UPN con la finalidad de crear una nueva oferta curricular y, por ende, recuperar la caída de la matrícula, y para resolver los fuertes problemas de ineficiencia interna que vivía la UPN.

En este sentido, la nueva administración hizo público el reglamento interior de trabajo tanto para el personal docente como para el personal no docente de la universidad, con lo cual logró, por lo menos, apaciguar las aguas de la protesta universitaria y otorgar a la universidad mayor estabilidad para realizar las tareas de reestructuración académica. De igual manera, y con el propósito de detener la ola de desprestigio que los voceros del SNTE hacen caer sobre la Pedagógica, el rector convoca a una Comisión Dictaminadora a la que le encarga negociar el nuevo proyecto académico de la UPN. Se aprueba también el reglamento de titulación y se implanta la modalidad semiescolarizada en las unidades regionales de la UPN.

En el nuevo proyecto académico que se publica en 1985 se anuncia la oferta de siete licenciaturas en la unidad Ajusco y seis para las unidades regionales, ampliándose claramente las licenciaturas de atención hacia el magisterio en servicio.¹³ Se anuncian también especializaciones y maestrías entre los que destacan programas dirigidos al propio personal académico de la UPN. Lo más interesante en este nuevo proyecto académico es que se advierte que fue producto de la consulta efectuada a la comunidad universitaria para la reestructuración académica, "recogiendo elementos de juicio para precisar los principios y objetivos en que se apoyan

¹³ A las licenciaturas escolarizadas, con las que ya contaba la unidad Ajusco, se suman las licenciaturas en Educación Indígena y la de Educación de Adultos; en las unidades SEAD se abren las licenciaturas en Educación Física, Preescolar y Primaria Plan 1985 y Educación Primaria Plan 1985, que se añaden a las licenciaturas en Educación Básica. De esta forma, de las 11 licenciaturas ofrecidas, seis están orientadas a los maestros en servicio y cinco a bachilleres. En los inicios de la UPN de las ocho licenciaturas ofrecidas cinco eran para bachilleres y sólo tres se orientaban al magisterio en servicio. (cf. Proyectos Académicos UPN, 1979 y 1985).

los programas permanentes de las funciones y servicios académicos” (Proyecto Académico UPN, 1985). El documento señala que tiene por tarea ofrecer nuevos métodos de enseñanza e investigación y que, para hacer efectivo el propósito de servir a los maestros, “se amplían las oportunidades y las modalidades del servicio universitario en las unidades regionales”; destaca además que la UPN “reconoce su responsabilidad de desarrollar un programa permanente y sistemático de superación académica de su personal” (*ibidem*, p. ii).

Todo parecía indicar que la paradoja entre academia y política, encerrada en la comunidad universitaria, se había resuelto con la ampliación de los programas y con el nuevo sentido participativo y de expansión de los servicios educativos ofrecidos por la UPN. La canalización de varios grupos académicos hacia la innovación curricular de las licenciaturas, sobre todo las destinadas a los maestros en servicio, parecía un buen signo del nuevo alineamiento positivo entre la comunidad universitaria, la rectoría de la UPN y la política educativa de la SEP. Empero, estos síntomas de alineamiento, que ciertamente no pueden descartarse, se contraponían a distintas manifestaciones políticas de grupos universitarios que demandaban insistentemente participación democrática y sindical en los asuntos de la universidad. Varios de estos grupos afianzaron sus alianzas con los movimientos de protesta de la CNTE y se solidarizaron con diversas reivindicaciones salariales y causas democráticas de los sindicatos universitarios del país, lo que causó estragos en la estabilidad interna de la UPN.

Lo cierto es que, pese a la continuidad de las tendencias de protesta de signo democratizante, una buena parte de los grupos universitarios mostraron signos de colaboración al ser tomados en cuenta en las decisiones de la Rectoría para orientar los destinos de la restructuración académica de la UPN. Pero aún restaba lograr que las promesas del nuevo proyecto académico, tanto las explícitas como las políticamente subyacentes, pudieran revertir los todavía persistentes problemas de ineficiencia interna y decremento en la matrícula de la universidad.¹⁴ Junto con las campañas de des-

¹⁴ Hacia 1984 la situación de la imagen de la universidad era la de un elefante blanco “las instalaciones principales de Ajusco se encuentran ocupadas tan sólo en

prestigio de la universidad protagonizadas por los voceros del SNTE, la UPN tenía que enfrentar la amenaza de la SEP que le otorgaba la última oportunidad para cumplir con el objetivo para la que había sido creada. Con la propuesta del rector Bravo Jiménez de fortalecimiento de la UPN se habían desvanecido los rumores de su desaparición a fines de 1984. Pero aunque el fortalecimiento suponía la participación de los académicos, no tenía que reflejarse necesariamente en las propuestas democratizantes ni en las sugerencias de reestructuración institucional provenientes de la comunidad universitaria.¹⁵ Antes bien, la conducción seguiría a cargo del Estado y de su cúpula burocrática.

La muerte de Reyes Heróles daría un giro importante a la dirección política de la revolución educativa y muchas estrategias y directrices se paralizarían o disminuirían su ritmo e intensidad. Con González Avelar en la SEP, las presiones del SNTE volvieron a obligar a la SEP a sentarse a negociar. En el ámbito de la política de descentralización educativa son claros los síntomas de esta negociación con la vuelta del SNTE a varios espacios de dirección en los estados, y en el ámbito de la Educación Normal se manifiesta, en

una tercera parte de su capacidad; mientras el resto del edificio se encuentra abandonado. Por falta de alumnos se cancelan dos maestrías. El índice de deserción del estudiantado es altísimo, llegando a concluir sus estudios tan sólo 10% o menos de cada generación y, a titularse, un porcentaje mucho menor [...] La situación del sistema abierto no es menos desalentadora. Entre los principales problemas que señalan los asesores y estudiantes del SEAD están los siguientes: la homogeneidad de planes de estudio en las diferentes unidades trae como resultado la falta de correspondencia entre los programas que ofrece el SEAD y la problemática regional que ocupa a los maestros inscritos en los distintos estados de la República; el índice de titulación es igual de bajo que en el sistema escolarizado, habiéndose titulado hasta la fecha 1 320 maestros de las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria que no son producto nato de la UPN sino una herencia de la DGMPM; los paquetes de instrucción personalizada que constituyen el material didáctico básico para alumnos inscritos en este sistema muy a menudo llegan tarde a sus destinatarios; dado que la influencia del grupo Vanguardia Revolucionaria se ha concentrado en las unidades SEAD, los directores de las mismas están más preocupados por el comportamiento político de los trabajadores que por el fortalecimiento de la vida académica" (Kovacs, 1986, pp. 197-198).

¹⁵ El rector había dicho enfáticamente que en relación con la creación de una Ley orgánica para la UPN que no era necesaria en una institución de este tipo, y que bastaba con la presencia del proyecto académico (Moreno, 1986).

palabras de González Avelar en que de “las filas del magisterio habrán de surgir los autores y ejecutores de cualquier cambio profundo en la educación”. Ya en la antesala de la elección presidencial, la revolución educativa pasaría al estatus de reforma, y de ésta, al de concesión para garantizar, de nueva cuenta, las lealtades electorales imprescindibles para el régimen político del siguiente sexenio.

Para la Pedagógica la situación anterior se traduce en un nuevo cambio de rector. A la sazón, Eduardo Maliachi y Velasco sustituiría en el cargo a Bravo Jiménez.¹⁶ Miembro prominente de la familia normalista de amplia experiencia como alto funcionario de la SEP, Maliachi traía la consigna de orientar a la Pedagógica hacia los programas de nivel de posgrado, lo que sería la expresión de un acuerdo político entre la SEP y el SNTE para hacer de la UPN un nuevo instrumento clientelar de legitimidad política. Después del anuncio de Maliachi, el secretario de Educación hace público en 1987 que los programas de la Pedagógica han sido reorganizados, acuerda un aumento salarial para los trabajadores e incrementa el presupuesto de la universidad. Por esa misma fecha, Jongitud Barrios advierte que en la UPN deben aglutinarse todos los esfuerzos para formar verdaderos maestros como guía para elevar la calidad de la enseñanza (citado en Kovacs, 1989, 210). Asimismo, miembros del grupo Vanguardia Revolucionaria anuncian que a partir del año en curso los egresados de la UPN cobrarán doble plaza con el objeto de que puedan utilizar la mitad de su tiempo en dar clases y la otra mitad para capacitarse, y el SNTE se congratula por haber logrado un acuerdo con la SEP respecto a la ampliación del programa de posgrado que ofrece la Pedagógica (Kovacs, 1986).

No cabe duda de que el reencuentro entre la SEP y el SNTE en el plano de la negociación política había logrado destrabar el funcio-

¹⁶ Es sintomática la valoración que se hizo de la administración de Bravo Jiménez. Mientras que algunos grupos de académicos lo criticaron por desatender las demandas salariales de los trabajadores y por arbitrariedad en el manejo de los asuntos laborales, así como por la ausencia de coordinación académica y administrativa; otros, en cambio, reconocen que Bravo Jiménez sentó las bases del resurgimiento de la UPN “gracias a su voluntad de trabajar en un ambiente de pluralidad” (Kovacs, 1986).

namiento institucional de la UPN, puesto que permitiría inyectar nuevos recursos a una propuesta que si bien no era comandada políticamente por los universitarios, sí estaba dirigida académicamente por ellos. De esta forma, en el marco del Proyecto Estratégico 1, la SEP impulsa el programa de Formación, Superación y Actualización del Magisterio con el cual se busca impulsar hacia 1988 un programa de formación de profesores de nivel licenciatura y de posgrado. Esto hizo que sólo las especializaciones propuestas por la UPN fueran impulsadas debido a los estímulos que ofrecía a los interesados,¹⁷ razón por la cual quedarían marginadas las propuestas de maestría y doctorado que anunciaba el proyecto académico de 1985.

Con la propuesta emanada de la SEP, la UPN nuevamente sería asumida como un pilar ejecutivo de la política educativa del Estado mexicano volviendo a recuperar el centro articulador de su proyecto académico original: nivelar a los maestros en servicio por la vía académica y no sindical; replantear el hermetismo del normalismo e impulsar la investigación educativa; y formar los cuadros profesionales para establecer y ejecutar las políticas de la SEP. Sin embargo, el impulso a algunos programas de la Pedagógica si bien produjo algunos efectos de arrastre en el conjunto de programas académicos, no fue capaz de solucionar consistentemente la situación de déficit interno, inequidad e ineficiencia que todavía se presentaba en la Pedagógica. Haber abierto una válvula de escape al conflicto universitario, no logró en el largo plazo resolver los procesos de reestructuración de la UPN.

La nueva promesa de resurgimiento de la UPN se tornaría en frustración al acabarse los estímulos y las expectativas que alentó la Pedagógica en los profesores en servicio. La retracción, sin

¹⁷ "Las especializaciones en la UPN surgen no integradas a la misma, sino como una serie de proyectos estratégicos en educación que la SEP puso en marcha en 1985 [... a ellas se les asignó] personal de la institución y [...] personal foráneo contratado por honorarios". En estas especializaciones "se ofrecen algunos incentivos a los maestros-alumnos que ingresaran, tales como las becas de 60 000 pesos para los de provincia y 15 000 para los del Distrito Federal, en caso de que se tomaran los cursos en el Distrito Federal ya que hubo otras sedes en el país con los mismos incentivos (las sedes de Torreón y Mérida)" (Moreno, 1986, p. 119).

embargo, y las nuevas fórmulas de reestructuración del siguiente sexenio ya no podían dejar de lado al actor universitario, quien ya había avanzado en la conformación de un discurso propio para definir un proyecto de universidad, por lo que sólo estaba en espera de una oportunidad política para llevarlo a cabo.

Autoorganización e identidad: la comunidad universitaria frente a la modernización

Pensar a la universidad desde adentro

Al inicio del sexenio de Salinas de Gortari la UPN resentía ya los síntomas de la crisis del resurgimiento que había experimentado en los tres años pasados. Con el acuerdo político, tomado al finalizar el sexenio anterior, entre la SEP y el SNTE, junto con las estrategias internas de las autoridades de la UPN para ampliar la participación académica de los grupos universitarios, la UPN había pasado el trago amargo de la amenaza de extinción. A casi diez años de existencia, la universidad y sus diferentes actores habían retenido para sí tres experiencias principales.

La primera tenía que ver con el sostenimiento del proyecto estatal de conformar un ámbito institucional distinto al normalismo y al sindicalismo oficial para desarrollar la estrategia de profesionalización del magisterio nacional. Independientemente de que las presiones y la negociación con el SNTE continuaran, la UPN no iba a ser cedida a ningún grupo de presión y se preservaría como un pilar central de la política educativa para mejorar la calidad de la educación.

La SEP había decidido enfrentar los nuevos desafíos planteados por el conflicto universitario sin tener que recurrir al apoyo de sus huestes sindicalistas. Para la burocracia educativa era claro que el proyecto UPN podía ser distinto al normalismo, y que en tal proyecto se encerraba una riqueza potencial para la transformación académica y cultural del magisterio. Tenía claro también que el actor universitario podía dejar a un lado la combatividad política a cambio de más niveles de participación académica en la construcción de la nueva currícula de profesionalización docente.

Amarrada con paquetes salariales y nuevas fórmulas de estímulo al trabajo académico, la comunidad universitaria podía ser un extraordinario aliado de la política de modernización educativa. Aunque había el riesgo de que esta misma comunidad universitaria copara democráticamente el funcionamiento institucional, la burocracia educativa estaba dispuesta a asumirlo con la convicción de poder llevarlo al plano de una propuesta inclusiva para el desarrollo de la UPN, pero apegada a las directrices del Estado.

La segunda experiencia acumulada era particularmente propia de la comunidad universitaria. El desarrollo interno y la consolidación de redes colegiadas y participativas como la forma de trabajo más adecuada en la realización de sus funciones, había generado una nueva expectativa de universidad en relación con los objetivos y la estructura interna de organización. Para los universitarios era especialmente evidente que la UPN tenía su mejor campo de actuación con el magisterio en servicio y que su mayor potencial institucional estaba dentro del sistema de formación, actualización y superación profesional de docentes. Sin dejar el espacio universitario, en tanto institución de educación superior, la UPN tenía que vincularse con la política educativa de la SEP para apoyar las estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación básica, a través de la formación y superación profesional de los maestros.

La identidad conformada por los universitarios los había llevado a rechazar las estructuras y políticas del SNTE y, aun cuando la disidencia magisterial penetró en varios de los grupos, éstos no habían absorbido las corrientes políticas e ideológicas institucionales. La lucha sindical de los universitarios de signo democratizante y participativo también había sido presa de la segmentación ideológica, lo que llevó a los grupos sindicales a la lucha de coyuntura en función de las demandas laborales y salariales más apremiantes. Tampoco la unidad con el sindicato de administrativos, mayoritariamente influido por el sindicalismo oficial, había tenido éxito, con lo que la situación se había convertido en un estado de coexistencias y en alianzas ocasionales de coyuntura. Esto debilitó la organicidad entre sindicalismo y proyecto académico UPN, por lo que quedaría sólo en el plano discursivo y, sobre todo, en el ámbito del debate político. Por esta razón las academias y los pro-

gramas académicos se convirtieron en los mejores espacios de los grupos universitarios para hacer realidad la propuesta de reestructuración universitaria. Ahí, con las redes tendidas en los microprocesos de la cotidianidad institucional, muchos académicos sintieron la necesidad de dialogar con las autoridades con el fin de tener el respaldo institucional y el apoyo presupuestario requerido. Las autoridades de la UPN vieron también en estos grupos a los aliados más importantes para responder a los retos de la modernización educativa.

La tercera gran experiencia es la que corresponde al SNTE y al normalismo ortodoxo. Para ellos había quedado claro que su proyecto de Universidad Pedagógica no se había consolidado como lo hubieran querido. De la UPN fueron poco a poco expulsadas las principales influencias sindicalistas, y las que pudieron mantenerse generalmente contaban con márgenes muy acotados. Si bien es cierto que el sindicalismo upeneano formaba parte del SNTE, y que a través de éste canalizaba las demandas que correspondían al ámbito de las negociaciones globales SEP-SNTE, cada vez fue más claro que las demandas fundamentales se hacían en el seno mismo de la universidad. La negociación con rectoría y las autoridades educativas de la UPN se convirtió, en los hechos, en lo más importante, transformó la dinámica sindical en un proceso más interno y, hasta cierto punto, más autónomo respecto de las políticas del SNTE.

Pero el SNTE no había perdido su capacidad de influencia sobre la UPN debido a su incorporación en otros campos de negociación profesional y salarial. El sindicalismo oficial no perdía la más mínima oportunidad para cuestionar a la UPN por haberse desviado de sus propósitos originales, y acusó a los funcionarios y a la comunidad universitaria de ser los causantes de ese desvío. Bajo la bandera del normalismo doctrinario el SNTE cuestionó la legitimidad del proyecto UPN; esto como una medida de presión y de defensa ante las políticas modernizadoras de la SEP. Pero además utilizó, siempre que le fue posible, a la UPN para legitimarse frente al magisterio. La ampliación de su acceso al magisterio; el reclamo de incremento salarial para sus egresados, y los apoyos financieros a sus estudiantes, fueron casi siempre parte de las demandas del SNTE ante la SEP.

El normalismo y los grupos institucionalizados que se habían incorporado a la UPN, tanto en calidad de funcionarios como de académicos, también experimentaban un importante proceso de recomposición. El normalismo que se había hecho cargo de la rectoría y de los principales puestos directivos de la UPN, se veía presionado por las exigencias externas de la SEP y de la burocracia política, cuyo propósito era replantear los hitos fundamentales de la pedagogía tradicional y las pautas ideológicas del normalismo clásico. En el interior de la universidad, este normalismo aliado de la burocracia política tenía que enfrentar la presión creciente de los universitarios; presión que lo obligaba a recuperar, aunque sea mínimamente, los códigos lingüísticos para aprender a negociar y canalizar institucionalmente las demandas. Por su parte, el personal normalista o con antecedentes normalistas fue prácticamente copado por el nuevo discurso universitario pedagógico. El debate sobre las nuevas corrientes pedagógicas de vanguardia, lo mismo que la discusión educativa en el amplio espacio de los diversos campos disciplinarios, que buscaban conformar una nueva epistemología, metodología y teoría para la formación de los docentes, obligó a los normalistas a actualizar su pensamiento y su discurso pedagógico viéndose presionados a legitimar su presencia universitaria en la actualización y la apertura académica.

En la convergencia y desencuentro de estas experiencias y proyectos, la UPN se insertaría en la nueva política nacional de modernización educativa: una de las piezas fundamentales del salinismo durante el sexenio 1989-1994. Heredera de los vaivenes de la revolución educativa, la política de modernización siguió manteniéndose como uno de los rubros prioritarios de atención para la formación y superación profesional del docente. Junto con la política de descentralización y la reforma curricular, la formación docente, su actualización, mejoramiento profesional y revaloración sería una de las piezas clave de la política educativa del sexenio.

Antes de anunciarse el Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, en julio de 1989, el entonces titular de la SEP, Manuel Bartlett, sustituyó al rector de la UPN, Maliachi y Velasco, por José Ángel Pescador Osuna. El nuevo rector tenía una serie de características importantes que serían sintomáticas de las acciones

que emprendería en la Pedagógica. Hombre de extracción normalista, Pescador había realizado estudios universitarios de licenciatura y posgrado. Además de las fuertes ligas que mantenía con la SEP y las fracciones normalistas, Pescador Osuna había desarrollado importantes redes con la comunidad universitaria del país y con grupos destacados del ala hegemónica del PRI. Asimismo, había sido el encargado de la Dirección del Área de Investigación, lo que le había permitido conocer el proceso académico y político de la UPN.

Como puede colegirse, el nuevo rector tenía un perfil muy similar al de los grupos emergentes de los universitarios pedagógicos, situación que en buena medida hizo que la política de Pescador Osuna estuviera abierta a las expectativas académicas de los diferentes grupos de la universidad. Con estos antecedentes, y en el marco de una nueva apuesta de restructuración de la UPN, el nuevo rector decidió convocar a un proceso de autoevaluación institucional en el que los diferentes grupos y fracciones universitarias, de índole académica, pero también política, tuvieran la oportunidad de cuestionar el funcionamiento institucional y proponer las principales vías de recomposición universitaria.

Con todo, se organizó una Comisión de Evaluación Institucional que sería la encargada de coordinar los trabajos respectivos a través de distintas subcomisiones de las áreas y unidades de UPN, delegaciones sindicales y otros grupos académicos. Como resultado de este trabajo se presentaron 32 documentos que fueron entregados al rector el 14 de diciembre de 1989.

Resulta pertinente referir las principales consideraciones expuestas en esos documentos, toda vez que reflejan el pulso fundamental de las expectativas universitarias en torno del proyecto UPN, además de que por sí mismo el proceso de autoevaluación realizado tuvo un significado político e ideológico de largo alcance respecto de la participación universitaria en las propuestas de restructuración educativa de la universidad.

En los documentos de autoevaluación institucional se abordan casi todos los aspectos relevantes que conciernen a la actividad académica de la UPN vinculados estrechamente con el funcionamiento organizacional. Aunque éstos sólo se puntualizan, a la larga se convertirían en el principal punto de discusión para modificar o transformar los principales problemas de la vida académica univer-

sitaria. Además, destaca que en cada uno de los puntos abordados hay diagnóstico y propuestas, lo que indica que los propios actores reconocían formar parte de situaciones no favorables y pedían el apoyo de las autoridades para subsanarlas. En las propuestas iban implícitas también las expectativas de los académicos y de los propios trabajadores administrativos, estos últimos también llevados al plano de la autoevaluación institucionalizada como medio de reflexión y planteamiento de demandas. Si bien es cierto que los diagnósticos cayeron en la recuperación de reivindicaciones o en el tratamiento de problemas como si fueran causados por la inercia institucional y no por el propio desempeño de los trabajadores, también lo es que, con este procedimiento, se establecía una nueva regla institucional de vinculación con las decisiones universitarias que sería muy difícil de dejar a un lado debido a las expectativas de mejorar la eficiencia institucional y legitimar las principales transformaciones de la autoridad educativa.

En el documento aludido se realizan ejercicios de evaluación de las diferentes actividades que competen a las distintas funciones sustantivas y de apoyo académico. Destaca, en primer lugar, la importancia concedida al funcionamiento de las unidades regionales de la UPN por cuanto corresponde a los programas dirigidos a los maestros en servicio, y a la realización de las otras funciones sustanciales de investigación y difusión de la cultura. Al respecto se subraya que, como resultado de la "Reunión Nacional de Representantes de Unidades UPN para la Evaluación Institucional", fueron desarrollados los principales planteamientos sobre planes y programas, normatividad, organización y funcionamiento académico-administrativo de los proyectos; condiciones para la descentralización, y estrategia de evaluación permanente de las unidades (Comisión de Evaluación Institucional, 1990).

Es evidente el tono crítico con el que se evalúan los programas de licenciatura que se imparten en las unidades regionales UPN. Se alude a serios problemas para sostener algunos programas por incompatibilidad con el "perfil del estudiante, falta de materiales en todos los cursos y el enfoque académico que presenta carencias en la relación teoría y práctica". Se hace alusión también al "contenido excesivo de las antologías", respecto al número de sesiones y la falta de vinculación adecuada entre algunos materia-

les. Además, se destacan los problemas observados en los estudiantes (maestros en servicio) respecto a sus hábitos de lectura, a la distribución geográfica y la incompatibilidad de los horarios de clase con las jornadas laborales de los maestros. A lo anterior se agregan los serios problemas de deserción, egreso y titulación de las licenciaturas (*ibidem*, pp. 3-5).

En relación con la normatividad y la organización académico-administrativa se señalan problemas fundamentales, a saber: desconocimiento en las unidades de la estructura orgánica de la UPN y escasa comunicación entre las distintas áreas de la UPN y las unidades regionales; perfil de los directores más administrativo que académico, lo cual origina problemas en la coordinación de actividades académicas; contratación de tiempos parciales que dificulta la organización académica e impedimento del funcionamiento colegiado, con el consecuente efecto en los planteamientos curriculares.

Frente a estas problemáticas, se propone la consolidación de la UPN a través de una Ley Orgánica; la elección de directores con base en criterios académicos y en propuestas de proyectos de la misma naturaleza, y la integración de órganos colegiados; además, establecer el concurso de oposición para académicos que funcionen por contrato, definir programas de actualización, formación y superación del personal académico y reestructurar los mecanismos de la Comisión Académica Dictaminadora (*ibidem*, p. 7).

En la perspectiva de la descentralización, se asume que las unidades regionales tienen que preservar el carácter nacional de la UPN, por lo que ésta debe mantener la "producción, organización, control y evaluación de los aspectos académicos y normativos de la descentralización". Se habla de mantener una estructura unificada y una estrategia de evaluación permanente de las unidades regionales. A ello se añade la necesidad de consolidar las funciones de investigación y difusión y de garantizar las condiciones académico-administrativas para proceder a la reestructuración. En tal sentido se demanda la consolidación normativa y funcional de una Coordinación General de unidades UPN en el área central, que debería incorporarse en una propuesta de Ley Orgánica (*ibidem*, p. 14).

En estos primeros señalamientos resalta la perspectiva académica que pretende unificar un sistema, por lo cual el sentido de reestructuración implícito tiene que ver con un proyecto de recentrali-

zación basado en un nuevo esquema normativo y en un nuevo flujo de recursos y comunicación entre el centro del sistema y las unidades foráneas. En ello va implícito el fortalecimiento institucional de las unidades regionales y la consolidación de los grupos académicos que operan en ellas bajo el amparo de estructuras colegiadas que no sólo cumplan funciones consultivas sino de decisión. También subyace la estrategia de consolidación académica de los universitarios regionales a través de mecanismos de entrenamiento profesional y programas de superación venidos del centro; todo con la finalidad de actualizar y renovar la currícula de formación orientada al magisterio en servicio.

El juicio crítico en relación con las funciones sustantivas que se desarrollan en la unidad central de Ajusto se expresaría en términos similares de insuficiencias en los apoyos, obstáculos normativos y vacíos de coordinación institucional. Así, por ejemplo, respecto a la docencia, se señalan la rigidez de los planes y programas de licenciatura y posgrado; el carácter fragmentario de la organización por academias de asignatura o carrera y la parcialización del conocimiento que ésta genera. Se añade a este diagnóstico la insuficiencia de los apoyos logísticos y de las condiciones laborales, lo que se traduce en insuficiencia de infraestructura, déficit de becas de apoyo a la profesionalización del personal docente y serios obstáculos en los criterios de admisión, permanencia y promoción (*ibidem*, p. 26).

A la investigación, por otra parte, se le cuestiona por la ausencia de un programa institucional de largo plazo, debido al permanente recambio de las autoridades académicas y administrativas de la UPN. También se acusa la inexistencia de una política permanente de vinculación docencia-investigación, y se subraya el papel subordinado que ha tenido por la cantidad y tipo de recursos asignados en comparación con los que se otorgan a las tareas de docencia en la universidad. Por lo tanto, para reactivar la investigación también cabe esperar una reestructuración de proyectos y espacios de coordinación y organización que vincule las prioridades y objetivos de la institución con las propuestas de los investigadores.

Para las áreas de apoyo académico y biblioteca, el problema principal es la canalización de recursos y vacíos organizacionales que permita la coordinación interna de tareas, al igual que la vincu-

lación y el apoyo efectivo respecto de las otras funciones sustanciales. Se reclaman para estas áreas nueva estructura orgánica, proyectos innovadores y formas de interacción con las direcciones académicas, como posibilidad de enlace con las unidades regionales de la UPN.

Finalmente, la evaluación laboral que hacen los trabajadores administrativos está llena de críticas al sistema institucional debido a la descoordinación interna y la improvisación, la falta de previsión, la inexperiencia de los funcionarios, las políticas presupuestales mantenidas en secreto y una legislación interna insuficiente, lo cual ha derivado en una seria afectación de los servicios de la institución al deteriorar las condiciones que influyen en el desempeño de los trabajadores. Por ello es fundamental que, en cualquier propuesta de restructuración, sea considerada la bilateralidad y el derecho de los trabajadores (*ibidem*, p. 47).

La autoevaluación institucional, como puede observarse en los argumentos anteriores, se convirtió en los hechos en un paquete de demandas de los trabajadores académicos y administrativos ante la Rectoría. El proceso, sin embargo, sirvió para aglutinar a los diversos grupos de trabajadores de las 74 unidades UPN en torno de un proyecto más o menos común de restructuración. Esto haría patente qué, para cualquier propuesta que viniera de las autoridades o de la SEP, era necesario tomar en cuenta la visión de los universitarios, sin los cuales cualquier oferta institucional de cambio estaría condenada al conflicto permanente o a la resistencia activa y pasiva de los principales protagonistas del proceso académico y laboral de la Pedagógica.

Los universitarios al asalto del cielo: la metáfora democrática

En febrero de 1990 hubo un nuevo cambio de rector. Pescador Osuna fue sustituido por Mariano Díaz Gutiérrez, hombre también de extracción normalista quien había estado vinculado a una fracción política e institucional de normalistas aliados a la SEP que, durante el mandato de Manuel Bartlett, se habían incorporado como titulares de las entonces subsecretarías de educación básica y media. Pescador Osuna ya no pudo reaccionar al proyecto que él

mismo había fomentado, pero debido a la importante convocatoria que tuvo y por el significado que tendría el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 para la UPN, el nuevo rector y su grupo de asesores consideraron pertinente continuar con esta estrategia de inclusión de la comunidad universitaria para favorecer un proceso de reestructuración académica estable y adecuado a los requerimientos de la SEP.

El Programa para la Modernización Educativa volvió a retomar el tema de la profesionalización del trabajo docente como parte medular de la estrategia de mejoramiento de la calidad educativa. En el capítulo 3, dedicado a la formación y actualización de docentes, el programa es claro en advertir que:

La modernización del subsistema de formación y actualización de docentes implica revisar a fondo las estructuras académicas y administrativas para adecuarlas a las necesidades y características de la educación superior; evitar duplicación de funciones; desarticulación del subsistema, y delimitar con precisión las atribuciones de cada institución (PNME, 1989, p. 68).

En el diagnóstico previo del mismo apartado se advierte sobre la UPN:

Las licenciaturas diseñadas en la Universidad Pedagógica Nacional muestran una concepción académica diferente, donde la experiencia del maestro-alumno es fundamental. Sin embargo, hasta el momento ninguno de estos esfuerzos ha logrado resolver el problema, ya que el Sistema de Educación a Distancia de la UPN resultó un agregado que desvirtuó sus objetivos originales y la convirtió en centro de capacitación (*ibidem*, p. 67).

Con este diagnóstico, la SEP recuperaba el proyecto original de la Pedagógica a través del duro cuestionamiento de lo que se había realizado en un arduo proceso de casi diez años. Con esta perspectiva, el Programa de Modernización Educativa era enfático al exponer el papel que la UPN jugaría en la estrategia:

La Universidad Pedagógica Nacional se constituirá en la institución de excelencia del normalismo nacional a efecto de formar en ella los

cuadros académicos del subsistema de formación y actualización de docentes. Contará con un centro de investigación educativa y con una división especializada en el desarrollo curricular para el propio subsistema. En esta calidad, la UPN será la instancia en la que se apoye la Secretaría de Educación Pública para la realización de sus funciones en la materia. Se continuarán desarrollando los programas de licenciatura, maestría y doctorado en la unidad Ajusco (*ibidem*, p. 69).

Para la comunidad de la UPN este punto de vista de la SEP resultaba “prejuiciado y alejado de la realidad de lo que ha sido la UPN desde su fundación, además de que dejaba de nuevo en la indefinición a sus unidades”. Sin embargo, y de acuerdo con la estrategia desplegada por la comunidad universitaria de reconstituir el sistema UPN de manera que las unidades regionales tuvieran un papel de primera importancia, la propuesta lanzada por la SEP fue asumida de conformidad con las expectativas de la propia Pedagógica. Además, las cuatro agendas del Plan de Acción para el Desarrollo de este subsistema realizado por la SEP en 1990, en el que se destacaba la necesidad de una reestructuración administrativa de las instituciones respectivas, fueron tomadas como punto de despegue y consolidación de la UPN. De esta manera, el rector Mariano Díaz tuvo que recuperar la experiencia de su antecesor para desarrollar una propuesta de reestructuración con base en la participación de la comunidad universitaria.

La rectoría había solicitado la realización de una síntesis de los documentos generados en el proceso de autoevaluación institucional con el propósito de que fuera distribuida a todas las áreas y unidades de la UPN, y con ello tomarla en consideración para el diseño de la política interna. Pero el marco en que se había desarrollado esta información y los requerimientos planteados por el programa sectorial, llevaron a las autoridades de la UPN a instrumentar una estrategia más amplia de participación de la comunidad universitaria, que fuera más allá de los ejercicios autoevaluativos para convertirse en una propuesta amplia que ayudara a la reestructuración global de la UPN.

En esos términos, la rectoría invitó a todos los actores universitarios a participar en un proceso organizado y sistemático de análisis y discusión que permitiera conformar una propuesta glo-

bal de reestructuración. Con base en el ejercicio de autoevaluación institucional de 1989 y los trabajos de la Reunión Nacional para la Reestructuración de la unidad Ajusco, y de las ocho Reuniones Regionales para la reestructuración de las unidades UPN, efectuadas en 1990, se convocó la Reunión Nacional para la Reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional, cuyos objetivos eran los siguientes:

1. Presentar, estudiar y analizar las propuestas de modelos de reestructuración académico-administrativa elaboradas por los distintos miembros y sectores de la comunidad universitaria, fundamentadas en los procesos de evaluación y análisis emprendidos dentro de la institución en los últimos años.
2. Integrar y clasificar las propuestas de reestructuración en grupos de modelos, con base en sus similitudes de contenido y estructura, para arribar a la derivación de uno o más modelos prototipo de reestructuración para la Universidad Pedagógica Nacional.
3. Entregar al Consejo Académico de la institución el modelo prototipo o los modelos prototipo de reestructuración de la universidad, a fin de que pongan en marcha los mecanismos y procedimientos conducentes para el análisis del documento surgido de la Reunión Nacional, siguiendo los lineamientos acordados en ella, previo a su entrega a la Secretaría de Educación Pública (Reunión Nacional para... UPN, 1991, pp. 3-4).

Esta Reunión Nacional se llevó a cabo los días 22 al 27 de julio de 1991 en Jurica, Querétaro, y en ella participaron representantes universitarios de los sectores académico, administrativo, estudiantil, y autoridades, representantes sindicales, observadores del Consejo Académico e invitados. A esta reunión asistieron 195 personas que, de acuerdo con la representación que poseían, participaron en sesiones generales, en mesas de trabajo y sesiones de Comisión Integradora. En un proceso complejo¹⁸ de coordinación

¹⁸ Según se dice en la memoria de la reunión: "Posterior al acto de inauguración de la reunión, se llevó a cabo la primera Sesión General en la que los autores de los modelos globales recibidos, 47 modelos en total, hicieron una presentación sucinta de los mismos. Los representantes contaron con una copia del organigrama de cada uno de los modelos. Al día siguiente, en cada una de las mesas se empen-

se discutieron 47 modelos globales de reestructuración en un intento por articular los puntos en común y discutir los principales puntos de desacuerdo, con la finalidad de llegar a construir un modelo consensuado.

La organización y desarrollo de esta Reunión Nacional fue, en el fondo, el espacio esperado por la comunidad universitaria para mostrar su capacidad de representación, participación, discusión y acuerdo para la nueva propuesta de reestructuración de la UPN. Sin mediar ninguna discusión de Proyecto Académico, esta reunión hizo las veces de una fuga catártica de las expectativas y esperanzas de lo que los universitarios tenían en mente sobre el adecuado funcionamiento de la Pedagógica. La presentación de 47 propuestas diferentes era reflejo de los significados distintos que atravesaban el imaginario universitario, y la acción de representantes, comisiones, comités, delegados, subdelegados, subcomisiones...

dió la revisión de los modelos, orientada a clasificarlos en el mínimo número de agrupamientos, a partir de sus similitudes. Para ello, cada mesa contó con copias de todos los modelos y un instrumento que presenta los cuatro criterios que la Comisión Organizadora de la Reunión Nacional (Corenal) estimó de utilidad para apoyar el desempeño de esa tarea. El instrumento fue recibido de manera diferente en cada mesa, ya sea que se le utilizara con apego a las orientaciones que contenía, que se aplicara con otros criterios, o que se le considerara impropio o inadecuado. Al término de esa tarea, el relator de cada mesa y dos representantes más, electos en ella, se conformaron en una Comisión Integradora que se responsabilizó de unificar las propuestas formuladas en las mesas, respecto de los agrupamientos en cuestión. La Comisión Integradora, al encontrar que no era factible establecer los agrupamientos, realizó un análisis a fin de identificar las tendencias que presentaban los modelos para agruparse en torno de las categorías contenidas en los indicadores utilizados [...] Adicionalmente, la Comisión Integradora recomendó que en el desarrollo de la siguiente fase de trabajo, consistente en la derivación del o de los modelos prototipo, se tomaran en consideración las cinco pautas para la derivación y construcción de los modelos, cuyos rubros generales se listan enseguida: Estructura de la Universidad; Órganos de Gobierno e Instancias Unipersonales; Coordinación Nacional; Apoyos Académicos, Administrativos y Presupuesto [y] Marco Jurídico. El cuarto y quinto días las mesas se centraron en el trabajo de derivación de los modelos prototipo. Los productos de la mesa fueron entregados a la segunda Comisión Integradora; la cual, después de una sesión de más de catorce horas, presentó ante la última Sesión General el resultado de su trabajo" (Reunión Nacional... UPN, 1991, pp. 6-7). Las sesiones de observaciones y ajustes prosiguieron hasta la elección de una Comisión Redactora del Documento final.

expresaba la ansiedad universitaria por demostrar su potencial crítico y su capacidad organizativa bajo el enfoque democrático de masas. Todo expresaba, finalmente, que los universitarios deseaban volcarse hacia un nuevo proyecto surgido de las bases y construido con perspectivas autónomas, independientemente de los sesgos institucionales o las exageraciones políticas de un proyecto de esta naturaleza para una universidad de Estado.

Los universitarios upeneanos habían encontrado una gran oportunidad en la modernización educativa para hacer valer sus propias perspectivas, tendientes a “evitar el anquilosamiento y fortalecer la superación académica” de la UPN. De la comunidad universitaria habrían de surgir las propuestas para “superar la estructura orgánica y el funcionamiento actuales de ésta, en un marco racional de modernización” (Modelo Global de Reestructuración, s.f., p. 2). Con base en los insumos considerados por la Política Educativa –un centro de investigación educativa y una división especializada de desarrollo curricular– la propuesta de reestructuración académica seguiría, en realidad, los derroteros marcados por la propia comunidad universitaria. Éstos eran totalmente claros:

[...] preservar el carácter nacional de la UPN como institución nacional, única, rectora de la formación y actualización de docentes, con proyecto propio, cuyas entidades efectúen sus funciones y cumplan sus propósitos en igualdad de condiciones [...] Instituir el trabajo colegiado y representativo, mediante las instancias académicas competentes [...] Instituir el desarrollo de interrelaciones democráticas y horizontales de colaboración y coordinación en los planos local, estatal, regional y nacional (*ibidem*, p. 15).

La estrategia de los consejos representativos, órganos colegiados y fórmulas democráticas de planeación y evaluación de las actividades académicas y administrativas fue la parte medular de las propuestas. En el extremo, varias de éstas fueron en el sentido de crear un “Consejo Nacional Universitario” como “máximo órgano de gobierno en cuanto a la definición de la política general de la universidad”. Las figuras concejales constituidas por la participación plural de la comunidad universitaria llegaron a ser

realmente el poder supremo de la universidad. Nadie estuvo por encima de ellas y ningún órgano unipersonal pudo eludir los mandatos del máximo nivel de gobierno. En consecuencia, bajo la perspectiva de un bolchevismo trasnochado, la propuesta de los universitarios olvidó la existencia de cualquier otro actor: eliminaron de la memoria su adscripción institucional, el marco de la política educativa y su sentido modernizador.

La exageración política tuvo que ser mediada, sin embargo, por universitarios más cautos o por las autoridades educativas. Estas últimas sabían que el proceso se les estaba diluyendo entre las manos, y que un proyecto de corte bolchevique sería totalmente reprobado por la burocracia de la SEP. Hubo, pues, la necesidad de matizar el discurso y equilibrar los contenidos de las propuestas. De ahí que las figuras de consejo y colegio fueran aceptadas con el mínimo sentido político y quizás, con el máximo sentido técnico; se aceptaron los espacios de representación, pero siempre que estuvieran bajo la custodia de una autoridad encargada de responder ante la política sectorial de la SEP, y se admitieron los requerimientos de recursos y nuevos puestos en el organigrama, siempre que esto no saliera de los márgenes razonables marcados por la administración del sector público; en fin, se consintió una propuesta aparentemente razonada que incluía al sector académico en términos de una estructura casi paralela de decisión y gobierno.

De ahí que el organigrama original de la UPN creciera a más del doble; en éste, era difícil apreciar algún espacio donde no convivieran autoridades burocráticas con autoridades académicas o consejos de representación. Se creaba la figura de secretario general como una instancia de coordinación y gestión de los asuntos de interés académico. De ésta dependía la secretaría académica, la secretaría administrativa y la unidad de coordinación de unidades UPN. En sentido estricto se trataba de una especie de vicerrectoría académica más preocupada por los asuntos internos de la UPN que por el vínculo externo con la SEP y los espacios sectoriales.

El Consejo Académico que finalmente pudo prevalecer sobre la figura del Consejo Nacional Universitario, aparecía en una versión ampliada que lo volvería un órgano masificado, puesto que tenía que incluir:

[...] al secretario general propuesto en el modelo; al responsable de la Coordinación General de unidades UPN, al titular del área de Planeación y a cuatro directores de unidades UPN [... por lo que en este rubro] serían doce los representantes [... Incluía también a] la representación del personal académico, de manera que exista un académico por cada categoría que al respecto establece el decreto de creación de la universidad, para cada región en que se agrupen las unidades UPN. En este modelo serían ocho por cada categoría [... Se incrementaba también] la representación estudiantil de forma que existan dos estudiantes propietarios y dos suplentes para las categorías de licenciatura escolarizada, licenciatura semiescolarizada o abierta y posgrado. En el modelo que se presenta aquí serían seis representantes propietarios y sus correspondientes suplentes (*ibidem*, p. 23).

Con un Consejo de 48 miembros se esperaba la “participación sistemática y comprometida”, y la conformación de una representatividad satisfactoria y racional de la comunidad universitaria, siendo ésta más importante que cualquier otro criterio de eficiencia que pudiera dar cauce a los serios problemas operacionales de un órgano colegiado de esta magnitud: la representación democrática y la horizontalidad fueron más apremiantes como criterios de legitimidad que como reglas de eficiencia. La misma suerte correría el Consejo Técnico de la UPN, que en el modelo propuesto aparecía con un carácter colegiado “ampliado a una representatividad nacional” y con funciones, más que de dictaminación, de consulta, inclusión de opiniones y para facilitar las interrelaciones académicas.

A la Secretaría Administrativa también le correspondería un consejo administrativo, mismo que sería una instancia con representatividad nacional “responsabilizada de vigilar la observancia de la normatividad en el ejercicio administrativo relacionado con la ejecución de los programas y acciones de alcance nacional [...] por lo que se propone a este consejo como una entidad representativa de los sectores de la comunidad universitaria” (*ibidem*, p. 40).

Se creaban, igualmente, los consejos regionales y estatales de unidades UPN como instancias representativas de personal académico, administrativo y estudiantil en cada estado y en cada región, respectivamente. Sus tareas eran básicamente de enlace, pero sobre todo tendrían la función de recoger las aportaciones de las unidades y promover, supervisar y canalizar programas y acciones

nacionales hacia las regiones y estados con un sentido de “colaboración, coparticipación, intercambio y concertación” (*ibidem*, p. 57). Junto con estas coordinaciones se creaban dos órganos de gestión adicionales que respondían ex profeso a las solicitudes del programa sectorial; un centro de investigación educativa¹⁹ y una división de desarrollo curricular,²⁰ aunque con una orientación que estaba fuera de las responsabilidades institucionales de la UPN.

Para el caso de las unidades se reproducía el esquema directivo y concejal propuesto para la unidad Ajusco. Habría colegios académicos, consejos técnicos y administrativos, todos ellos con el mismo sistema de representación y con tareas de supervisión, consulta y evaluación de los órganos unipersonales. A ellos se sumaban las figuras de director de unidad, la coordinación académica y el área administrativa.

Dos figuras más se sumarían a esta estructura altamente participativa y cuasi autogestionaria: los colegios y los centros. Los primeros eran espacios que integraban “al personal académico que comparte conocimientos, experiencia, intereses, lenguajes y otros atributos profesionales que les habilitan para abordar en forma sistematizada, articulada, cohesiva, unificada, un objeto o problema para su conocimiento y atención” (*ibidem*, p. 52). Por lo que respecta a los centros, éstos “serán creados a partir de la identificación-selección de campos problemáticos prioritarios en el ámbito de la educación, principalmente de la básica y normal [...] Cada centro abordará en profundidad un campo problemático particular desde enfoques inter, multi o disciplinarios, o desde las diversas perspectivas teóricas de una o varias disciplinas” (Secretaría Académica, 1991, p. 45).

¹⁹ El centro de investigación educativa “estará estructurado como una instancia de trabajo y gestión interinstitucional, de carácter flexible, en la cual se desarrollarán programas de investigación a partir de una perspectiva de complementariedad entre las instituciones, reconociendo y respetando las diferencias que existen entre ellas, debido a sus propios objetivos y metas que las caracterizan” (Modelo Global de Restructuración, 1991, p. 50).

²⁰ “Es un espacio de concertación, gestión de proyectos interinstitucionales relativos al campo curricular [...] un espacio sin adscripción de personal académico [...] puesto que cada] proyecto generado en él se operará con personal académico adscrito a los órganos operativos básicos de la UPN y de las instituciones que en él participen” (*ibidem*, p. 56).

El modelo global de reestructuración, consensado por la comunidad universitaria, incluía también un conjunto de consideraciones a favor de un sistema racional y justo de salarios, movimientos y otros estímulos para los trabajadores, al igual que solicitudes para fortalecer la infraestructura disponible y mejorar el monto y la distribución de los recursos financieros.

El modelo UPN propuesto se pronunciaba claramente contra la descentralización y sólo aceptaba la desconcentración académica y administrativa con la gran justificación de preservar el carácter nacional de las unidades UPN y promover su desarrollo. No sin ambigüedades, pero con la orientación firme de consolidar un sistema nacional UPN, la propuesta decía que:

La relación entre los órganos centrales y las unidades UPN se da en dos planos fundamentales. El estructural formal, que se desprende de la interacción institucional que debe tener lugar entre las funciones rectoras y las operativas, en el contexto nacional integral de la universidad, determinado por su estructura orgánica, y el funcional dinámico, a que conduce la interrelación y retroalimentación obligadas entre los integrantes de la comunidad universitaria, que se agrupan en los dos bloques de entidades respectivos (Modelo Global de Reestructuración, 1991, pp. 58-59).

Pero esto que podría parecer a simple vista el retorno a un principio elemental de administración no debía traducirse en esquemas de verticalización de la autoridad ni en lógicas institucionales de imposición. Por tal razón:

[...] amerita recordar que en el modelo aquí desarrollado, la generación de la normatividad y de los programas y acciones nacionales, en curso o por implantarse, no es atribución exclusiva y potestativa de las entidades rectoras, ya que para su formulación y aprobación se tienen que recoger las proposiciones, observaciones y otras aportaciones generadas en las unidades UPN. Conviene señalar también que, en el modelo, esta dinámica se reproduce en el ámbito local, en el interior de cada unidad UPN (*ibidem*, p. 59).

En suma, pues, el nuevo modelo de Universidad Pedagógica Nacional partía y llegaba hacia un mismo punto, con la convicción generalizada de que:

[...] la comunidad universitaria decide acerca de la vida de la institución y, por consiguiente, ella es la generadora del Proyecto Académico y responsable de su realización y del logro de los objetivos que le son inherentes. Esto vuelve a replicarse, en sus dimensiones, en cada unidad UPN (*idem*).

El Consejo Académico había presentado una propuesta de esta envergadura a la rectoría de la UPN, la que por razones obvias fue cuestionada por la burocracia de la SEP. La comunidad universitaria, sin embargo, se había expresado haciendo una lectura particular del proceso que paralelamente la SEP instrumentaría para implantar el entonces denominado nuevo modelo educativo. La consulta y la apertura a la participación que se preparaba en las directrices burocráticas, como una vía de recomposición de los actores educativos en el país, la habían realizado a su manera los universitarios de la UPN para ampliar sus canales de comunicación e integrar mejor sus cuadros y sus propuestas académicas y políticas. En este proceso, la poca habilidad política de las autoridades, y probablemente la poca visión académica que poseían, no pudo contener la fuerza de una comunidad universitaria ávida de autonomía. Se añadía a esta situación la presión acostumbrada de los grupos sindicales por incremento salarial y mejoramiento de las condiciones laborales que se tradujo en varios paros de labores y en conflictos internos.

La moneda universitaria ya había sido echada e, independientemente de los excesos y la poca sensibilidad organizacional para reconocer las implicaciones políticas, académicas y técnicas de una estructura paralela de participación, gestión y decisión, se había dado un gran paso en el reconocimiento de la identidad de los universitarios pedagógicos. En adelante ninguna propuesta de reforma interna de la Pedagógica podía dejar de lado esta identidad, aunque sí buscar canalizarla en términos de nuevas fórmulas de compatibilidad entre exigencias externas de modernización y desafíos internos de estabilidad institucional y productividad académica. El gran talón de Aquiles seguía siendo, pese a todo, la imagen de elefante reumático que continuaba manteniendo a la UPN con los grandes problemas de ineficiencia interna y la baja calidad de sus servicios educativos. La propuesta universitaria no había

tenido la oportunidad de mostrar que su visión y perspectivas podrían ser la alternativa para conformar una nueva institución de calidad. Los siguientes encuentros institucionales caminarían por este sendero aunque con posiciones más razonadas y con mayores preocupaciones para pensar a la Pedagógica como organización más que como una comunidad de expectativas emancipatorias.

*El ascenso al poder de los universitarios:
las necesidades de organización*

Autocrítica y estrategia para la reorganización de la UPN. De la legitimidad a la eficiencia

En 1992, como resultado de los cambios en el gabinete del gobierno de Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo es nombrado titular de la SEP en sustitución de Manuel Bartlett Díaz. La tarea principal del nuevo secretario era la de culminar la reforma de los planes y programas de educación básica y buscar un nuevo espacio favorable para la descentralización educativa. En mayo de 1992 se emite el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica por el cual se transfiere la administración y los recursos de la educación básica y normal a los gobiernos estatales, donde la SEP conservaría la normatividad de planes y programas y la rectoría del sistema educativo nacional. En el mismo acuerdo, se destaca la importancia de la reformulación de los contenidos, materiales educativos, y la revalorización del magisterio en términos profesionales y salariales. Poco tiempo después, en agosto de 1993, se publica la nueva Ley General de Educación que da estatuto legal al nuevo federalismo educativo y define las atribuciones de competencia exclusiva y concurrencial entre los niveles de gobierno federal y estatal.

La UPN entró al paquete de transferencia, por lo que la administración de los bienes muebles e inmuebles –tanto como los recursos presupuestarios de sus unidades regionales– pasó a formar parte de los ejecutivos estatales. Esto, evidentemente, cuestionó la idea central de sistema nacional de UPN que había sido sostenida por la mayoría de los grupos universitarios. Un clima de

incertidumbre y de sospechas empezó a rodear el entorno de la UPN, en espera de las decisiones que tomara la SEP sobre el futuro que tendría en el nuevo contexto político e institucional de la educación pública y, en particular, de las instituciones formadoras de docentes.

En este contexto, el secretario de Educación Pública designa como titular de la UPN a Olac Fuentes Molinar quien se había desempeñado como presidente de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro. El nuevo rector se caracterizaba por una trayectoria distinta a la de sus antecesores. Aunque de extracción normalista, Olac Fuentes no había sido miembro prominente del PRI ni tampoco de la franja de funcionarios normalistas aliados de la burocracia estatal. Por el contrario, provenía de corrientes políticas de izquierda y había desarrollado sus principales actividades en el ámbito universitario con tareas y proyectos vinculados con diferentes instituciones de educación superior. Fuentes Molinar era también reconocido por sus contribuciones en la prensa nacional sobre temas educativos, y como uno de los principales críticos de la política educativa. Intelectual reconocido por sus aparentes convicciones democráticas, Fuentes Molinar había entrado al ámbito de la política educativa como un elemento de reforma que podría mediar entre los dos anquilosamientos burocráticos predominantes en la SEP: la burocracia política y el SNTE. Su designación en la UPN por un grupo de ideología tecnocrática y modernizadora, bien podía interpretarse como la posibilidad para llevar a cabo la restructuración de la Pedagógica de acuerdo con los criterios académicos de una universidad que fuera consecuente con la restructuración del normalismo y la reforma del Estado en materia educativa.

Olac Fuentes Molinar entra a la UPN con una nueva idea de transformación universitaria. Le importa sobre todo la necesidad de reconocer los principales problemas académicos y, a través de fórmulas de participación de la comunidad universitaria, hacer una nueva propuesta de acción educativa con la renovación exigida de sus finalidades y campos de acción. De aquí debía surgir un proyecto de organización que fuera compatible con las nuevas tareas de la universidad; pero no sustituyendo los medios por los fines, como parecía haber sucedido en la experiencia de restructu-

ración de la UPN, puesto que lo fundamental no eran las estructuras orgánicas sino la redefinición del proyecto académico.

En un documento elaborado por el propio rector denominado *Reflexiones sobre el futuro de la Universidad Pedagógica Nacional. Su carácter nacional y sus funciones sustantivas*, presentado en 1992 al Consejo Académico para su discusión, se hicieron evidentes las propuestas y el estilo de dirección que Fuentes Molinar mantendría durante su gestión. El documento había sido elaborado a título personal, sin ningún apoyo de las áreas de la universidad ni siquiera de las más cercanas a la plana mayor de Rectoría. Al parecer el nuevo rector quería mostrar a la comunidad universitaria sus capacidades intelectuales y el conocimiento que tenía sobre la historia y el funcionamiento actual de la UPN. Recordemos que Fuentes Molinar no había sido académico de la UPN y, a pesar que tenía nexos con algunos grupos académicos de la institución, nunca había formado parte de su planta académica ni había participado en algún programa académico sustantivo. Por eso, en un afán de ganar legitimidad frente a la comunidad de universitarios, el rector había decidido exponer su proyecto de universidad en un formato intelectual, como un ensayo de reflexión, que podría ser leído académicamente, antes que de manera burocrática.

El documento aludido partía del reconocimiento del cambio de contexto que había experimentado la UPN a la luz de la federalización de la educación básica y normal, lo cual representaba una oportunidad para pensar en una nueva forma de organización y en una alternativa para desarrollar sus funciones sustantivas. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica había provocado —en opinión del rector— que la UPN experimentara, en los hechos, un cambio organizativo de fondo al ser transferidas sus 68 unidades regionales a los gobiernos de los estados. Por lo que esta situación demandaba “la renovación de nuestro proyecto académico, con las metas de asegurar la transición ordenada al nuevo esquema de federalismo y mejorar y diversificar el cumplimiento de las funciones sustantivas de la universidad” (*Reflexiones...*, 1992, p. 1).

Esta renovación organizativa debía, asimismo, servir para realizar un ejercicio crítico acerca de los principales problemas que tenía la UPN en el ámbito académico en relación con el cumpli-

miento de sus responsabilidades de formación y actualización de maestros y especialistas, y el mejoramiento de la educación básica del país. En un juicio severo sobre la UPN, Fuentes Molinar advertía que

[...] la universidad no posee las condiciones adecuadas para cumplir con eficiencia y creatividad estas tareas educativas trascendentales. La institución tiene recursos humanos y materiales y un legado académico que son un patrimonio valioso de la educación nacional. Pero además de que su estructura es en muchos aspectos obsoleta, a lo largo de los años ha acumulado deficiencias y vicios que si no son superados en el corto plazo, impedirán a la universidad ingresar en una fase más madura y productiva de desarrollo (*ibidem*, p. 2).

La reforma propuesta, sin embargo, estaba dirigida al fortalecimiento y diversificación de las funciones sustantivas, para posteriormente estar en condiciones de transformar la estructura administrativa y las formas legales. Con una fuerte crítica al proceso anterior que había vivido la UPN durante la rectoría de Mariano Díaz, Fuentes Molinar afirmaba: “Evitaremos de esta manera la experiencia poco positiva, que ya se ha tenido en la universidad, de concentrarse en un debate sobre estructuras orgánicas, sin antes haber evaluado y discutido las funciones sustantivas” (*idem.*).

Al sostener la tesis básica de las carencias y deformaciones de la UPN, el nuevo rector lanzaba una convocatoria a la comunidad universitaria para que reconociera sus problemas centrales con el propósito de que la reforma propuesta no fuera “ficticia, sin eficacia y sin credibilidad”. Hacía manifiesto también que para entrar a la reforma no sólo se requería de la participación de la comunidad, sino que había la necesidad de “afectar intereses y modificar rutinas y costumbres muy arraigadas en la universidad” (*ibidem*, p. 3). En estos términos, la propuesta de restructuración de la UPN remediaría por primera vez lo que casi siempre le cuestionaba todo mundo: los problemas de ineficiencia, el mal aprovechamiento de los recursos y los fuertes déficit de desempeño en la actividad académica, al igual que la inequidad interna patente en la relación entre el centro y la periferia del sistema nacional UPN.

Por principio de cuentas, y con el propósito de adecuar la organización de la UPN al nuevo marco de la federalización, era

necesario repensar la estructura centralizada de la UPN. Ésta se había convertido en un obstáculo a sus funciones por dos razones fundamentales. Primero porque “la atribución total de la autoridad y de las decisiones de los órganos centrales, en los cuales existió además una limitada participación colectiva, privó a las unidades de toda capacidad de iniciativa y volvió muy lento el flujo de orientaciones académicas y de los recursos técnicos y materiales”, y en segundo lugar, porque

[...] la centralización académica impuso para todo el país modelos homogéneos e invariables de planes y programas académicos, materiales de estudio, procedimientos y calendarios. Ciertamente, es necesaria la coherencia en lo fundamental de un modelo que opera nacionalmente, pero la rigidez del sistema ha imposibilitado la diversificación de las propuestas académicas conforme a las distintas necesidades de la educación y del magisterio en las regiones del país y en los hechos dificultó enormemente el surgimiento de adaptaciones e innovaciones surgidas de las propias unidades (*ibidem*, p. 5).

La crítica al centralismo de la UPN no debía traducirse en la disolución del sistema nacional UPN y, por lo tanto, había que cuidar sobremanera que las unidades regionales no se extraviaran de manera azarosa dentro de los sistemas de formación de maestros que funcionarían en cada estado. Se necesitaba consolidar el proyecto nacional UPN, pero con nuevas reglas institucionales que garantizaran su adecuado desenvolvimiento en la profesionalización del magisterio. Para ello había que garantizar que la UPN mantuviera en todo el país las licenciaturas de nivelación para profesores en servicio de educación básica; ofreciera en la unidad Ajusco y en las unidades regionales que reunieran las condiciones adecuadas, licenciaturas de formación profesional en campos específicos disciplinarios; patrocinara estudios de especialización y posgrado en aquellas unidades regionales que reunieran las condiciones académicas; realizara la investigación básica, aplicada y de desarrollo para apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación básica; siguiera con la experimentación y aplicación de propuestas y materiales destinados a la actualización permanente de maestros; participara en el mejoramiento de materiales, medios y procedimientos de enseñanza para la educación básica; y

realizara una sólida difusión científica y cultural dirigida hacia los maestros en servicio (*ibidem*, pp. 7-8).

Para fortalecer el sistema UPN, había que mantener la normatividad y la rectoría académica; pero no sólo para regular la elaboración y administración de planes y programas de estudio, sino además para controlar los requisitos y criterios del funcionamiento institucional. Así, la normatividad debería incidir en los perfiles de ingreso del personal académico y en los criterios y procedimientos para su designación y promoción. Se debería participar, asimismo, en la definición de los perfiles de los directores de las unidades foráneas y en los procedimientos para elección, así como en la regulación de las características que debiera reunir el trabajo académico en la docencia, la investigación, y la difusión y extensión. Igual sentido tendría la intervención para el control de las disposiciones relativas a la inscripción, promoción y titulación de estudiantes; sin dejar de lado la posibilidad de seguir controlando los criterios y mecanismos para evaluar los resultados del trabajo y uso de recursos en las unidades UPN (*ibidem*, pp. 10-11).

Para el ejercicio pleno de una normatividad eficaz en el desarrollo de las tareas académicas de la universidad, era indispensable partir de un juicio crítico que permitiera reconocer los puntos más débiles y encontrarles solución. Como rasgo distintivo de la rectoría de Fuentes Molinar respecto de las administraciones precedentes, debe destacarse la crítica abierta que efectuó al funcionamiento de la universidad, lo que en el fondo era un fuerte cuestionamiento a las rectorías anteriores, pero también al trabajo de varios de los grupos universitarios que, por complicidad o inercia política, habían contribuido al deterioro de las actividades académicas. En esta perspectiva se ubican las críticas puntuales que el rector hizo a cada uno de los programas académicos de la UPN.

En el ámbito de las licenciaturas de formación inicial que se impartían en la unidad Ajusco (psicología educativa, pedagogía, sociología de la educación y administración educativa) eran dos los problemas centrales: uno, el que correspondía al "sostenido estancamiento de la demanda de ingreso", y otro, el que concernía a los planes y programas de estudio. Sobre el primer punto se destacaba la necesidad de buscar las razones por las cuales estas carreras no eran atractivas para los estudiantes y, sobre todo, para

los de origen magisterial. Se hacía énfasis en que la matrícula promedio sostenida en estas licenciaturas –de alrededor de 2 700 alumnos en los últimos cinco años– hizo que la demanda de ingreso fuera similar a la capacidad de admisión, con lo que el examen de selección había perdido su función. Se advertía también sobre la escasa afluencia de profesores en servicio a estas carreras debido a que “mientras en las primeras generaciones atendidas por la UPN los profesores en servicio representaban cerca de la mitad de la matrícula, esta proporción se ha reducido a uno de cada diez en la generación actual” (*ibidem*, p. 14). Esta situación, considerada como un problema académico de primer orden, exigía buscar los mejores mecanismos para mantener la apertura a una población con diversos orígenes escolares, para lo cual había que construir un currículum con horarios escolares flexibles que diversificaran la oferta académica y ampliaran las posibilidades de estudio del magisterio en el área metropolitana de la ciudad de México.

A este diagnóstico se agregaban los problemas de altos índices de abandono escolar e irregularidad y bajo nivel de titulación²¹ que eran preponderantes en las licenciaturas escolarizadas. Central también en este ámbito era el reconocimiento de la desatención en el cumplimiento elemental de las tareas docentes con el consecuente ausentismo e irregularidad en el desarrollo de los cursos. Junto aparecía la necesidad de revalorar los estímulos al desempeño académico con la pretensión de hacer que éstos realmente permitieran impulsar una docencia creativa y regular equiparable con cualquier otra actividad académica.

Las actividades de docencia y las licenciaturas impartidas en las unidades regionales no salían mejor libradas de los problemas y los juicios críticos. Las licenciaturas que se dirigían a los maes-

²¹ “La deserción en la UPN es considerablemente mayor que la media nacional de los estudios universitarios: en una generación típica, se necesitan entre tres y cuatro alumnos de primer ingreso para producir un egresado. Aunque en las generaciones más recientes la situación ha tendido a mejorar, todavía el abandono, sólo en el primer año de estudios, alcanza un nivel de 34 por ciento. Por lo que hace a la irregularidad, esta situación afectaba en el ciclo escolar pasado 31 por ciento de los alumnos, lo cual, además de los efectos negativos que ejerce sobre las posibilidades estudiantiles de culminar sus estudios, obligó a crear 23 cursos destinados exclusivamente a alumnos irregulares” (*Reflexiones...*, 1992, p. 14).

tros en servicio se caracterizaban por un alto índice de deserción y por la lentitud de los estudiantes en los procesos de acreditación.²² Se evidenciaba que diversos componentes de estas licenciaturas no funcionaban como se esperaba: el autodidactismo en el que se habían fundado no había tenido éxito debido a la incompatibilidad de la lógica autodidacta con los hábitos y compromisos del docente; los contenidos de las licenciaturas eran demasiado teóricos y no consideraban las necesidades y experiencia del maestro, aparte de que mantener diversos programas de licenciatura para un mismo destinatario, generaba desorden y confusión; los materiales de estudio, que sólo se reducen a textos y antologías, adolecían de insuficiente actualización y serios problemas de calidad y pertinencia; y las asesorías, que habían sido pensadas como apoyo y orientación al aprendizaje independiente, por razones de hábitos académicos de estudiantes y docentes, gradualmente se fueron convirtiendo en formas más escolarizadas.

La investigación realizada en la UPN también reflejó problemas fundamentales, entre los que sobresalieron aquellos vinculados con el mal aprovechamiento de los recursos humanos destinados a la investigación. Las 282 plazas de tiempo completo que existían en la unidad Ajusco de profesores-investigadores no habían tenido efectos significativos en la consolidación de los proyectos de investigación, que casi siempre se hacían a título individual sin ningún respaldo en líneas institucionales. Aparte de que no existían órganos colegiados para evaluar la calidad y dar seguimiento a los proyectos, no había normas claras que regularan su registro, evaluación y apoyo. Tampoco se había cuidado la infraestructura material de apoyo ni los mecanismos de discusión colectiva y formación de investigadores. Se cuestionaba también que existieran investigadores de tiempo completo aislados completamente de la

²² "Desde 1979 y hasta 1991 se habían registrado como alumnos de primer ingreso a estas Licenciaturas un cuarto de millón de profesores en servicio; si la serie histórica se corta en 1988, el primer ingreso acumulado es de 200 000. Al comparar estas cifras con el número de egresados, resulta que en el mejor de los casos sólo uno de cada diez alumnos inscritos ha logrado terminar sus estudios. Decenas de miles de maestros que se inscribieron en nuestra institución y que lograron alguna acreditación se han retirado de la UPN" (*ibidem*, p. 19).

docencia, lo mismo que la falta de vinculación con diversas instituciones nacionales e institucionales en materia de investigación y financiamiento de proyectos (*ibidem*, pp. 27-29).

A la difusión del conocimiento y la extensión de la cultura se le cuestionaba su carencia de especificidad y la ausencia de una orientación concreta hacia el sector educativo, en particular, hacia los maestros en servicio. Se había perdido de vista que los servicios de actualización eran una parte estratégica para la incidencia de la UPN en la profesionalización del docente debido a las tendencias decrecientes de incorporación al servicio educativo de nuevos maestros. No se habían explorado tampoco los medios y las técnicas vinculadas a la producción de materiales de audio, video e impresos que propiciaran un uso más autónomo por los docentes en servicio. Era también evidente que la UPN no había podido consolidar publicaciones de nivel y tampoco se había podido lograr una línea de publicaciones dirigidas específicamente a la formación y actualización de maestros.

El documento terminaba con una propuesta de mecanismos de participación para que la comunidad universitaria pudiera reaccionar ante la convocatoria de reorganización y definición del nuevo proyecto académico. El consenso básico sobre el mismo tendría que ser construido con los trabajadores académicos y administrativos, los estudiantes y las autoridades de todas las unidades de la UPN. Esto exigía propuestas sistematizadas en torno de las funciones sustantivas de la UPN. La expectativa era que el nuevo proyecto estuviera listo para septiembre de 1993.

En la propuesta de Fuentes Molinar vemos varias realidades emergentes que contribuyeron a moldear al actor universitario. En primer lugar destaca que la presencia del rector evidenciaba a una fracción de los universitarios, aquellos de actitud reformista frente a la política educativa que no comulgaban con el radicalismo de izquierda. Eran académicos aparentemente de vanguardia al sostener una propuesta con capacidad organizativa a través de la cual se podía reflexionar sobre su propia práctica, en un sentido diferente a las posiciones de masas. Para ellos, la UPN no era el crisol de la democracia, sino un espacio de organización razonada de las actividades académicas. Esto se expresó en la marginación de muchos grupos académicos que habían jugado un papel de pri-

mer orden en procesos anteriores. Implicó, también, la conformación de un grupo compacto de comando que difundió y controló la estrategia en todos los sectores académicos.²³ Ellos harían que la participación de la comunidad no se tradujera en expresiones sin fondo y sin contenido, y que la propuesta no se prestara a la lucha por puestos o posiciones dentro de la estructura. No se trataba, por lo tanto, de asumir que la UPN era de los universitarios, sino de aprovechar la oportunidad de conducción que mejorara su eficiencia y la fortaleciera frente a la burocracia y la propia SEP.

En segundo lugar, la propuesta de la rectoría dejaba también entrever un proyecto que, si bien era compatible con el de la burocracia modernizadora de la SEP, representaba una visión propia, construida sobre la base del imaginario y la capacidad de acción de los propios universitarios. Se trataba de un posicionamiento alternativo con cercanías a la SEP y a la lógica universitaria, pero distanciado del normalismo y del radicalismo ultrademocrático de buena parte de los "grillos" universitarios. El nuevo proyecto apostaba, de esta forma, a ser más académico que el de los universitarios especializados en la movilización de masas; más pertinente para el magisterio que el normalismo tradicional y sus prácticas anquilosadas, y mejor organizado y controlado que el que pudiera mostrar la burocracia convencional de la SEP. A todos estos extremos se les excluiría y, en todo caso, sólo podrían incluirse las visiones más progresistas.

En tercer lugar, el grupo emergente en el seno del aparato de decisiones de la UPN sostenía un proyecto de alcance nacional. Si bien tenía la idea de mantener y consolidar el sistema nacional UPN, esto no se realizaría a costa de la lucha estéril por el control centralizado, sino gracias a fórmulas descentralizadas y cooperati-

²³ En torno de este aspecto vale la pena señalar el conflicto suscitado durante la gestión de Olac Fuentes Molinar sobre la licenciatura en sociología. Olac y las autoridades habían decidido cancelar el ingreso a la licenciatura y canalizar el desarrollo de este programa hacia opciones de posgrado. Los académicos de esta licenciatura se opusieron e hicieron varias movilizaciones internas contra la rectoría. En términos similares sucedieron varias confrontaciones sindicales, que acusaban a Olac y su grupo de prácticas autoritarias y de exclusión de otras perspectivas e intereses legítimos dentro de la universidad.

vas que al tiempo que garantizaran mayor eficiencia interna y externa, permitieran reproducir y mantener la identidad del proyecto UPN en el contexto regional y nacional. Esto, sin embargo, chocó con las distintas visiones del proceso dentro de la SEP y algunas de sus fracciones burocráticas.

Finalmente, algo que se hizo permanentemente explícito es el apoyo del titular de la SEP, Ernesto Zedillo, al rector, lo que fue capitalizado de diversas maneras para lograr un conjunto de recursos de apoyo para fortalecer el proyecto. Financiamientos adicionales para la compra de infraestructura de telecomunicaciones; canalización de recursos para participar en el proceso de reforma de planes, programas y libros de texto en educación básica,²⁴ y fondos de apoyo para consultorías externas fueron, entre otras, las oportunidades que ofreció la SEP al proyecto de este grupo.

El nuevo proyecto académico. La racionalidad entre los fines y los medios

Cuatro meses después de su nombramiento como rector de la UPN, Olac Fuentes pasó a ser subsecretario de Educación Básica, pero pudo influir en el secretario y las autoridades respectivas de la SEP para dejar en la titularidad de la UPN a la maestra Magdalena Gómez Rivera quien había sido profesora fundadora de la UPN y participante activa en varios de los grupos de trabajo institucional en diversas administraciones. La maestra Gómez Rivera había sido secretaria académica del equipo de Olac Fuentes, por lo que buena parte de la estrategia de transformación de la Pedagógica había estado entre sus manos.

Desde febrero de 1993, fecha en que toma formalmente posesión de la rectoría, la profesora Gómez Rivera se dio a la tarea de

²⁴ Un grupo de académicos de la UPN coordinados por Olac Fuentes Molinar participó en el concurso convocado por la SEP para la formulación de propuestas de libros de texto para diversas asignaturas de educación primaria. De este grupo salieron tres de las propuestas ganadoras y algunas otras más que fueron consideradas por la comisión respectiva en la formulación de los nuevos libros de texto para educación primaria.

convocar y coordinar a la comunidad universitaria de todo el país para que participara en la creación del nuevo proyecto académico de la UPN. Con todo, el 15 de febrero de 1993, la rectoría emitió una convocatoria dirigida a la comunidad académica de la sede central de Ajusco, para la elección de la Comisión de Apoyo al Consejo Académico, “con el propósito de impulsar la discusión y la elaboración de propuestas para el proyecto general de transformación” de la UPN (Convocatoria UPN, 15 de febrero de 1993). Esta convocatoria fue planteada en términos de un proceso electoral interno donde diversas planillas de académicos concursarían, para ganar el voto de sus pares, con la finalidad de formar parte de la estrategia de elaboración del nuevo proyecto académico de la UPN. Hubo comisiones electorales y una reglamentación específica sobre los procedimientos de registro, elección y cómputo de votos. Con esta estrategia se perseguía constituir una fórmula de representación legítima que garantizara el respaldo de la comunidad académica al eventual proyecto académico de la universidad que se generara.

Se emitieron, también, dos convocatorias más: una para la integración de comisiones temáticas²⁵ “que promuevan y sistematicen las propuestas y las reflexiones para la reformulación del Proyecto Académico[...] así como las formas de organización y de normatividad que del mismo se deriven” (Convocatoria UPN, 23 de febrero de 1993); y otra para la realización de foros de unidad y reuniones regionales²⁶ que permitieran sistematizar las propuestas de cada unidad y presentarlas, analizarlas y discutir las en ámbitos regionales (Convocatoria UPN 4 de junio de 1993). Se llamó, igualmente, a una Reunión Nacional de Posgrado y se realizó la Primera Reunión Nacional de Egresados UPN, con lo cual fue posible obtener otras valoraciones y sugerencias sobre el funcionamiento de la universidad.

²⁵ Las líneas temáticas de las comisiones eran: 1. Docencia en la modalidad escolarizada; 2. Docencia en las modalidades abierta y semiescolarizada; 3. Investigación; 4. Actualización, extensión y servicios bibliotecarios, y 5. Difusión, política editorial e intercambio académico.

²⁶ Se realizaron cuatro reuniones regionales en los siguientes lugares y fechas: Guadalajara, el 15 y 16 de junio; Tlaxcala, el 18 y 19 de junio; Monterrey, el 22 y 23 de junio, y Mérida, el 25 y 26 de junio.

De nueva cuenta, el proyecto se abría a la comunidad universitaria, ahora mediante mecanismos más sistematizados, pero donde finalmente prevalecían criterios de representatividad, participación y democracia. El proceso también se hacía ahora bajo la inspiración de un liderazgo académico que había establecido las guías fundamentales en donde se moverían las discusiones fundamentales. Las autoridades que coordinaban el proceso ya no eran burócratas ni normalistas, sino universitarios salidos de la academia, conocidos por muchos en la universidad; además estaban legitimadas por su trayectoria académica y respaldadas institucionalmente por el secretario de Educación Pública. Se trataba, además, de procedimientos de consulta conocidos y aceptados por la mayoría de los universitarios como los más adecuados para construir consensos desde la base y evitar los riesgos del autoritarismo y la imposición.

Pero el nuevo proceso de consulta tenía que ser organizado; había que llenarlo de tiempos y productos definidos mediante una lógica programática que no sólo expresara mecanismos formales, sino criterios de control e influencia para orientar el proceso hacia donde debería ir y no hacia horizontes disruptivos, caóticos o antisistémicos. Para la nueva rectoría quedaba perfectamente claro que el espacio abierto por la SEP tenía que ser llenado con planteamientos razonables para la política de modernización del nuevo grupo en el poder. Tenían que cuidarse los contextos políticos y las sensibilidades ideológicas; potencializar propuestas y cuidar los flancos de las supervisiones administrativas a que estaba sujeta la universidad. En suma: se trataba de mostrar capacidad organizativa y estrategia de conducción.

En consecuencia, fue sintomático que la convocatoria política de la nueva rectoría para formular un nuevo proyecto académico fuera manejado en por los menos dos frentes: el frente de movilización académica, controlado por la inserción de grupos simpatizantes de la nueva rectoría y coordinado en términos de un conjunto de reglas institucionales de participación y decisión, y el frente de asesoría logística, conformado por grupos de expertos y consultores en planeación y desarrollo educativo. Entre los miembros del primer frente estaban personas adheridas a redes y coaliciones que el grupo académico de la rectoría había construido a través de

años de trabajo: colegas y pares reconocidos por su trayectoria académica o por su capacidad de coordinación institucional. Respecto de los miembros del segundo grupo, destacaban los asesores coordinados por Pablo Latapí, conocedores de la realidad educativa del país y expertos en los esquemas de la planeación estratégica.

La pinza no podría cerrarse sin la participación de otro grupo que atendiera las solicitudes sectoriales en materia de planeación, programación y presupuesto, evaluación y auditoría. Se trataba de gente que conocía el manejo burocrático y las minucias de la administración y el control presupuestario, además de que contaba con las relaciones básicas en el sector público para la negociación y la adquisición de los recursos de apoyo. En este último frente, el objetivo central era penetrar en la academia para sensibilizarla de la importancia de aceptar los códigos y sistemas de los controles burocráticos; buscar la manera de que se apropiara de éstos, y hacer patente la idea de que la planeación, administración y evaluación, que el ambiente público solicitaba, no tenía porque ser ajeno a lo que los académicos hacían y que, incluso, éstos podrían hacer que aquellos instrumentos fueran utilizados para mejorar la organización de su trabajo.

Pero también era necesario coordinar el trabajo de estos tres equipos, con la finalidad de evitar al máximo que sus lógicas se impusieran y penetraran, como forma dominante, en el ambiente universitario. Habría que hacerlos converger en los momentos oportunos y separarlos en otros, mantener relaciones jerárquicas o colegiales según fuera prudente, y guardar la distancia necesaria y los apoyos recíprocos correspondientes. Si bien era cierto que la movilización universitaria y la academia eran el corazón de la universidad y del proceso que estaba viviendo, era también muy claro que no podían permitirse los excesos en ninguna de sus formas: ni chantajes sindicales ni presiones de grupo ni impunidad a las deficiencias en el cumplimiento del trabajo. Tampoco se valían las prepotencias administrativas ni los secretos técnicos, ni las estrategias academicistas para apropiarse de puestos y funciones centrales de administración y gestión. En fin, todo exigía una fórmula de equilibrio activo y una estrategia de control.

Los universitarios en el poder sentían ya el significado de ser autoridad, de manejar presupuesto, de tomar decisiones; resen-

tían los efectos de la “grilla” y la responsabilidad de mantener el funcionamiento institucional y, sobre todo, de transformarlo. Estaban obligados a mirar hacia el interior y exterior de la universidad y buscar compatibilidades mínimas; hacer presión donde fuera posible; negociar en otros casos, y monitorear permanentemente la orientación de la política educativa para actuar en consecuencia.

El Nuevo Proyecto Académico de la UPN finalmente apareció el 6 de septiembre de 1993. Se hizo público en una ceremonia a la que asistieron varios funcionarios de la SEP y la mayoría de los ex rectores de la UPN. En el nuevo proyecto se hacía referencia a las mejores fortalezas de la UPN a través de los casi 15 años de su existencia, pero también se reconocían sus principales deficiencias. Era el resultado de un esfuerzo común que intentaba vigorizar a la UPN y colocarla a la altura de los retos actuales.

En el marco de la federalización el Proyecto Académico mantuvo de entrada una apuesta fundamental: mantener el sistema nacional UPN, lo cual implicaba establecer con claridad el marco de la normatividad nacional y la rectoría académica, así como las formas y mecanismos para el fortalecimiento y desarrollo de las unidades regionales. El proyecto advertía claramente que: “Nunca como hoy ha sido tan necesario suprimir barreras, prejuicios y distancias entre la sede central Ajusco y las unidades UPN”; además que se “propone crear y consolidar una visión de futuro de nuestra institución que, a través de las unidades UPN –en tanto integrantes del respectivo sistema estatal–, coadyuve en la formación y actualización de maestros, con criterios comunes y con una normatividad académica nacional, cuya vigencia se mantiene” (Proyecto Académico UPN, 1993, p. 5).

El proyecto académico retomó varios aspectos innovadores. La UPN como universidad cuestionaba la clásica división entre funciones sustantivas –docencia, investigación y difusión– puesto que ésta “tiende a equiparar su esencia con la forma administrativa que adopta su ejercicio, lo cual provoca la parcialización y desarticulación del quehacer académico” (*ibidem*, p. 6). Se proponía como una estrategia encaminada a resolver este problema la conformación de campos problemáticos que organizarían el quehacer de la UPN en forma estrechamente vinculada. Estos campos

eran “el relativo a la Formación de Profesionales de la Educación, que constituye una prioridad inobjetable; el que aborda el Desarrollo de la Educación Básica, y el que comprende los Procesos Educativos y la Cultura Pedagógica” (*idem.*). La organización de estos campos permitiría elaborar y desarrollar programas y proyectos concretos, lo mismo que establecer las líneas de fortalecimiento institucional y definir los proyectos prioritarios.

Era clara también la alusión a la especificidad de la UPN, sus principales finalidades y las necesidades de reorientación. Se concebía a la UPN como una universidad con identidad propia, y en una crítica velada a las perspectivas universitarias que suscriben el pensamiento abstracto se decía: “Existen en el sistema de educación superior del país otros espacios académicos dedicados a canalizar las más amplias y abstractas inquietudes teóricas, legítimas sin duda; a nosotros también nos interesa la teoría, pero aquella que nos permita comprender y resolver problemas concretos de la escuela pública” (*ibidem*, p. 7) . En esta reflexión quedaba apuntado el eje básico de la UPN: “La universidad no puede permitirse mantener una dinámica que la aleje del magisterio en servicio, de la educación básica y del Sistema Educativo Nacional”.

También era perceptible una nueva imagen de la academia universitaria, y frente al gran problema de los estímulos económicos para el personal académico, se tomaba una posición realista al decir que tales estímulos deberían estar asociados a ejercicios continuos de evaluación del quehacer universitario pues “sólo de esta manera podemos justificar y gestionar recursos adicionales” (*idem.*). En forma similar se entendía el gran problema de la relación entre lo académico y lo laboral, sobre todo en el plano de la federalización, puesto que los “requisitos de ingreso y promoción, que tienen una obvia dimensión laboral, fueron establecidos, justamente, como garantía de calidad académica” (*ibidem*, p. 7) lo cual, ahora, al aparecer la figura de los estados en el control de la parte laboral, podía verse interrumpido. Al respecto, había un pronunciamiento por mantener el “equilibrio entre estos aspectos”, mediante el apoyo de las “gestiones necesarias”, ahí donde la dualidad de éstos afectara la buena marcha del Proyecto Académico.

Universidad con identidad propia; finalidades claramente vinculadas con el magisterio en servicio y el sistema educativo nacional;

campos problemáticos y articulación de funciones; crítica de los universitarios a sí mismos; manejo de la dualidad laboral-académica y sistema nacional, entre los aspectos más relevantes, constituiría la nueva propuesta que la UPN ofrecería a sus diferentes públicos: la burocracia de la SEP, el SNTE, el normalismo y el magisterio en servicio y, sobre todo, a los propios universitarios.

Por primera vez en la historia de la UPN, se ofrecía una visión distinta de lo que debiera ser la organización académica de la universidad. Con el refrendo de sus finalidades principales se intentaba convertir la estructura, contenidos y funciones, que por mucho tiempo habían estado dispersos, en una propuesta más integrada con fundamento académico, con base teórica, con metodología, con elementos de planeación y con propuesta de definición de los medios necesarios para alcanzar sus fines. En consecuencia, los denominados campos problemáticos que planteaba la UPN se concebían,

[...] como delimitaciones de la realidad educativa y de competencia institucional donde se compromete a intervenir de manera significativa. Comprenden la interacción entre sujetos, ámbitos y procesos, y posibilitan delimitar áreas de estudio e intervención [...] dominios específicos de problemas, para lo cual se conjugarán la construcción, indagación y socialización del conocimiento. Así, la docencia, la investigación y la extensión se fortalecerán basadas en una especificación de problemas que atenderán de manera integrada [...] Los campos, además] agrupan una serie de problemas: para su tratamiento se establecen áreas y líneas de desarrollo académico con base en las cuales se formulan programas y proyectos. Las áreas delimitan prioridades de atención en los campos y establecen criterios de intervención institucional en los mismos. Una línea de desarrollo es un eje directriz que sustenta y articula un conjunto de programas y proyectos orientados al análisis de los problemas del campo [...] y los programas se definen como una unidad académica institucional y de amplia prospectiva, que articula de manera estratégica y flexible, y da coherencia a un conjunto de proyectos de docencia, investigación y extensión, que tienen por objetivo atender los campos problemáticos (*ibidem*, pp. 25-26).

En cada campo problemático se hacía un ejercicio teórico de justificación y caracterización al que se buscaba traducir en térmi-

nos de tendencias, compromisos y áreas y líneas de desarrollo académico. Con este enfoque, en el campo de Formación de Profesionales de la Educación “se identifican como sujetos a los maestros de educación básica en servicio, los formadores de maestros y los profesionales de apoyo a la educación que, a través de la diversidad de prácticas educativas, comparten una problemática común” (*ibidem*, p. 29). Este campo se justificaba por la importancia que ha tenido la profesionalización del trabajo docente para la política educativa como instrumento fundamental para mejorar la calidad de la educación. De ahí que lo expuesto en el Acuerdo Nacional para la Modernización, la Ley General de Educación, la propia “Carrera Magisterial” y el Programa de Actualización del Maestro, “ratifica un campo de acción en el que la universidad puede contribuir de manera sustancial a la formación de profesionales de la educación mediante programas de actualización, licenciatura y posgrado” (*idem.*). Las tendencias en este campo mostraban propuestas múltiples y diversas, aunque lo cierto era que los programas y proyectos de formación se habían abordado como una práctica y no como un campo de conocimiento.

Siendo así las cosas, la UPN podría ofrecer propuestas que, al responder a los requerimientos teóricos y prácticos del magisterio, se orientaran hacia aspectos fundamentales de la educación, como la organización, la administración educativa, el currículo y la evaluación, entre otros. En este campo se presentaban como áreas de desarrollo académico la formación para y en la docencia, la formación para la docencia y la investigación educativa y la formación para apoyar los procesos educativos. Como líneas de desarrollo se incluían: formación de maestros en servicio, formación de formadores de maestros de educación básica y formación de profesionales de apoyo a la educación.

El campo Desarrollo de la Educación Básica, a partir de una caracterización crítica sobre los rasgos de ineficiencia, inequidad y falta de relevancia que se han hecho manifiestos en este nivel educativo, y en congruencia con los objetivos de la política educativa, se abría una ventana de oportunidades a la UPN para “atender los problemas específicos de la educación básica mediante estudios, divulgación de experiencias, elaboración de materiales didácticos y de propuestas pedagógicas para la enseñanza y aprendizaje de

contenidos escolares” (*ibidem*, p. 36). Tal propuesta era congruente con las tendencias de modificación de planes y programas, el mejoramiento de los materiales didácticos y el impulso a la participación de los padres de familia. Al igual que en otros campos, en éste se realizarían investigaciones y estudios comparativos, y el diseño y experimentación de propuestas pedagógicas y materiales educativos. A su vez, se preveían las áreas de estudios y propuestas pedagógicas para la educación básica y la escuela, y estudios sobre la educación básica y el cambio social, de lo que derivaban tres líneas asociadas a los procesos de enseñanza-aprendizaje, la formación básica y competencias y ejes de reflexión teórica y conceptualización (*ibidem*, pp. 37-39).

Finalmente, en el campo de Procesos Educativos y Cultura Pedagógica, se deseaba dar cabida al “conjunto de bienes, valores, significados, saberes y experiencias educativas que dan cuenta de concepciones y prácticas educativas heterogéneas” y que intervienen decisivamente en la relación entre procesos educativos, socialización y entorno sociocultural (*ibidem*, p. 41). En el contexto de la política educativa, sobre todo en la línea de convocatoria a la participación social en los asuntos escolares, se percibía que la UPN tenía una gran oportunidad para consolidar y ampliar el trabajo realizado en el ámbito de la “formación de educadores de adultos, los estudios sobre la tradición pedagógica contemporánea, la difusión artística y cultural y la utilización de los medios de comunicación social para la atención de los maestros en servicio” (*idem.*). En este campo se definían como áreas de desarrollo académico la recuperación de la cultura Pedagógica, y los estudios y propuestas sobre comunicación y situaciones interculturales, a los que se vinculaban cinco líneas de trabajo: cultura magisterial y cultura pedagógica; procesos educativos y socialización dentro y fuera de la escuela; medios de comunicación educativa; educadores y procesos no escolares y procesos educativos interculturales (*ibidem*, pp. 46-47).

Las nuevas finalidades educativas de la UPN, expresadas en los campos, áreas y líneas de desarrollo académico, no podían realizarse, de acuerdo con el Proyecto Académico, sin tomar en cuenta los medios institucionales que dieran la garantía de viabilidad de los programas y proyectos que se establecieran. En una perspectiva

organizacional, el Proyecto Académico percibía líneas de fortalecimiento institucional que tenían como objetivo “mejorar la infraestructura técnica, académica y material, así como las funciones de planeación, organización, administración y evaluación” (*ibidem*, p. 47). El grupo de universitarios que en la rectoría definían el nuevo campo de actuación institucional de la UPN, sabía perfectamente que el fortalecimiento institucional era un elemento central de eficiencia y legitimidad de su proyecto, debido a que incluía buena parte de las expectativas de los académicos, tales como: mejorías salariales, tecnología de apoyo académico, oportunidades de vinculación interinstitucional y estímulos económicos. Por lo tanto, era una preocupación central “los niveles desiguales de formación, capacidad y dedicación al trabajo de los profesores y los investigadores; la ausencia de un sistema propio de información integral, la escasa utilización de la biblioteca y los recursos de información documental” (*idem*).

Había reconocimiento de las carencias e insuficiencias en materia de recursos, pero también la declaración tácita del mal uso y del desaprovechamiento de muchos de los recursos disponibles. Por esta razón, en términos de las nuevas reglas impuestas por el Proyecto Académico, había que subsanar deficiencias, simulaciones y vicios que habían sido parte de prácticas comunes en muchos sectores académicos en el ejercicio de la docencia, la investigación y la difusión y extensión, lo mismo que en el ámbito de las áreas de apoyo académico básico: biblioteca, servicios de información y programas editoriales.

Lograr los objetivos propuestos, a través de la redefinición o fortalecimiento de los medios institucionales, exigía, igualmente, la utilización de mecanismos adecuados de inducción y coordinación por medio de la planeación, gestión y evaluación de los procesos institucionales. Éstos, deberían estar fundados en el reconocimiento de las nuevas características del contexto de política y realidades interinstitucionales del sector educativo en el marco del federalismo, tanto como en la articulación de las necesidades internas de la universidad y los criterios y requisitos planteados por el sector educativo. Se trataba, de esta forma, de dar congruencia a las acciones académicas considerando siempre la administración eficiente de los recursos (*ibidem*, p. 55).

En el marco del razonamiento estratégico donde parecía situarse el Proyecto Académico, se propuso también un conjunto de prioridades para la acción inmediata. Como una muestra de sensibilidad y capacidad de acción, era indispensable dar continuidad al pasado reciente más significativo de la UPN con las propuestas de innovación, lo que daría mayor sustento político e institucional a la propuesta de reorganización académica. Una prioridad ineludible era, justamente, el replanteamiento de las licenciaturas dirigidas a los profesores en servicio. Con una orientación más adecuada a las características de la práctica docente —lejos del teoricismo excesivo y la rigidez curricular— habría que conformar una nueva licenciatura más integrada, “con base en diferentes modalidades educativas, múltiples perspectivas de formación y una concepción curricular flexible” (*ibidem*, p. 58). Los programas de posgrado resultaban también de primera importancia, sobre todo porque habían sido, en el lustro pasado, uno de los principales ejes de la reactivación de la UPN en varios sectores del magisterio. Especialmente, en las unidades regionales, los programas de posgrado habían resultado ser una fórmula exitosa para consolidarlas como instituciones universitarias y fortalecer su imagen frente al normalismo y otras instituciones de formación y actualización de docentes.

Los programas de actualización para docentes también habían tenido una demanda importante del magisterio y, en el contexto de la oferta de actualización de la SEP, los cursos de la UPN eran percibidos como de mejor calidad, más serios y mucho mejor articulados. Había que buscar, por tanto, una mejor integración institucional y una diversificación paulatina que fuera congruente con los requerimientos locales, regionales y nacionales. En los mismos términos se colocaba el proyecto multimedia, pues representaba una gran oportunidad de aplicación de tecnología de comunicación en el ámbito de la actualización docente, y del uso alternativo de medios y materiales de apoyo didáctico en la escuela.

Con esta perspectiva, el Proyecto Académico advertía sobre la necesidad de evaluar las actividades de todas las unidades de la UPN para inscribirlas en el nuevo marco de trabajo. Se trataba de realizar la evaluación necesaria para que pudieran fijarse plazos para la culminación de tareas o, en su caso, para la definición de criterios de reorientación.

Como puede apreciarse, la experiencia del Proyecto Académico mostraba la aparición de un discurso universitario que ya no habla de participación, consenso y democracia como fórmulas únicas y necesarias del trabajo académico. Aunque sí aparece la idea de participación y los esquemas colegiales, éstos se conciben como parte de un ambiente necesario y deseable pero que no tiene sentido sin fines específicos y programas concretos. De ahí que no hubiera ninguna discusión sobre normatividad o estructuras orgánicas, pues ésta sólo habría de darse una vez que la instrumentación del proyecto así lo exigiera.

El proceso que llevó a la formulación del Proyecto Académico no fue ajeno a pugnas internas entre los propios grupos académicos. Entre protagonismos y chantajes, la propia rectoría tuvo que hacer ajustes internos en su personal directivo para garantizar cohesión en torno de la estrategia de trabajo. Evitar expresiones radicales y oportunismos fue una tarea fundamental para mantener el equilibrio necesario de la propuesta. Implicó incluso remover a una fracción del propio grupo de Olac Fuentes Molinar que intentó una especie de asalto sorpresivo en la conducción del proceso.²⁷

En forma paralela se desató la presión sindical de la delegación de administrativos con motivo de las negociaciones de los estímulos de fin de año. La inexperiencia política y administrativa de los académicos les hizo perder de vista el control que había que tener del manejo sindical en el ámbito de las unidades regionales, hecho que evidenció el privilegio económico y político que la unidad central de Ajusco tenía respecto al resto de las unidades foráneas.

Asimismo, haber ofrecido concesiones especiales al sindicato administrativo y académico de Ajusco había generado conflictos en muchos estados por no tener la capacidad financiera para atender las demandas de los trabajadores de las unidades UPN. Esto provocó presiones en las áreas jurídicas y financieras de la SEP que ponían en entredicho el proceso administrativo de transferencia

²⁷ Me refiero a la salida del secretario académico, el Profr. Sergio Solís, quien había gozado de la confianza del rector Olac Fuentes Molinar. Al parecer, al buscar orientar el proceso en beneficio personal, forzó a la entonces rectora Magdalena Gómez a removerlo junto con su equipo de apoyo.

en el marco de la federalización. Igualmente, la presión que la Rectoría empezó a ejercer en estas áreas para garantizar recursos adicionales que hicieran efectivo el proyecto de sistema nacional UPN —que implicaba canalizar recursos a las unidades regionales, a través de proyectos nacionales— empezó a chocar con varias de las estrategias sectoriales de la política educativa.

En noviembre de 1993, como efecto del relevo del secretario de Educación Pública y de las manifestaciones sindicales fuera de la UPN, se anunció un nuevo cambio de Rector. El nuevo secretario Fernando Solana decidió remover el cuadro directivo de la UPN, y en su lugar designó de nueva cuenta a Eduardo Maliachi y Velasco, amigo personal del secretario quien además era de extracción normalista. Maliachi, que ya había sido rector de la UPN en el periodo 1986-1989, llegaba para hacer efectiva la descentralización y estabilizar a la UPN. Pero su llegada a la universidad, después de cuatro años de haber estado en ella, tenía que enfrentar el nuevo ambiente construido, en el cual el poderío universitario era ineludible.

La reinserción del proyecto burocrático y el arreglo corporativo con los universitarios. La organización delegada

Retorno a la lucha por la estructura. Gobernabilidad y adaptación

El año 1994 y el turbulento proceso electoral que vivió el país, produjo movimientos en la titularidad de la SEP. Fernando Solana dejó la Secretaría para lanzarse como candidato por el PRI a la senaduría por el Distrito Federal, y en su lugar fue designado José Ángel Pescador Osuna, quién sólo estuvo un año a cargo de la titularidad de la SEP. El nuevo presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, nombra como titular de la Secretaría a Miguel Limón Rojas quien mantiene al rector Maliachi y Velasco al frente de la UPN hasta julio de 1996. Entre las razones que explican la permanencia del rector, pese a los cambios de titular en la SEP, se encuentra la buena relación que el rector mantenía con la burocracia política y, en gran medida, la idea de estabilización de la UPN que predominó en las expectativas de los tres secretarios;

expectativa a la que Maliachi, por su trayectoria dentro del sector educativo y por las habilidades políticas mostradas, podía responder. Baste recordar que Maliachi había conducido a la universidad en un periodo similar de transición electoral y política, en 1988, la coyuntura de mayor inestabilidad interna de la UPN, cuando los resultados habían sido cuestionados con mayor virulencia por el SNTE.

Cuando Maliachi toma posesión de su cargo realiza dos acciones fundamentales: remueve a la mayoría de los funcionarios de la anterior administración, y llama a las representaciones de las delegaciones sindicales para dialogar sobre sus demandas; en particular, al sindicato administrativo, que había sido el más contestatario durante el último periodo, se le ofrecen distintos puestos de operación en la estructura administrativa de la universidad. Respecto a los académicos, la estrategia seguida fue la de abrir espacios de decisión y coordinación de programas a algunos grupos que mantenían liderazgo y control sobre las diversas áreas y unidades académicas de la UPN, con lo cual se pretendía contener a los principales focos de movilización y protesta de los universitarios.

Frente a las unidades regionales el rector mantiene una posición cuidadosa y opta por hacer la política de ambigüedad entre normatividad y rectoría académica de la UPN y el respeto de las relaciones laborales y administrativas con los gobiernos de los estados. Aunque continúa con los apoyos que tradicionalmente la unidad central de Ajusco venía ofreciendo a las unidades foráneas —principalmente la edición y distribución de antologías y algunos apoyos académicos—, no generó ninguna expectativa o hizo algún pronunciamiento sobre los apoyos específicos para el fortalecimiento y consolidación de las funciones sustantivas de la universidad. En los hechos, la política de Ajusco y los proyectos nacionales que se desarrollarían se mantuvieron en términos centralizados con el apoyo del grupo de académicos que el rector había cooptado.

Pero las presiones internas y externas del conjunto de la comunidad universitaria, en torno de las tareas pendientes marcadas por el nuevo proyecto académico, obligó a las autoridades a una nueva estrategia de movilización acotada e institucionalizada que garantizara la estabilidad interna de la UPN y ofreciera a la SEP algunas muestras de la efectividad del trabajo de la UPN. En estricto sentido, ambas vertientes de acción se mantuvieron separadas en términos de

dos lógicas políticas distintas, con objetivos claramente delimitados: la primera incluía la lógica participativa y propositiva de la comunidad universitaria; en tanto que la segunda iba encaminada a reestructurar las tareas de la UPN frente al magisterio en servicio y en relación con las unidades regionales de la UPN.

En la primera vertiente era obvio que el Proyecto Académico de 1993 se había convertido en el referente indispensable de las actividades académicas de la UPN. El proyecto no se podía dejar de lado ni era posible tampoco realizar acciones que lo contravinieran radicalmente. Pero también estaba el problema de la agenda pendiente que había dejado el propio proyecto, consistente en emprender las tareas de evaluación y planeación del desarrollo institucional y, particularmente, comenzar a pensar en los cambios normativos y de estructura orgánica que lo hicieran efectivo. Quedaba también pendiente hacer efectivo el procedimiento de la participación de la comunidad universitaria.

En este conjunto de expectativas, la Rectoría decidió convocar a la comunidad universitaria para participar con opiniones y propuestas para la elaboración del Plan Institucional de Desarrollo (PID); la estructura orgánica-académica y la normatividad que regiría el funcionamiento institucional de la UPN. En la tónica ya acostumbrada de participación y representación, el proceso de tales tareas se caracterizó por llevarse a cabo en reuniones acotadas, con pocos representantes y largas jornadas de trabajo.²⁸ A diferencia de los grandes contingentes de representación y participación de 1990 del tiempo en que se discutía el Modelo Global de reestructuración, y en contraste también con las convocatorias para la elaboración del Proyecto Académico de 1993, estas reuniones, si bien intensas, no crearon mayor polémica ni contrasentidos con lo que ya se había aceptado en términos globales, sobre todo en el ámbito de sugerencias concretas para las cuestiones de normatividad y los criterios orientadores para la realización de la planea-

²⁸ Se conformaron tres comisiones, una para estructura, otra para normatividad y otra para el Plan Institucional de Desarrollo (PID), compuestas por nueve miembros cada una: tres representativas de autoridades, tres que representaban a los académicos de Ajusco y tres a los académicos de las unidades regionales (Cf. Minuta de sesiones UPN, 25 de mayo de 1994).

ción institucional. Lo que sí generaba eran expectativas que, de nueva cuenta, remitían al problema de la estructura orgánica y, por tanto, a todo el ámbito de reestructuración que planteaba hacer efectivo el sistema nacional UPN en el contexto de la federalización y del Proyecto Académico de 1993.²⁹

Las cuestiones de normatividad fueron poco desarrolladas y, en realidad, no hubo más que recuperaciones de la legislación vigente y algunas sugerencias de lo que debería realizarse. En este ámbito, volvió a destacarse la demanda nacional para la elaboración de una Ley Orgánica con una propuesta de que a la brevedad posible, autoridades y comunidad universitaria, se abocaran a su realización apoyándose en la asesoría jurídica requerida (Comisión Nacional Sistematizadora UPN, 1994, p. 78). Se insistió también sobre la necesidad de contar con una rectoría nacional fuerte que fuera capaz de incidir “en la toma de decisiones para la planeación, organización, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos [... y que] mantenga una estrecha relación con la SEP y los Gobiernos de los estados, que propicie una comunicación permanente con los sistemas educativos estatales” (*idem*).

En el rubro de normatividad, fue igualmente importante que los presupuestos de las unidades regionales de la UPN se asignaran directamente por el gobierno federal, a través de un acuerdo intersecretarial que permitiera convenir con los gobiernos estatales esta asignación, habida cuenta de que las unidades UPN “for-

²⁹ “El Proyecto Académico estableció como tarea inmediata la elaboración de un Plan Institucional de Desarrollo (PID), para cumplir los compromisos y finalidades estipulados, por lo que se convocó a la comunidad para elaborar, en términos indicativos, los Programas y Subprogramas que debía contener, así como las estructuras académicas organizativas idóneas para operarlos con eficacia y calidad [...] Las unidades UPN del país elaboraron ponencias que fueron presentadas en la Reunión Académica Nacional de Guadalupe, N.L., recogidas por la Comisión Nacional Sistematizadora, la cual integró un documento que fue sometido al análisis y discusión de la comunidad académica, siendo modificado en la Reunión Nacional celebrada en Jalapa, Ver., y cuya redacción final fue hecha por la Comisión Nacional Sistematizadora. El documento resultante de este proceso contiene, en términos indicativos: el Plan Institucional de Desarrollo, la Estructura Orgánico Académica, y la Normatividad para el Sistema UPN; este documento fue aprobado por el Consejo Académico en su XLVI Sesión Ordinaria” (Proceso de Transición, UPN, 1995, p. 8).

man parte del organismo desconcentrado a nivel nacional [por lo que] es recomendable que operen su propio presupuesto, a fin de hacer viable el desarrollo de sus Proyectos Académicos” (*idem.*). Motivo de atención fue igualmente la necesidad de reglamentar los órganos unipersonales, colegiados y de apoyo, tanto como el otorgamiento de estímulos al personal académico, a través de una Comisión Nacional Mixta que garantizara el acceso a estos estímulos de todo el personal académico del sistema nacional UPN. Asimismo, se consideró pertinente normar el ingreso y promoción del personal académico sobre la base de la operación de la Comisión Académica Dictaminadora que a su vez se apoyaría en una estructura homóloga en cada uno de los estados. En este aspecto se insistía particularmente en hacer valer el concurso de oposición como criterio fundamental de acceso a las plazas académicas. Además, se consideró necesaria la intervención normativa y regulativa para el otorgamiento del periodo sabático al personal académico, mismo que debería ser evaluado con criterios académicos y con base en una reglamentación interna de actividades específicas. Se exigía normatividad en el mismo sentido para garantizar condiciones mínimas de acceso y oportunidad para: la superación académica de la comunidad universitaria, la evaluación de proyectos académicos, el desarrollo de un sistema nacional de bibliotecas, la planeación y evaluación institucional y la definición de requisitos para el ingreso, permanencia y promoción de los estudiantes y emisión de títulos a egresados (*ibidem*, pp. 83-85).

Debe señalarse que la idea de normatividad que se sostenía en este conjunto de propuestas —que ya se había planteado en alusiones anteriores—, va más allá de la estrecha idea de planes y programas, y abarca aspectos de operación, funcionamiento y control de resultados. Se trata de una normatividad centralizadora a final de cuentas, que esconde, en el fondo, una profunda desconfianza a las autonomías regionales tanto de las unidades UPN como de las propias estructuras educativas de los estados. Situación que necesariamente crearía tensiones por la separación entre lo académico-normativo y lo laboral-administrativo que generó la federalización, y que para el caso de la Pedagógica plantearía un punto de discusión de primer orden si se toman en cuenta las profundas heterogeneidades regionales y los clivajes predominantes del SNTE y el

normalismo en muchos de los escenarios político-educativos de las realidades regionales.

Por lo que se refiere a la estrategia de planeación y las propuestas para desarrollar el PID, éstas básicamente se limitaron a la definición de diez programas nacionales,³⁰ respondían a las consideraciones expuestas en los campos problemáticos, por lo que fueron denominados Programas Nacionales de Desarrollo Académico, y cuatro asociados al fortalecimiento institucional de la UPN. En el PID se incluyeron también políticas y lineamientos para el desarrollo de los programas, y se propuso una guía dirigida a las unidades regionales para presentar programas y proyectos, con mucho énfasis en la metodología de planeación estratégica para la realización de diagnósticos, pronósticos, calendarización y especificación de metas y recursos para cada proyecto identificado (*ibidem*, pp. 25-28).

Quizá lo más importante dentro del proceso haya sido el problema de la estructura orgánico-académica al que de hecho se le dio tal lugar y donde hubo nuevos planteamientos. La propuesta general derivó en un organigrama mucho más grande que el establecido en el decreto de creación de la UPN, aunque mucho más acotado que la propuesta realizada en el modelo global de reestructuración de 1990. Destacan las propuestas de la Comisión Intersecretarial, de la Rectoría Nacional, el Comité Nacional de Planeación y Evaluación Académica, la Coordinación de Proyectos Nacionales, las Direcciones de Campo, los Coordinadores de Proyectos y el Colegio de Profesores por Campo o Función. En esta estructura ya no aparecen las figuras de consejo general universitario ni tampoco una estructura paralela de representación de base antepuesta a cada nivel de la jerarquía universitaria. Se trata, más bien, de una

³⁰ Estos programas nacionales eran: 1. Atención a Docentes, Directivos y Profesionales de Apoyo a la Educación Básica; 2. Atención a Docentes y Directivos de Instituciones Formadoras de Docentes; 3. Escuela y Cambio Social; 4. Currículum, Sujetos e Institución Escolar; 5. Rescate, Valoración y Divulgación de la Cultura Pedagógica; 6. Comunicación Educativa; 7. Programa de Fortalecimiento Académico; 8. Programa Editorial; 9. Programa de Bibliotecas Pedagógicas, y 10. Programa de Planeación, Información, Operación y Evaluación. Los primeros seis formaban parte de los programas nacionales de Desarrollo Académico, y los últimos cuatro de los programas nacionales de Fortalecimiento Institucional.

estructura que crece hacia arriba y hacia bajo. En la cúpula de la pirámide aparece una instancia nacional de representación multi-sectorial (intersecretarial), en tanto que en la base operan figuras colegiadas y de apoyo académico. La conexión entre ambos extremos se establece en figuras de coordinación y estructuras de autoridad cuyas funciones centrales estarían dadas de acuerdo con la naturaleza de los programas y proyectos de cada unidad y por su vinculación con los programas nacionales.

Se proponía una Comisión Intersecretarial compuesta por la representación de las Subsecretarías de Educación Básica, Educación Superior e Investigación Científica, la Coordinación General de Representantes de la SEP en las entidades federativas y el rector de la UPN. Esta comisión se consideraba estratégica para garantizar el carácter nacional de la UPN como institución de educación superior, con funciones sustantivas orientadas hacia la educación básica y con pleno reconocimiento de sus unidades regionales con ese carácter en el marco del federalismo educativo.

Por lo que se refiere a la Rectoría Nacional, ésta se asumía como un espacio de agregación de la autoridad máxima, la rectoría, y de las instancias de apoyo funcional, más el Consejo Académico Nacional, los secretarios académicos y administrativos, el Comité Nacional de Planeación y Evaluación Académica, los coordinadores de proyectos nacionales o directores nacionales de campo, y los comités estatales de planeación y evaluación académica. Todo parece indicar que esta instancia multiagregada tenía la pretensión de subrayar la estructura de coordinación nacional y normatividad más allá de las facultades atribuidas a la unidad central de Ajusco, que en adelante pasaría a ser una unidad más, y no la unidad de coordinación central.

En un gesto para garantizar mayor injerencia de la comunidad universitaria en la designación de su máxima autoridad, se propone que la Rectoría, como órgano de autoridad personal, sea nombrado por el titular de la SEP pero a partir de una terna elegida por el Consejo Académico Nacional; condición a la que se añade que el titular debe ser miembro de la Comunidad Universitaria UPN (*ibidem*, p. 35).

El Comité de Planeación y Evaluación Académica se concibió como un órgano colegiado de apoyo a la Secretaría Académica, y

estaría representado por un miembro de la unidad de programación y presupuesto, por nueve miembros de la Comunidad Académica Nacional e invitados externos. Por su parte, la coordinación de proyectos nacionales se pensó como un órgano unipersonal a cargo de la coordinación y fomento de los proyectos nacionales. En tanto que las direcciones por campo serían las encargadas de coordinar, supervisar, evaluar e integrar las actividades de cada uno de los proyectos que formarían los campos. A cada campo se vinculaba un colegio de profesores que se asumía como la unidad básica para el desarrollo del trabajo académico.

La estructura prevista para las unidades, que serían en adelante las entidades académico-administrativas y técnicas de la UPN, preveían la constitución de un Comité de Planeación y Evaluación por estado; un Consejo Interno de unidad o Consejo Académico; un Director; un Colegio Académico; dos subdirectores, uno académico y otro administrativo; un coordinador por cada campo problemático, y responsables de proyectos y colegios de profesores por campo o funciones. De esta estructura, sobresale la poca autoridad atribuida a los directores y a su línea de mando frente a los órganos colegiados y comités. En tal sentido, por ejemplo, el consejo interno o académico se caracteriza como "la instancia colegiada representativa de los sectores que constituyen la comunidad universitaria de la unidad y tiene como función central regular la política académica en su contexto" (*ibidem*, p. 50). Igualmente, el colegio académico, constituido por el colectivo del personal académico, representaba la instancia de análisis y discusión de las políticas académicas de la institución. Contrario a sus atribuciones y funciones, al Director de la unidad se le adjudicaban otras, en tanto órgano unipersonal, de coordinación y operación de actividades académicas y administrativas, pero a "a partir de los lineamientos emitidos por el Consejo de la unidad" (*ibidem*, p. 53).

Finalmente, como estrategia adicional para la instrumentación de estas propuestas, se consideró prudente convocar a un periodo de transición como un mecanismo de:

cambio organizado de una estructura a otra a partir de las siguientes fases:

1. Análisis y discusión en torno a los campos problemáticos.

2. Acercamiento teórico y práctico de la Planeación Participativa.
3. Agrupación y, en su caso, reformulación de proyectos en programas con la participación de los integrantes de los mismos.
4. Elaboración de los planes anuales de Desarrollo Institucional en las unidades y en los centros respectivos, así como sus respectivas estructuras programático-presupuestales. (*Ibidem*, p. 89).

En sentido estricto el proceso de transición no era más que una nueva convocatoria a la participación y a la reflexión colegiada de la comunidad académica para la identificación, ubicación y caracterización de las actividades en función del Proyecto Académico y del PID. En una perspectiva de nueva ola de movilización y participación organizada de la actividad académica había que identificar los ámbitos, sujetos y procesos, tanto como la naturaleza de los objetos, formas de intervención y compromisos que cada unidad UPN fijara para el desarrollo de sus actividades (Proceso de Transición UPN, 1995).

Como puede fácilmente advertirse, ésta era una propuesta ajustada de la versión maximalista que la comunidad universitaria había presentado en los momentos en que quería el “asalto al cielo”. También era la expresión de una comunidad de universitarios que habían perdido el rumbo, y de que la transición³¹ no tenía punto de llegada: el liderazgo académico de la rectoría se había perdido y se había definido un espacio de legitimidad de “dejar hacer” pero con poco sentido de organicidad interna. Por lo mismo, daba la impresión de que se había creado un espacio de negociación: es obvio que hay una moderación del asambleísmo y

³¹ Al término “transición” se le han asignado por lo menos cinco significados, cada uno con énfasis diferente:

- transición a la definición e implantación del proyecto académico,
- transición a la reestructuración de la oferta educativa y a la actualización de planes de estudio,
- transición a la reorganización administrativa producto de la federalización que obliga a la Universidad a replantear su funcionamiento,
- transición a la creación del marco normativo académico,
- transición a la operación del proyecto de modernización tecnológica: el proyecto de comunicación audiovisual, el proyecto Centro Siglo XXI y el proyecto multimedia (CIEES, 1996, p. 16).

las estructuras concejales, pero continúa la insistencia en otorgar facultades extraordinarias a la comunidad universitaria en el proceso de toma de decisiones y en los mecanismos de planeación y evaluación. De nueva cuenta parece que la comunidad universitaria, frente a la oportunidad abierta por la Rectoría, interpretó la restructuración de la UPN como un proceso de crecimiento y diversificación endógena de puestos y funciones. Volvió a aparecer el síndrome del sistema nacional UPN como esquema ampliado de enlaces horizontales, ajeno a la verticalidad del poder y opositor a las paralizaciones regionales. El imaginario de las "autoridades conspirativas" era nuevamente contrarrestado por las metáforas de los agregados profesionales de base, guiados por la benevolencia de una identidad común y la certeza de sus capacidades y convicciones.

Pero éste había sido uno de los espacios concedidos por la Rectoría como mecanismo de estabilización interna al que, en definitiva, no se iba a suscribir como parte de su tarea de dirección institucional. Aparte estaba el otro, el de la gestión institucional, el de los proyectos concretos y el de la realización de tareas específicas en el corto plazo. En estas tareas estaban también académicos, colaboracionistas vinculados a la distribución y ejercicio de los recursos para ampliar y potencializar sus capacidades académicas. Así, la Rectoría, mientras a un grupo de académicos más grande e informe otorgaba recursos para discutir la estrategia de restructuración, a otros, mucho más pequeños y delimitados, les asignaba recursos para la realización de tareas concretas en las que ellos también encontraban mecanismos de realización. Comisiones, coordinación de programas, asesorías al rector —y, por supuesto, los honorarios que esto implicaba—, financiamiento para publicaciones de libros y revistas o apoyos para becas o comisiones, entre otras tantas modalidades, fueron parte de los acuerdos tácitos o explícitos entre la Rectoría y esta fracción de universitarios.

Esta fracción académica, corporativa y patrimonial, era la que había conformado el vector de acción en la reformulación curricular de las licenciaturas de nivelación y la ampliación de los programas de posgrado; esta última vertiente retomada de la política que había seguido el propio Maliachi en su primer periodo como rector de la UPN, en el ciclo 1986-1989. Este grupo fue el encargado de

diseñar e instrumentar la Licenciatura en Educación, Plan 94 (LE-94) que, de acuerdo con el Proyecto Académico de 1993, debería ofrecer una opción flexible al maestro en servicio y recuperar las experiencias de éste en el propio ámbito de su práctica educativa. Esta licenciatura, en el fondo, era una respuesta de la UPN encaminada a recuperar eficiencia, pero sobre todo legitimidad frente al magisterio y sus aliados básicos: el SNTE y el normalismo. Así, la LE-94

tiene como objeto de enseñanza, principio y finalidad, la práctica docente [... y] se ofrece en tres modalidades: 1) a distancia, 2) semiescolarizada, y 3) intensiva. Con ello se responde a las necesidades de los maestros en servicio y se plantea la flexibilidad en tanto el maestro puede combinar dentro de ciertos límites las modalidades en que cursará la Licenciatura. [Al] ofrecer las modalidades a distancia y semiescolarizada se recupera la experiencia de la UPN y con la intensiva se recoge la tradición del magisterio para asistir a cursos durante el periodo vacacional (Dirección de Docencia UPN, 1995, pp. 8-9).

Este grupo también fue el encargado de ampliar y desarrollar el programa de posgrado que, junto con la LE-94, fue financiado con los recursos del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes).³² La maestría en pedagogía, controlada por grupos ancestrales de académicos, tuvo los mayores apoyos favoreciendo su desarrollo mediante sistemas de comunicación a distancia y a través de una infraestructura de telecomunicación que se le construyó *exprofeso*. Pero también la maestría en educación y algunas especializaciones más fueron apoyadas en varias unidades regionales, aunque más en el ámbito de la coordinación y evaluación académica que en el ámbito de los recursos, salvo excepciones en las que los amigos personales del rector lo solicitaban.³³

³² Se trata de recursos que otorga la SEP a través de la Subsecretaría de la Educación Superior e Investigación Científica, con el propósito de apoyar e impulsar proyectos académicos o de infraestructura de consolidación institucional. Son recursos cuyo uso es de mayor flexibilidad que los del presupuesto regularizable. Por lo tanto son recursos que pueden ser utilizados con mayor rango de libertad no obstante tener una normatividad expresa.

³³ Como evidentemente fue el caso de Durango (véase el capítulo respectivo a la Universidad Pedagógica de Durango).

Así transcurrió el trienio de Rectoría de Eduardo Maliachi, sin ningún esfuerzo consistente por reconvertir el diagnóstico de ineficiencia que perduraba en la UPN. Los programas desarrollados y los recursos asignados, que indudablemente hubo, parece que obedecieron más a una intuición política que a criterios efectivos de atención a problemas urgentes. A cambio, la UPN no tuvo mayores conflictos con los sindicatos académico y administrativo de la UPN y, salvo algunos brotes de protesta de los estudiantes por problemas operativos, la Pedagógica vivió un periodo de tranquilidad desgajada en dos universidades: la que permaneció latente en la propuesta de PID, y la que negoció a título de grupo o individual para capitalizar oportunidades académicas. Probablemente tendríamos que agregar otro desgajamiento: el del sindicato administrativo y la burocracia académica y administrativa que vivieron, al amparo del rector, una pequeña época de oro coludidos por la benevolente compensación económica y el estatus de los puestos.

La alternancia razonada: la exigencia organizacional en la base

En julio de 1996 otro rector sería llamado a conducir los destinos de la UPN. El profesor Jesús Liceaga Ángeles sustituiría a Maliachi y Velasco, quien iría a ocupar el cargo de secretario de Educación en el estado de Guerrero. Liceaga Ángeles había sido director de la Escuela Nacional de Maestros y subsecretario de Educación Media, este último cargo durante la administración de Manuel Bartlett. De tradición normalista, Liceaga Ángeles ha formado parte de esa franja política de maestros vinculada con la burocracia política, con la que ha compartido importantes posiciones y estrategias dentro de la política educativa. El nuevo rector había sido también director de Docencia de la UPN cuando Miguel Limón, actual secretario de Educación Pública, fue secretario académico de la misma universidad.

El profesor Liceaga Ángeles tenía fama de ser un político duro que no se dejaba intimidar por las presiones políticas de masas ni por camarillas de interés. A ello se agregaba un conjunto de habilidades intelectuales y administrativas que lo hacían destacar dentro del grupo de funcionarios normalistas de la SEP. Llega a la UPN con una visión particular de lo que debería ser: visión más vincu-

lada al Decreto de Creación y al imaginario de una universidad de excelencia para los maestros, con mayores compromisos y posibilidades de desarrollo en la oferta de posgrados para el magisterio en servicio y la investigación educativa. Así lo expresa el profesor Liceaga Ángeles cuando opina sobre el papel de la UPN en el sistema de formación de profesores:

El propósito de la Universidad Pedagógica en el campus Ajusco era formar profesionales no docentes –pedagogos, psicólogos y administradores– y estructurar un área de investigación que pudiera enfrentarse a los problemas educativos del país y ofrecer posibles soluciones. Cuando coyunturalmente se presenta el problema de nivelar al normalista para hacerlo licenciado, se crean las unidades que son las que se dedican a ello. La reforma o la estructuración de la formación de profesores no implica una reforma nuestra, porque esencialmente el campus Ajusco no se dedica a formar maestros (*Educación 2001*, mayo de 1997, p. 32).

Era clara la concepción del nuevo rector sobre la UPN en términos de que ésta tenía finalidades categóricas respecto al magisterio en servicio. No debía confundirse la tarea de la UPN con la de la Normal puesto que, para la primera, aunque era patente el compromiso de nivelar profesores, su tarea fundamental radicaba en la formación de posgrado y en la investigación. Éste debería ser el hilo conductor del proyecto de la UPN y éste sería el marco en el que la nueva Rectoría dirigiría sus estrategias de dirección y coordinación.

En la especificación de las funciones de la Pedagógica se encontraba también una posición más o menos clara sobre las unidades regionales y el sistema nacional UPN. Éste aparecía como una estructura en extinción por razones de la especificidad que adquirirían ahora los servicios de la universidad, y por las características que la federalización educativa impuso al funcionamiento de las unidades foráneas en cada uno de los estados. En tal sentido el rector fue enfático al afirmar:

[...] Si de entrada esa actividad [nivelar maestros en servicio] no formaba parte de las funciones de la UPN y fueron decisiones administrativas las que la impusieron, al modificarse en 1984 la currícula de las

normales para dar licenciatura a sus egresados, ello disminuyó de inmediato el universo de solicitantes de los servicios a distancia que imparte la Pedagógica [...] Ante ello [...] el ámbito de acción de la universidad se reducirá aún más y en unos cuantos años ya no tendremos maestros en el Sistema de Educación a Distancia. En esa encrucijada estamos [...] Además, desde la descentralización del 92, a la unidad central de Ajusco sólo corresponden funciones de normatividad académica, mientras que en las sedes estatales la actividad marcha en forma heterogénea y, sobre todo, de acuerdo con el interés, mucho o poco, de los gobiernos locales (*La Jornada*, de abril de 1997).

Al llegar a la UPN, el nuevo rector, antes de establecer las bases fundamentales de su propuesta de Universidad Pedagógica, tiene que enfrentar dos procesos de normalización: uno vinculado al desorden del personal administrativo y la presencia política de su sindicato, y el otro, relacionado con la reorganización del trabajo de los académicos.

Respecto al primer punto, el rector definió una línea de enfrentamiento para restablecer la normatividad interna y regular mejor el trabajo del personal administrativo y de base. La respuesta del sindicato a esta estrategia fue, como siempre, la presión de masas a través de la protesta pública y la movilización y amenaza de paralizar la universidad. Ante ello el rector actuó con mayor intransigencia que sus antecesores, y desplegó toda una línea de contención y contraofensiva frente a las acciones del sindicato administrativo. De esta forma fue que, en noviembre de 1996, ante el cierre de instalaciones de la UPN por los trabajadores administrativos, el rector tomó cartas en el asunto y decidió levantar las actas respectivas y fincar responsabilidades penales a los trabajadores, mismos que respondieron con violencia, al punto de agredir a un agente del ministerio público. El resultado de este suceso, y de los antecedentes acumulados por el rector sobre actos de corrupción de varios miembros del sindicato administrativo, llevó a que 17 empleados fueran cesados. Tal situación incrementó el conflicto, y durante los meses de diciembre de 1996 y febrero de 1997, la UPN estuvo amenazada permanentemente por los movimientos de protesta de los trabajadores y las demandas de reinstalación de sus compañeros, al igual que por acciones permanentes de repudio contra el rector.

Sobre esta situación, Liceaga Ángeles apuntaba que la UPN:

[...] no puede sumirse en un estado de violencia ni acceder a los caprichos de un pequeño grupo de trabajadores que a través de la presión ha ejercido su voluntad [... Asimismo planteó] que por encima de las peticiones que formula constantemente la representación sindical del sector administrativo, las acciones de la autoridad se han derivado sobre todo por el ejercicio de la violencia de los empleados para lograr sus demandas. Es el camino que han seguido porque en otras épocas les ha dado resultado, pero esta vez ya no podrá ser así “para lograr sus objetivos [la dirigencia sindical del sector administrativo] ejercía acciones como el secuestro de directivos, el cierre de instalaciones, la clausura del comedor y el auditorio, desconectar la luz y otro tipo de agresiones físicas contra la institución, por lo que tuvimos que buscar el apoyo de la Ley [...] los ceses laborales y el levantamiento de demandas penales contra los trabajadores los determinó la autoridad universitaria, con el respaldo y la asesoría de la Secretaría del Trabajo para fundar su procedencia legal [...] Con todo, se buscan vías para resolver el problema, pero con la condición de hablar como gente educada. No voy a negociar con una persona que me está insultando; éste ha sido el único requisito, es decir, que todo se lleve en términos mínimos de respeto” (*La Jornada*, 31 de enero de 1997).

El incidente se resolvió con la reinstalación de los 17 trabajadores cesados ya sea en su lugar de trabajo o en otro dentro de las unidades UPN del Distrito Federal; pero, en el fondo, dejaba constancia de la posición del rector ante este tipo de actos que, ciertamente, habían sido comunes en la historia de la UPN. Esta imagen dura, aunque finalmente negociadora, iba a ser el referente permanente para todos los actores universitarios en las demandas y acciones que se iban a desarrollar.

Con los académicos, la relación del rector, aunque estuvo marcada también por fricciones derivadas de problemas administrativos, como el ocurrido a propósito de los cobros de impuestos sobre los estímulos económicos, más bien se caracterizó por la lucha interna y la negociación permanente en torno del proyecto de reorganización del trabajo académico, que consistía fundamentalmente en la implantación de una estructura departamental que permitiera articular las tres funciones sustantivas y la readscrip-

ción de docentes en 28 o 32 proyectos. Al respecto el rector Liceaga decía:

En su estructura original, cada una de las áreas –docencia, investigación y difusión y extensión universitaria– tenía adscritos un número de maestros. Eran las funciones las que determinaban la adscripción, pero la vida académica no es así porque hay maestros que dan docencia, que investigan y hacen difusión. ¿Dónde los adscribíamos? Entonces, primero, vamos hacia una estructura de centros, es una organización departamental como en cualquier universidad. El segundo paso es que ahora cualquier maestro –a partir de esta reorganización que le va a permitir una mayor afinidad académica sin limitarlo por su adscripción– podrá realizar las tres funciones sustantivas de la universidad [...] porque está adscrito a un centro (*Educación 2001*, mayo de 1997, p. 32).

La orientación del proyecto sobre una reorganización de base del trabajo académico en torno de los proyectos y la readscripción de personal, sería la primera parte, indispensable por lo demás, para normalizar y mejorar el trabajo dentro de la universidad, para, posteriormente, pensar en una nueva Ley Orgánica que le diera estabilidad. En estos términos, el rector explicaba: “Estamos por terminar un proyecto de ley orgánica que se está puliendo para evitar contradicciones, con lo que tendremos ya la estabilidad y el marco jurídico que no permita tantos vaivenes. Hemos partido fundamentalmente de los proyectos que le han dado vida a la universidad” (*idem.*).

Como puede notarse, se trata de una estrategia pragmática y con sentido organizacional que ya no recurre a los discursos participativos y de consenso, ni tampoco promueve grandes esquemas nacionales de representación para discutir propuestas y proyectos. La discusión y la participación es, más bien, de micronivel, la que parte de las tareas concretas y de la experiencia específica de individuos y grupos. A ellos se les convoca, pero sin el prejuicio de la discusión democratizante, o de los mensajes ideológicos que se esconden en la acción y el discurso de la autoridad institucional; más bien, con la expectativa de realizar acciones en términos concretos de una necesidad que es a todas luces evidente: que cada quien cumpla con su trabajo, que se vincule colegiadamente, que

cumpla con sus compromisos y metas, y que esto sea la base de la distribución de las tareas y el eje para la valoración práctica de los desempeños individuales y de grupo. Así lo deja entrever la propuesta del rector cuando advierte sobre los proyectos que han querido transformar a la UPN:

Ha habido muchas evaluaciones y proyectos que han intentado cambiarla, pero nosotros al llegar aquí pensamos que debíamos partir de lo que realmente son los maestros y de su trabajo; porque ese es el proyecto académico real, lo que ha hecho que esta universidad viva. A partir de ahí, fortaleceremos los posgrados con calidad —que es la alternativa para los maestros de México— sustentados en investigaciones que permitan a la universidad ofrecer soluciones a los problemas educativos del país. Sí, es la figura del profesor-investigador, porque de hecho son maestros, investigadores, pero lo que estamos haciendo es permitirle al maestro que así decida dedicarse a la investigación, la docencia y la difusión. Cada uno va a determinar sus cargas, pero todos están obligados a la docencia. Esto nos permitirá que el investigador de alto nivel trabaje en las licenciaturas para fortalecer la calidad (*idem.*).

La propuesta de la Rectoría era, ciertamente, una fórmula de reordenamiento que detrás de la necesidad pragmática que establecía escondía, en nuestra opinión, diversos procedimientos para resolver el desgajamiento interno reflejado en la operación académica de la universidad, producto de varios años de confrontación de una política y una cultura que había estado entre las metáforas de la democracia y las de la eficiencia. Las corrientes ideológicas de masas y los agrupamientos profesionalizantes que habían estado en los procesos fundamentales de toma de decisión en varias etapas de la UPN, independientemente de su adscripción ideológica en cada una de las convocatorias de restructuración de la universidad, habían generado, en ocasiones de manera inconsciente, pero en otras más como reflejo de una complicidad cínica, una distribución de tareas y funciones poco favorables desde la más elemental perspectiva organizacional.

Haber tomado partido por un grupo, una ideología o una coalición, había llevado a la saturación de ciertas actividades y a vacíos extremos en otras. También produjo cierto tipo de alianzas

que permitieron la simulación en el desarrollo de varias actividades. Esto evidenció, justamente, en el momento de revisar las prácticas concretas y las formas de organización del trabajo, que las tareas universitarias habían sido divididas como pequeñas células de trabajo de orden patrimonial, que por más que se justificaran ideológicamente, no necesariamente reaccionaban en forma orgánica ante los crecientes problemas de eficiencia interna de la universidad. En los hechos, esto convirtió a las actividades institucionales en proyectos personales y de grupo donde cada quién evaluaba, con su más lúcida opinión, lo que debería de hacer, con quién, en qué momento y cuándo. Así, las identidades profesionales, atravesadas por la confrontación de las corrientes ideológicas, convirtieron a la autonomía académica en una libertad irresponsable y, en su caso, legitimada ante los camaradas políticos o los simpatizantes ideológicos.

Esto era lo que se expresaba, en el fondo, en la forma como se organizaban las tareas de docencia, la más grande y la de mayor importancia dentro de la universidad:

Al iniciar el año de 1996, existían en el área proyectos cuyos objetivos y acciones trascendían la función de docencia, en un contexto en el que no operaban en la realidad espacios de representación, gestión, apoyo y una normatividad que permitiera su desarrollo [...] Lo anterior, paralelo al proceso de transición, volcó los proyectos hacia tres campos problemáticos y obligó a buscar, explicitar o aclarar las coincidencias con relación al objeto, compromisos y acciones del campo (*ibidem*).

Otro elemento fue la aparición de grupos académicos que, como producto de la elaboración de una propuesta educativa (tal es el caso de la maestría o alguna especialización) o del desarrollo de un proyecto de investigación, se convirtieron en colegiados que trabajan independientemente de la estructura de coordinaciones.

Esta situación generó la desarticulación de las coordinaciones, la fragmentación de algunos proyectos en relación con los servicios e incluso la desaparición y conformación de nuevos grupos de trabajo.

Así, en el área de Docencia existían coordinaciones en las que sólo se ofrece docencia en alguna licenciatura o en la fase inicial de las cua-

tro licenciaturas escolarizadas; algunas otras coordinaciones, en las que nada se compartía y existían en el interior varios proyectos o bien sus integrantes colaboraban en proyectos de otras academias; y, algunas otras coordinaciones en las que la Academia como tal se constituía en un proyecto [fundamentalmente las coordinaciones de carrera] (Dirección de Docencia, Diagnóstico, s.f., p. 1).

Desarticulación y fragmentación académica era lo que la grilla universitaria había producido, quizá por implicaciones mutuas, que se habían traducido en serios problemas de organización que habría que resolver inmediatamente. La propuesta de la rectoría y de su grupo de funcionarios, de carácter pragmático, cuestionaría varios de los fundamentos políticos e ideológicos de los grupos universitarios, particularmente de aquellos que habían crecido al amparo de la cortina de la participación y la democracia. El proyecto académico de la universidad, que es bastante definido y también específico en su orientación al magisterio en servicio, para algunas autoridades no tenía sentido sin fundamento en la responsabilidad de las acciones y en la voluntad clara y transparente de los actores concretos. En estos términos se expresaba el director de Docencia, David Beciez, al exponer su perspectiva sobre el compromiso y el trabajo universitario: "En este proyecto académico me reconozco con muchos académicos que desde hace tiempo, en este lugar y en otros, de fechas recientes, han decidido por voluntad propia disfrutar del trabajo de esta institución, en la que además nos pagan por ello. Y ¡claro!, los sueños de un proyecto autogestionario, los rechazo abiertamente ya que hace más de veinte años mostraron su insuficiencia, su engaño, su simulación" (Beciez, 1996, p. 1).

Para la visión pragmática y organizativa, que reivindica el compromiso y la responsabilidad de cada quién, no es aceptable el debate pernicioso ni las declaraciones vacías de contenido que, antes de captar un mensaje y establecer comunicación, lo cuestionan todo y le oponen casi siempre propuestas radicales de transformación. Este camino no es válido para crear mejores condiciones de trabajo y beneficiar a la educación con las opciones consideradas más justas. Al contrario, para este proyecto es indispensable que la UPN recupere la experiencia, acumulada a

lo largo de los años, en los trabajos colegiados, en los resultados que se han tenido con los profesores en servicio, apegándose estrictamente a la orientación del Decreto de Creación a orientar las voluntades académicas claras de propuesta, no de imposición pero sí de definición clara de responsabilidades. Inútil ha sido plantear que *todo está a discusión*, esto es simplemente aplazar decisiones hasta el infinito; es absurdo no definir claramente quién o quiénes toman decisiones. Afortunadamente ese asunto de que todos somos responsables de todo hace tiempo la cultura académica lo trascendió (*ibidem*, p. 2).

Para fortalecer a la UPN era indispensable dejar de lado la gran discusión ideológica sobre las implicaciones profundas de un proyecto académico construido en las bases y optar, más bien, por una estrategia de responsabilidades individuales y compartidas en el continuo acaecer de la vida académica e institucional. El actor central de este proceso debía ser aquel actor comprometido y responsable que trascienda "las nostalgias por una transición desgastada y aplazada por más de seis años en la que no fuimos capaces de avanzar, en donde desde otras interpretaciones no se tuvo voluntad de ir más allá de los 'consensos', en lugar de asumir las orientaciones de un proyecto de transformación que la comunidad ya demandaba con urgencia" (*idem.*).

Ya no se trata de hacer política sobre la academia ni debatir en torno de una propuesta de consenso que termina en la imposición de la unanimidad. Se trata de actuar, de hacer con responsabilidad un proyecto sobre la marcha con el mejor procedimiento que es el del buen desempeño académico y las propuestas para mejorar. La política aquí ya no tiene cabida, porque "los sujetos con mayor participación política, no necesariamente son los más lúcidos académicamente, no son los de mejor capacidad, pero son una realidad; es fundamental tener su opinión, pero no apostar a que sean ellos los que únicamente desde su visión determinen lo que se puede y no hacer, por supuesto no se aspira a desnaturalizar lo que necesariamente es político y que puede adquirir rostro 'académico', en nombre de eso ¡se hacen tantas infamias!" (*ibidem*, p. 3).

El debate ya no debe ser ideológico sino práctico. Para el nuevo proyecto de universidad ya es mucho lo que se ha dicho respecto a cómo debe organizarse; mucho también se ha discutido sobre el

mejor modelo que debe orientarla; mucho se ha esperado igualmente para que algunas de las ideas se lleven a la práctica. Lo fundamental de la UPN ya está dado: sus finalidades y sus aspiraciones, sus debilidades y sus fortalezas. Esto se encuentra en el Proyecto Académico de 1993, y antes, en el propio Decreto de Creación de la UPN o, en su caso, en la política educativa. Lo que resta, la instrumentación y la práctica, debe darse en la acción misma de la academia.

Sobre los estilos, las formas, las congruencias éticas en el hacer hablan por nosotros –incluso desde nuestras equivocaciones, públicamente reconocidas–. Aquí nadie se puede decir depositario de un modelo de universidad, de un ‘Proyecto’ de unos, válido de una vez y para siempre por el sector académico, el ejercicio universitario demanda pluralidad, reconocimiento a las diferencias, respeto a ellas. Y respeto a ellas es eso exactamente y no impunidad (*idem.*).

Para la retórica pragmática, la UPN ya agotó los tiempos donde el deseo de una democracia se convirtió en desorden y simulación. Para la academia es más importante la responsabilidad que la democracia que se pelea en las indiferenciadas olas de la efervescencia política. Hay que proponer acciones concretas:

[...] no se trata de apostar a la democracia en acciones académicas, se trata de construir una forma de trabajo que no sólo dibuje un estilo personal de trabajar, válido solamente para cada uno, **sino que** también dé cuenta del trabajo académico colectivo, en función de los intereses de la universidad, por muy legítimo que pudiera ser un trabajo individual, si no refleja las tareas de la institución, no es de utilidad para justificar la presencia laboral aquí. Claro, la interpretación de qué es útil o no, está en función de una definición **colectiva**, con metas y compromisos bien especificados [...] Si no es por la razón de los argumentos éticos, racionales, de congruencia con una cotidianidad laboral, será difícil transitar el camino para un espacio de trabajo distinto; creo que si somos capaces, hay la necesidad de arriesgar en aprender a oír lógicas de pensamiento distintas, explicaciones distintas, aprender a vivir en las diferencias es una responsabilidad de *todos* (*ibidem*, p. 4).

Un discurso positivo que reivindica el orden aparece, dentro de un marco de compromisos éticos y racionales, como funda-

mento de la convivencia plural y de la responsabilidad individual. Individuo, institución y acción concreta son los ejes de la nueva acción propositiva, ajena a la pugna política y comprometida con el “trabajo, la asistencia, la producción y la atención a grupos”, sin la cual la universidad está condenada al fracaso. Reglas claras y acción comprometida son los requisitos indispensables para hacer efectivas la libertad, la autonomía, la discrepancia de ideas, la tolerancia y la responsabilidad.

Para las nuevas autoridades universitarias sería un sinsentido volver a convocar a la participación activa de la comunidad universitaria a través de representaciones presuntamente académicas que, al final, se transmutaban, en la vorágine de la discusión indiferenciada y desorganizada, en plataformas políticas. Por eso, quizás, la propuesta de Ley Orgánica ya no estaba prevista para consenso de las bases, puesto que sería necesariamente la encarnación de las expectativas y necesidades del trabajo académico cotidiano de la universidad, y no la expresión de las pulsiones ideológicas de los grupos universitarios. La base sustantiva de la UPN ya estaba dada: el Proyecto Académico y la necesidad de atender las problemáticas de la formación de maestros, la educación básica y los procesos de formación de la cultura del maestro. A ello habría que responder con el trabajo colegiado, pero “con nombres y apellidos” en la planeación, la definición, evaluación y seguimiento de proyectos.

Ésta era la gran justificación de la estructura departamental que se proponía para la UPN. Ésta sería la referencia central de la nueva convocatoria para la participación de los académicos para que “en un marco plural, de absoluto respeto a las dinámicas particulares de cada grupo de trabajo y en un ambiente de participación abierta y libre buscara readscribirse a un proyecto, a un centro y a una dinámica colegiada que le fuera de interés”. Las áreas de adscripción se definirían en función de los agrupamientos acordados por los responsables de proyectos,³⁴ y a tales áreas se les denominaría centros: tendrían una estructura departamental, con

³⁴ “[...] retomando la idea de recuperar al proyecto como la unidad organizativa que permitirá vincular las acciones de docencia, investigación y difusión, se propuso avanzar en el agrupamiento de proyectos con relación a los elementos que les son comunes; esto es, con relación a su objeto de estudio o de trabajo, los

base en la que se identificarían las áreas de trabajo donde se insertarían las acciones académicas que se realizan en la institución.³⁵

El centro aparecía como la nueva unidad de interacción académica y el núcleo del funcionamiento organizacional. En cada centro se desarrollarían las funciones de docencia, investigación y difusión que los proyectos requieren, y no habría ningún académico que estuviera fuera de esta forma de organización, puesto que quien no lo hiciera por voluntad propia, de acuerdo con sus intereses profesionales y formación, tendría que ser adscrito por la autoridad. Una vez asignado a un centro, cada académico distribuiría su carga entre las actividades de docencia y su participación en el proyecto de su adscripción (investigación o difusión), de tal manera que todo el personal académico debía tener asignadas tareas docentes independientemente de las actividades que realizara dentro del proyecto al que pertenecía.

La asignación de cursos se realizaría [...] por medio de una convocatoria en la cual participará todo el personal académico, quien solici-

objetivos y las acciones de los proyectos. Agrupamientos que permitieron ir perfilando el objeto común a los proyectos, la ubicación de las acciones compartidas, así como las necesidades de desarrollo de los mismos en términos de su fortalecimiento, transformación, articulación con otros, delimitación, etc. Al mismo tiempo que permitieron avanzar en la definición de los criterios a cubrir por todo proyecto y las funciones a realizar por parte del responsable del proyecto" (Dirección de Docencia, Diagnóstico, s.f., p. 1).

³⁵ Estos centros serían los siguientes:

"*Centro para el Desarrollo de Profesionales de la Educación.* En el que se integran los proyectos de formación de profesionales no docentes y aquellos que se orientan a este servicio.

"*Centro de Apoyo al Magisterio en Servicio.* Se integran aquellos proyectos que dan cuenta de los procesos de formación docente en diversas modalidades.

"*Centro de Estudios sobre Procesos y Propuestas Educativas.* Lo constituyen todos aquellos proyectos que dan cuenta de procesos y contenidos de la educación" (Secretaría Académica, 1997, p. 3).

Se estimaba, asimismo, conveniente crear un centro para el desarrollo de las maestrías en el cual se concentrarían los académicos que satisfagan el requisito del grado académico. Aunque la adscripción en este centro no sería definitiva, puesto que se renovarían cada dos años, no era claro el objetivo que cumpliría, no obstante que podía pensarse que sería un espacio especial donde se canalizaría uno de los principales proyectos de la rectoría: los denominados posgrados de calidad.

tará libremente la asignación de los cursos que desee impartir, con la argumentación académica para tal fin. Los responsables de los proyectos de licenciatura, especialización y maestría conjuntamente con el Director de función correspondiente y los coordinadores de los Centros, determinarán la asignación definitiva, de acuerdo con el perfil señalado en los programas, el desempeño en los proyectos y las evaluaciones de los estudiantes (*ibidem*, p. 4).

Los coordinadores de centro serían personal de confianza nombrados por el rector, y en cada centro existirían responsables de proyectos directamente vinculados con el coordinador del centro. Adicionalmente se conservarían los denominados directores de función (de docencia, investigación y difusión) quienes atenderían:

[...] la problemática académica y de supervisión de los procesos de manera integral, quedando a cargo de ellos lo siguiente:

El Director de Docencia, de las licenciaturas, actualización y diplomados, el Director de Investigación, de las especializaciones, maestrías e investigación y el Director de Difusión, de la producción de materiales educativos y el uso de medios para el apoyo, desarrollo y difusión de los proyectos (*idem*).

La pinza de esta estructura se cerraba con la definición de un conjunto de reglamentos y políticas, que serían definidas por las autoridades académicas, para regular las funciones de los responsables de proyectos y los coordinadores de centros; las instancias colegiadas en las que se apoyarían las Direcciones para la dictaminación, evaluación y seguimiento de los trabajos; la asignación y distribución de recursos para cada actividad; las formas de participación de los estudiantes para la evaluación de los docentes; los instrumentos para llevarla a cabo, y la asignación de estímulos.

Para las tareas de investigación se establecería un comité que se encargaría de dictaminar los proyectos respectivos con criterios institucionales, con base en lo cual se decidiría el tipo de apoyo financiero que se otorgaría. Debido a que sólo se apoyarían proyectos institucionales, todos aquellos proyectos individuales tendrían que realizar las modificaciones o adecuaciones necesarias para que pudieran disponer de los apoyos financieros de la institución.

La propuesta finalmente establecía que la organización académico-administrativa se llevaría cabo de conformidad con las necesidades y condiciones de desarrollo de los proyectos, y que de ellas emanaría, con base en las discusiones futuras, la elaboración de la Ley Orgánica.

Resulta sintomático que en esta estructura no aparezcan por ninguna parte las unidades regionales de la UPN, pese a que éstas habían jugado un papel de primer orden en los procesos de restructuración anteriores. No hay por lo tanto ninguna imagen de sistema nacional UPN, y aunque el sustento académico de la propuesta se encuentra en el proyecto académico de 1993 donde las unidades regionales desempeñan un papel central, no se hace referencia a las implicaciones académicas y de funcionamiento de los centros y proyectos en las unidades foráneas. Las autoridades de la UPN, ante la solicitud de un grupo de directores de unidades UPN para definir la relación entre éstas y la unidad Ajusco, habían dejado claro su posición al decir que:

[...] cualquier tipo de intercambio o relación entre unidades UPN debe ser avalado por las autoridades educativas estatales, así como cualquier movimiento administrativo o asignación de recursos corresponde ser resuelto por las dependencias designadas en cada estado [...] De acuerdo con la autonomía de los estados, las autoridades competentes tienen capacidad para nombrar a los funcionarios de cada unidad UPN y establecer la estructura administrativa y de funcionamiento que mejor convenga a las necesidades locales. Como sabemos, sólo la normatividad académica está a cargo de la unidad Ajusco, de tal modo que toda actividad docente o de investigación que se realice en las unidades UPN, y sea acreditada por esta Casa de Estudios, deberá ser avalada por un convenio entre las autoridades estatales correspondientes y la rectoría (Secretaría Académica, circular SAC 081/97).

Por consiguiente, la organización por proyectos y centros serviría para generar una redistribución interna de personal académico, lo cual facilitaría más el control de sus actividades y la vigilancia de su desempeño. Si bien tenía la base de la adscripción tenía la libertad y contaba con las características de las actividades que cada académico había construido, lo cierto es que su inser-

ción en un centro y el trabajo en torno de un proyecto determinado haría más controlables y previsibles sus actividades en función de los programas institucionales. En términos reales, una estructura de esta naturaleza, más allá de sus virtudes integradoras, implicaba incluir nuevas líneas de administración académica, con el consecuente efecto en los controles y los mecanismos de supervisión, evaluación y seguimiento del trabajo individual y de grupo, ya sea en su formato colegiado o interinstitucional.

Era evidente que detrás del pragmatismo del proyecto estaba una gran estructura de control dirigida particularmente contra los académicos. La ética de la responsabilidad y el compromiso a que se apelaba, no iba a dejarse a la buena voluntad de las personas ni a la capacidad racional de los diferentes grupos. Esta responsabilidad debería garantizarse mediante nuevas reglas que impusieran límites claros y definidos a las posibilidades de movimiento y libertad del personal académico.

La propuesta de reorganización por centros significa, bajo la perspectiva del control, incluir dos niveles adicionales de autoridad articulados verticalmente con los otros tres ya existentes. De esta forma, la verticalización de la autoridad que va del rector hasta los responsables de proyecto, pasando por el secretario académico y los directores de función, se impone a la horizontalidad que sólo queda en la base de los espacios colegiados de cada centro, y de manera diluida, en los consejos técnicos de apoyo a las direcciones de función. En todo ello, el aspecto vertebral de la nueva reorganización estaba, en primer lugar, en la docencia, y en segundo lugar en la investigación. Pero no era la docencia diluida en el desarrollo curricular, sino la docencia en acto, en su expresión más evidente: las horas frente al salón de clases, la asistencia a los grupos y la ineludibilidad de todos los académicos de realizarla.

Si comparamos esta estructura con la que los grupos universitarios propusieron en los momentos en que emergían políticamente encontraremos diferencias abismales. En el modelo global de restructuración encontramos una estructura de tipo autogestionario (asambleísta y concejal) que recorre y cubre las líneas de mando unipersonales. En la propuesta de normatividad correspondiente al Plan Institucional de Desarrollo, encontramos una megaestructura de sistema nacional que crece hacia arriba en un sentido de

coparticipación con las autoridades, y hacia abajo en la perspectiva del control de los académicos sobre las propias autoridades, en congruencia con las propuestas de consejos académicos y figuras colegiadas. En la propuesta actual de centros, lo que encontramos es una estructura que fortalece las líneas de mando vertical que domina una base colegiada perfectamente diferenciada y acotada en términos funcionales y operativos.

La inexistencia de las unidades regionales de la UPN en la propuesta de reorganización también había debilitado la inserción de los grupos universitarios en la continuidad de su proyecto hegemónico. Era indudable que los académicos de las unidades foráneas habían constituido una fuerza principal de legitimidad y movilización del gran proyecto universitario sustentado en la lógica asambleísta. Sin el peso numérico de aquéllos y debido a la ambigüedad de la Rectoría en torno del problema de la normatividad, era cada vez más difícil presentar un nuevo frente común que no fuese un intento extrainstitucional para luchar por el proyecto de la Universidad Pedagógica. Pero también era cierto que la comunidad universitaria se había fraccionado, y que el bloque patrimonialista y corporativo que se había expresado con claridad en la etapa anterior se había sumado al bloque de aliados de las autoridades. Junto con otro grupo de académicos, que habían desarrollado actividades más a título individual o a través de redes profesionales interinstitucionales acotadas, conformaron un bloque alternativo al de los universitarios democráticos quienes habían protagonizado las principales movilizaciones y quienes habían apoyado al sindicato de los académicos como frente de masas que pretendía implantar un proyecto de universidad con base en una estructura autogestionaria de organización.

Si en los procesos de restructuración anteriores encontrábamos a los universitarios invadiendo y penetrando las áreas exclusivas de la autoridad institucional, ahora topábamos con lo inverso: autoridades penetrando el área de exclusividad del personal académico. Si las lógicas predominantes del proyecto universitario eran las del consejo y la asamblea representativa, que imponía claros límites a la autoridad, ahora era ésta la que, con su lógica de control en la línea de autoridad y legalidad para asignar recursos, intervenía para regular las interacciones horizontales, de partici-

pación y representatividad entre académicos. Igualmente, si antes la colegiatura era el único espacio concedido a las autoridades para opinar académicamente, ahora las figuras colegiadas eran el espacio concedido a los académicos para opinar sobre directrices institucionales y el funcionamiento de la autoridad.

La fractura de los académicos y la lucha por la universidad

Las acciones desarrolladas por el rector Liceaga pronto recibieron la respuesta de los diferentes grupos académicos que habían sido afectados en sus intereses institucionales, políticos y académicos. El 18 de junio de 1997 estalló una huelga en la UPN que duró hasta el 22 de agosto del mismo año. Por más de 60 días las actividades de la universidad se interrumpieron como síntoma de una discusión en la que se evidenciaron las fracturas internas de los cuerpos académicos en relación con el proyecto y las acciones de fiscalización del rector en turno.

Durante el movimiento de huelga, fue clara la expresión de dos grupos académicos: uno que estaba a favor de la misma y que había patrocinado las acciones más relevantes de lucha contra la rectoría, y otro, que se oponía a la huelga por considerarla antidemocrática y manipulada. Los primeros eran académicos, fundamentalmente del área de investigación, a quienes Liceaga había atacado con mayor virulencia por considerarlos académicos que tenían condiciones de privilegio; en tanto que los segundos pertenecían en su mayoría al área de docencia, y era con quienes el rector había tenido mayor acercamiento político sobre las condiciones y estrategias de su proyecto de restructuración.

Los grupos protagónicos de la huelga habían desarrollado diversas acciones de aglutinación político-electoral incluyendo los procesos de elección interna de la delegación sindical de la UPN.³⁶ Los argumentos principales de este grupo giraban en torno de la

³⁶ En opinión de Lucía Rivera y Tatiana Coll, voceras del movimiento huelguístico, en confrontación abierta con sus opositores académicos "Hubo cuatro procesos electorales previos a la huelga y les ganamos todas las votaciones. Fueron las elecciones más públicas, abiertas, copiosas y amplias que ha tenido la UPN. Gana-

necesidad de que cualquier cambio de la universidad debería “contar con el consenso y la más amplia discusión de toda la comunidad, incluidas las autoridades [...] para lo cual era necesario que el rector tuviera [...] una visión académica y no administrativa, respecto a lo que son las funciones sustantivas de la universidad: investigación, docencia, difusión y biblioteca” (Coll y Rivera, citado en *Educación 2001*, septiembre de 1997, pp. 34-35).

Así es como se lanzaron diversas críticas a las propuestas del rector Liceaga. En lo que se refiere al área de docencia se cuestionaba que el rector quería “hacer una bolsa de maestros, incluidos los investigadores, a través de la cual el director de docencia determinara a un profesor qué materia debía impartir y dónde”. Se trataba de una “caricatura de lo que ellos habían propuesto en 1990, más apegado al modelo interdisciplinario de El Colegio de México”, por lo que la propuesta de Liceaga “rompía el perfil interdisciplinario, dejando en el aire las maestrías”. En lo que se refiere a la investigación, se consideraba que los problemas principales se asociaban con el hecho de que en la UPN nunca había existido un rector con perfil de investigador que realmente impulsara esta área. La crítica puntualizaba, además, la necesidad de que existieran “comisiones dictaminadoras e instancias propias de los cuerpos académicos, para que haya una evaluación de los productos y sean publicados; porque muchas investigaciones van a dar a un cajón” (*ibidem*). En forma similar se cuestionaba que Liceaga había reducido a meros apoyos técnicos a las áreas de difusión y biblioteca sin proyectos académicos, lo que evidenciaba su falta de visión académica. A esta ausencia de perspectiva se sumaba la acusación sobre el estilo autoritario del rector, por lo que la comunidad había votado en su contra “por la persecución policiaca que ha implementado desde su llegada a la UPN. Su estilo de dirección, si es que la hay, se basa en el autoritarismo y en la emisión de circulares amenazadoras” (*ibidem*).

Por su parte, los grupos detractores de la huelga acusaron a los huelguistas de antidemocráticos por haber decidido el paro sin

mos la elección del comité ejecutivo delegacional, el referéndum contra la reestructuración de Liceaga, las de consejero académico y el referéndum para estallar la huelga. Obtuvimos alrededor de 300 votos” (Coll y Rivera, citado en *Educación 2001*, septiembre de 1997, p. 36).

contar con consenso alguno, y además de que su oposición al rector obedecía a que éste había cuestionado el privilegio que habían gozado por mucho tiempo quienes pertenecían al área de investigación. Muchas veces, miembros de este grupo habían denunciado la existencia de una “aristocracia académica”, que se había beneficiado de varias condiciones de privilegio y concesiones otorgadas por administraciones anteriores, sin que mediara ningún criterio de transparencia académica que lo justificara. Este grupo acusaba a las dos administraciones de Eduardo Maliachi –quien con dos periodos como rector de la UPN había sido el que más tiempo había durado– de haber propiciado estas situaciones de inequidad y privilegio, por lo que “la llegada de Liceaga pone en cuestión los acuerdos y repartos ya tomados (*sic*) durante las anteriores administraciones entre los distintos grupos que dirigen el paro. De ahí que la restructuración académica, que desde hace siete años viene exigiendo la SEP afectaría a aquellos intereses largamente acumulados por estos grupos” (citado en *Educación 2001*, septiembre de 1997, p. 38). Autodenominándose como una tercera opción frente a los huelguistas y la Rectoría, este grupo se definía como representante de académicos de diferentes corrientes ideológicas, aunque lo cierto es que se trataba de un grupo académico que había trabado ya negociaciones con el rector en turno para ocupar ahora nuevas posiciones académicas, cargos y responsabilidades administrativas.

La huelga culminó por el desgaste de los propios huelguistas y los cuestionamientos de que fueron objeto por diversos actores internos y externos de la universidad. Para garantizar condiciones aceptables de la conclusión de la huelga se aceptó la conciliación política de un actor externo –Néstor de Buen– quien, a petición del propio titular de la SEP, había aceptado establecer un diálogo entre las partes en conflicto. En opinión de Néstor de Buen, el conflicto no podía resolverse inmediatamente debido a que era necesario un trabajo muy arduo que debía encargarse a una Comisión de Evaluación y Reorganización, la que sesionaría por 60 días. Aunque las causas del conflicto eran académicas y laborales, al parecer las más apremiantes eran las de orden laboral debido a que “el nuevo comité delegacional no estaba reconocido, lo cual es un problema que le compete resolver al SNTE y no a la SEP” (de Buen, citado en *Educación 2001*, septiembre 1997, p. 38).

El conflicto terminó con el aparente triunfo de la Rectoría debido a que no se aceptaron ninguna de las demandas de los huelguistas.³⁷ Aunque esto obligó a las autoridades de la universidad a actuar con mayor tacto político, lo cierto fue que continuaron con la estrategia de saneamiento administrativo, político e institucional que deseaba la Rectoría.

El rector continuaría con sus tareas de supervisión y fiscalización, y actuaría de acuerdo con la ley para disminuir los excesos administrativos y académicos que habían beneficiado a varios académicos. Diversas comisiones institucionales se dieron a la tarea de revisar distintos procedimientos y situaciones académico-laborales: se impugnaron las decisiones de las comisiones de evaluación para otorgar los estímulos académicos, debido a que habían existido diversas irregularidades que privilegiaban a personas que no cumplían con los criterios establecidos, aunque sí con las lealtades y alianzas entre grupos. A estos académicos se les obligó a devolver los recursos académicos que se les había otorgado ilegalmente.

También se identificó a los académicos que tenían plazas de tiempo completo en otra institución de educación superior, a quienes se les pidió que regularizaran su situación bajo la amenaza de aplicarles el derecho y ser sometidos a distintas responsabilidades judiciales. Otros tantos mecanismos de supervisión laboral permitieron encontrar varias irregularidades ante las cuales la Rectoría tomó distintas posturas: en algunos casos se obligó a los responsables a volver a la norma, en otros casos se negoció pacíficamente su renuncia y, en otros más, se les obligó por la fuerza a resarcir a la universidad los recursos que habían usufructuado ilegalmente.

Paralelamente el rector y su grupo se reorganizaban institucionalmente. Con el apoyo de distintas comisiones externas de evaluación se realizaban acciones para deslegitimar la producción académica de la universidad con la finalidad de que fueran sometidas a la más rigurosa transformación de acuerdo con las necesi-

³⁷ Al decir de los voceros de la huelga, se habían ganado varias cosas importantes para la UPN: "reivindicar el trabajo colectivo y la vinculación entre distintos grupos, la conjunción de intereses comunes y el derecho de participar y ser escuchados para reestructurar la universidad" (citado en *Educación 2001*, septiembre de 1997, p. 38).

dades de la universidad. Con sus nuevos aliados académicos, la Rectoría también impulsó nuevas acciones en la docencia y la investigación para cambiar el perfil tradicional de la UPN. Destacan, en este sentido, el diseño y operación del Doctorado en Ciencias de la Educación, al igual que la reorganización de las actividades académicas en torno de proyectos regulados y evaluados por comités mixtos conformados por personal académico interno y externo, para reflexionar, evaluar y emitir opiniones académicas que ayuden en las tareas de las direcciones y del Consejo Técnico, de tal forma que se garantice que las decisiones sobre la producción institucional se basan en criterios colegiados (UPN, 1998, p. 16).

Con el saneamiento académico y administrativo, la Rectoría, una vez que consiguió la anuencia de un nuevo grupo de académicos, empezó a establecer los lineamientos formales para la eventual restructuración de la UPN, a saber: 1) la reubicación de la UPN dentro del sistema educativo nacional, pero especialmente en el contexto de las instituciones de educación superior; 2) la cobertura de los vacíos de normatividad y el establecimiento con claridad y firmeza, de las regulaciones que aseguren el compromiso de los distintos sectores de la comunidad universitaria, atendiendo en este último aspecto el caso de la relación de Ajusto con las unidades UPN; 3) la integración departamental como estrategia de articulación de las funciones universitarias; 4) la renovación del programa editorial y la incorporación de diversos medios tecnológicos para promover los trabajos académicos, y 5) la normalización administrativa guiada por la optimización de los recursos humanos, financieros, materiales y de informática (UPN, 1998).

Se preveían también algunos giros institucionales en relación con la oferta educativa, sobre todo en la educación media superior, debido al agotamiento de la demanda en la educación básica y por las nuevas necesidades educativas. Asimismo, se estimaba conveniente acercar la lógica institucional de la UPN a los requerimientos de calidad y excelencia que habían sido determinados por la política de educación superior. La fiebre de los posgrados y de las evaluaciones, internas, externas, de pares, de expertos y las autoevaluaciones, junto con todos los demás sistemas de normalización de profesores, alumnos, administración e infraestructura, al igual que la lógica de estar dentro de los padrones de excelen-

cia y del sistema nacional de investigadores, fueron las nuevas pautas de la reconstitución institucional de la Pedagógica.³⁸

Ante las restricciones presupuestales que caracterizaron la política estatal para la educación superior, la propuesta de Liceaga resultaba sensata y razonable aun cuando tendría todavía que pasar la prueba de fuego de la conflictividad interna que iba a desatar el evidente efecto restrictivo que conllevaban sus medidas. Puesto que en el fondo la propuesta de Rectoría significaba deshacerse de buena parte del personal académico y administrativo de la UPN, cabría esperar una reacción política interna capaz de desactivar la política de reestructuración. Por ello la propuesta siguió empantanada en un nuevo *impasse* político frente a la coyuntura electoral del año 2000, las negociaciones internas en la Pedagógica y las concesiones que tenían que otorgarse pese al saneamiento institucional. Tendría que aguardarse todavía algún tiempo para ver si la UPN continuaría con el mismo esquema o si transitaría hacia un nuevo formato institucional que cambiara las reglas de juego y el perfil institucional y político de ésta.³⁹

Lo cierto es que la UPN ya no tenía la identidad que por mucho tiempo la había caracterizado. Cada vez era más evidente la fractura interna, incluso entre los grupos que en épocas pasadas habían sido los más fraternos aliados. Entre los espacios de conflicto y los

³⁸ En el Plan de Desarrollo Institucional 1998-2000, presentado por la Rectoría, se lee, entre otras cosas, las siguientes: reorganizar el trabajo del personal académico de carrera en cinco componentes: docencia, investigación, difusión, tutoría y gestión; incorporar a diez académicos de la universidad a los Comités del Ceneval, crear cátedras patrimoniales para fomentar el liderazgo académico, y promover discusiones y la realización de estudios comparativos con instituciones similares, entre otras directrices institucionales orientadas a la modernización académica y administrativa de la UPN (UPN, 1998).

³⁹ Ante la solicitud de auditoría, que la comisión de educación de la Cámara de Diputados había hecho a la UPN, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1998, el rector Liceaga había entregado un estudio pormenorizado sobre el uso efectivo de las horas-clase de los académicos de la UPN. En ese informe se indicaba con claridad que del total de las horas disponibles, sólo se utilizaba una tercera parte, y que las dos terceras partes restantes no tenían utilización efectiva, aunque sí se cobraban. Con ello se dejaban entrever claramente los excesos y las sobreestimaciones de recursos que caracterizaban la realidad de la Pedagógica con la clara intención de justificar su reestructuración.

distanciamientos, emergía, sin embargo, un nuevo actor académico proveniente de las cúpulas académicas de mayor prestigio que habían tomado la decisión de conducir un nuevo proyecto de universidad a costa, incluso, de distanciarse de su gran tradición histórica. Contra la endogamia, la excesiva orientación hacia el magisterio normalista, la democracia de masas y la lucha sindical, este nuevo grupo anteponía los modelos de apertura, la “desnormalización” de la Pedagógica, la colegialidad responsable y el deslindamiento de los asuntos laborales y académicos.

Como respuesta a los nuevos contextos y las derrotas internas, debido a la evidente deslegitimación de la imagen de la universidad y a su cada vez mayor ineficiencia interna y externa, parecía acercarse un futuro que auguraba una nueva configuración institucional más de signo tecnocrático y delegado que participado y crítico, comandado por una nueva élite ilustrada que había aceptado la competencia del mercado académico como el instrumento más confiable de calidad académica y desempeño institucional. Sería en la historia, en todo caso, donde pondrían a prueba su razón, frente a las reacciones del pasado que, paradójicamente, habían de manifestarse todavía al finalizar el siglo.

LAS UNIDADES UPN DEL DISTRITO FEDERAL:

LA DEPENDENCIA INCÓMODA DE UNA ORGANIZACIÓN PARTICIPADA

Las unidades del Distrito Federal son como una especie de geografía académica e institucional llena de inequidades y dualismos. La responsabilidad de desarrollar el proyecto de “nivelación” educativa destinado a profesores en servicio –tarea que, dicho sea de paso, la unidad central de Ajusco nunca cumplió–, han tenido que realizarla bajo condiciones permanentes de exigüidad de recursos y en los términos curriculares y académicos que la unidad central define.

En las unidades UPN del Distrito Federal se ofrecen las licenciaturas en Educación Básica Plan-79, en Educación Preescolar y Primaria Plan-85 y en Educación Plan-94. En las dos primeras licenciaturas ya no hay nuevo ingreso por razones de la reforma curricular de 1994 por la cual las modalidades abierta y semiescolarizada se transforman en modalidad mixta en el nuevo currícu-

lum de la LE-94. Adicionalmente, y a partir de 1993, algunas unidades empiezan a ofrecer cursos de especialización, diplomados y maestrías. De estas últimas destacan la Maestría en Educación Ambiental y la de Planeación Educativa.

En conjunto, las seis unidades que operan en el Distrito Federal registran, desde el momento de sus inicios hasta la fecha, una matrícula histórica de 16 314 alumnos cifra que, comparada con la demanda potencial en el Distrito Federal —que es de 60 561 profesores en servicio sin nivel licenciatura—, equivale apenas a 27% de la demanda total. De seguir con este nivel de atención, algunas proyecciones estiman que con el funcionamiento de las seis unidades en su conjunto, se requerirían 59 años para atender la demanda potencial, siempre y cuando ésta no mostrara variaciones significativas (Comisión Interunidades, 1996).

Por otra parte, la matrícula que actualmente atienden las unidades UPN es de 3 238 alumnos, 3 078 en el nivel licenciatura y 160 en el nivel posgrado. Comparada con la matrícula en Ajusco, encontramos que las unidades atienden más población escolar en licenciatura que Ajusco (2 603), aunque en el ámbito de las maestrías (293) este último supera a las unidades. Lo que vale la pena destacar, en todo caso, es que la población predominante de las unidades del Distrito Federal es magisterial, en tanto que en Ajusco son predominantemente bachilleres los que constituyen la base de la matrícula.

Los índices de eficiencia terminal y titulación en las unidades son en general bajos, con una fluctuación entre 20 y 30% para el primer caso, y de alrededor de 16% para el segundo. La preparación profesional de la planta docente se compone de personal de extracción normalista e incorpora algunos elementos de extracción universitaria. Asimismo, los profesores en su mayoría tienen el grado de licenciatura, aunque es creciente el número de profesores con maestría.

Aparte de las desventajas en planta académica que se han indicado, debe señalarse que la mayoría de las unidades no cuentan con edificio propio, y sus tareas académicas las desarrollan en edificios en comodato, o en casas arrendadas. La carencia de infraestructura y equipo es, por supuesto, notable.

Las unidades UPN del Distrito Federal operan como verdaderos satélites en distintas órbitas de negociación y articulación político-académica. Contrariamente a lo sucedido en otras latitudes

del país, la federalización no alteró las relaciones de subordinación que estas unidades habían mantenido con la unidad central de Ajusco. Éstas han seguido funcionando dentro del esquema de escasez de recursos con el que generalmente se les había tratado. Lo que es evidencia de que su dinámica política e institucional ha sido arrastrada por la lógica central de Ajusco.

En lo hechos, las únicas ventajas de estas unidades se han desarrollado gracias a las relaciones personales que establecen con las autoridades centrales, o bien por los nexos que pueden desarrollar con algunas escuelas de educación básica o con algunas instituciones de educación normal. Las unidades UPN del Distrito Federal se dedican básicamente a las tareas de docencia, y es realmente poco lo que realizan en el ámbito de la investigación. En función de la cantidad de matrícula y de algún tipo de gestión estratégica con diversas autoridades, algunas unidades han podido ampliar la oferta de sus servicios con algunos programas de posgrado, desde especializaciones, diplomados y maestrías. Esto, sin embargo, no se traduce en la consolidación estructural de un programa integral de investigación y posgrado, por lo que estas unidades no han podido rebasar su especialización en la docencia, con las consecuentes debilidades para la innovación institucional que esto representa.

La planta de profesores es heterogénea en lo que se refiere a perfiles profesionales y políticos, y el personal administrativo y de apoyo técnico es a todas luces insuficiente, en la mayoría de las áreas de actividad. La heterogeneidad de los perfiles profesionales es grande, no sólo por lo que concierne a la composición por grados académicos, sino por la diversidad de los perfiles normalistas y universitarios.

Estos grupos, sin embargo, se organizan en diferentes espacios de filiación política-sindical con representatividades diversas y difusas: sindicalistas cupulares del SNTE, sindicalistas de oposición de la CNTE y sindicalistas ambiguos que se mueven en varias bandas. En todos los casos, existen nexos claros con fracciones de los sindicatos académicos y administrativos que operan en la unidad central de Ajusco.

Es de subrayarse que el tamaño de las unidades y la presencia de los grupos académicos en su desarrollo cotidiano, genera situaciones difíciles de tensión, pues es muy común que un grupo o una sola persona tenga la capacidad de manipular situaciones y

generar ambientes de confrontación contra las autoridades. Éstas, por lo demás, casi siempre se ven en la necesidad de mantener estrategias permanentes de negociación o bien, jugar a la lógica de aliados para evitar situaciones continuas de desestabilización.

PARADOJAS DE LA ORGANIZACIÓN DELEGADA.
EL CASO DE LA UPN EN DURANGO

Clivajes políticos y actores⁴⁰

Cada participante de una organización, de un conjunto organizado, o en última instancia de una sociedad, dispone de poder sobre el sistema del que forma parte y sobre los demás miembros de este sistema, en la medida en que una situación estratégica favorable en cuanto a los problemas que determinan el éxito de la organización le proporciona medios de presión. Pero al mismo tiempo se ve limitado por la existencia de reglas de juego que restringen el uso de sus cartas de triunfo.

MICHEL CROZIER

Los grupos académicos

En la descripción de los principales grupos que constituyen la UPN de Durango (UPD)⁴¹ destaca un criterio fundamental que permite

⁴⁰ Esta sección está desarrollada sobre base de varias entrevistas que sostuve en la unidad UPN del estado de Durango. Diversas autoridades, estudiantes y profesores cedieron buena parte de su valioso tiempo para platicar conmigo sobre las minucias de la universidad. Quisiera dejar constancia de mi agradecimiento al Lic. Juan Manuel García, al Ing. Emiliano Hernández Camargo y al Ing. Jesús Tebar (in memoriam), por las diversas oportunidades que me ofrecieron para conocer a fondo a la UPN de Durango. Asimismo agradecer a los profesores Martha Remedios Rivas, Adriana de Jesús Villa, Everardo Sánchez, Alberto Ballesteros, Juan Francisco Villarreal, Juan Ubiarco Uribe y José Luis Carrizales por las pláticas interminables sobre la "grilla", problemática y conflictos de la Universidad Pedagógica de Durango.

⁴¹ A la UPN en Durango se le conoció como Unidad-101 hasta 1996, año en el que se publica el nuevo decreto por el cual se convierte en Universidad Pedagógica

caracterizarlos por su comportamiento dentro de la universidad y por las identidades que construyen. La relación entre identidad y comportamiento político de estos grupos admite una primera línea demarcatoria con base en la formación profesional que poseen y el marco institucional donde ésta fue adquirida. Se trata de una clasificación de grupos que deriva de la influencia que tienen o han tenido las instituciones de educación superior del estado en la planta de profesores de la unidad, entre las que destaca la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), que es la universidad estatal, y las Escuelas Normales del Estado. Habría que añadir, a este marco de influencia, a la propia UPN que reclutó a cuadros académicos de sus propios egresados, aunque su importancia, pese a ser creciente, todavía no alcanza el nivel mostrado por las otras dos instituciones.

Los universitarios radicales y la metáfora política

Los universitarios de la UPD son por profesores egresados o vinculados a la UJED, formados en diferentes áreas disciplinarias, como la filosofía, la historia, la contabilidad, la veterinaria, las ciencias agropecuarias y áreas biológicas. En este grupo, pocas son las personas que tienen estudios en ciencias sociales y menos todavía en áreas vinculadas con la educación debido, entre otras razones, a que la oferta de carreras de la UJED no considera licenciaturas o posgrados en este espacio disciplinario. Sin embargo, la identidad que sustenta a este grupo radica, por una parte, en la institución de procedencia y, por la otra, en el vínculo que mantienen con la UJED: en casi todos los casos el personal de este grupo que labora en la UPN es, paralelamente, profesor de la UJED o desempeña alguna otra tarea académica o administrativa en ésta, por lo que mantiene una estrecha y cotidiana relación en sus espacios laborales. Asimismo, varios de los académicos de este grupo se caracterizan por mantener posiciones radicales en el desempeño del trabajo y en la activi-

de Durango (UPD). Utilizamos indistintamente las siglas UPD con fines de agilidad en la exposición, advirtiendo en su caso sobre las peculiaridades históricas.

dad política universitaria, característica que también se refleja en sus tareas docentes y políticas en la UPN.

Indudablemente que la emergencia del grupo universitario de la UJED dentro de la UPN de Durango obedece en buena parte a la insuficiencia institucional de cuadros formados en el ámbito de las ciencias sociales y de la educación, lo que hizo que la UJED se convirtiera en una de las principales opciones para llevar a cabo el proyecto de Universidad Pedagógica en el estado. Sin embargo, debe subrayarse que no fueron sólo razones de disponibilidad institucional las que permitieron a este grupo insertarse en la UPD, sino también el sentido que desde un principio adquirió el proyecto UPN como proyecto universitario que quiso desprenderse estructural y discursivamente del normalismo.

Este grupo se forma por iniciativa del segundo director de la unidad, también de extracción universitaria, que por más de diez años condujo los principales programas académicos de la UPD. El grupo UJED se instaló como el ala de vanguardia del proyecto académico representado por el director, razón que explica que este grupo fuera parte de los equipos principales de trabajo, y que sus miembros hayan sido beneficiados con los tiempos completos y la basificación. Aunque pequeño, toda vez que este grupo abarca aproximadamente una cuarta parte del personal académico de la UPN, fue en un principio el eje central de la instrumentación académica de la Pedagógica en el estado. Pero también es igualmente cierto que las fracturas internas de este grupo y el distanciamiento político que han mantenido respecto del director son los motivos fundamentales que explican el retraimiento interno y la competitividad política que tuvieron que sostener con los otros grupos políticos dentro de la universidad.

El grupo de la UJED se autodefine como promotor de una cultura del saber universitario a la que se considera con mayor capacidad comprensiva y explicativa de la realidad. Asumen que la formación universitaria que tienen, en el marco del déficit estructural de profesionales de las ciencias sociales y de la educación que es observable en el estado, es la más cercana a una propuesta de vanguardia capaz de desarrollar los programas de formación, actualización y superación profesional del magisterio en el estado encomendados a la UPN. Con esta perspectiva, han desarrollado varios frentes de

penetración académica y política en los servicios de docencia, investigación y apoyo académico, con una estrategia que busca la vanguardia académica y política en los proyectos institucionales.⁴² Destaca, en este sentido, la capacidad de este grupo para movilizar grupos estudiantiles (que son profesores en servicio) y de profesores con diversas finalidades académicas y políticas dentro y fuera de la universidad.

Otro rasgo esencial que contribuye a la unidad político-académica de este grupo tiene que ver con sus filiaciones ideológicas con algunas de las principales fuerzas de izquierda en el escenario partidista de Durango. La mayoría de los miembros de este grupo universitario comulga o es miembro activo del PRD o del PT y, en los hechos, varios de los miembros mantienen importantes líneas de colaboración y activismo político con estos partidos, ya sea en labores de asesoría o como miembros de grupos específicos que desde la academia tratan de incidir en los procesos electorales o en los conflictos políticos del estado.

Características como las anteriores hacen aparecer al grupo universitario de la UJED como un grupo radical⁴³ dentro de la UPN, no solamente por sus inquietudes académicas sino, sobre todo, por su nivel de activismo político, que cada vez más se canaliza hacia una lucha tácita o abierta por controlar posiciones de decisión dentro de la universidad hasta llegar, incluso, a la disputa por la dirección de la misma. Este radicalismo ha sido presa de una tensión central: fue la causa de su predominio académico y político en momentos cruciales de la historia de la UPD; aunque también explica su creciente debilidad frente a las otras fuerzas universitarias. El predominio de la lucha política de pasillo, de los enfrentamientos personales, del interés cada vez más abierto por acceder a

⁴² Este grupo forma parte medular del denominado Grupo de Expresión Democrática que aglutina a los académicos políticamente más combativos, casi todos con perfil universitario.

⁴³ Debe subrayarse que integrantes de este grupo también se han caracterizado por mostrar una gran combatividad política dentro de la UJED. En el conflicto desatado en 1993 por motivos de la sucesión de la Rectoría, un grupo de académicos fue rescindido por razones de la toma ilegal de instalaciones y el mal uso de los recursos de la universidad. Algunos de los miembros de este grupo de rescindidos eran profesores de tiempo completo de la UPN.

puestos dentro de la universidad, la desmedida actitud contra cualquier iniciativa institucional que provenga de las autoridades, y el radicalismo sobre la discusión académica y la formulación de propuestas alternativas de desarrollo institucional, generan muchas veces la antipatía y la profunda desconfianza de la mayoría de la comunidad universitaria.

Éstas son las características que han hecho perder credibilidad al discurso académico y político del grupo universitario de la UJED, que se ha ampliado por el escepticismo de los grupos normalistas, pero sobre todo por la confrontación política y académica que cada día enarbola con mayor consistencia otro grupo de universitarios que ha crecido al amparo de la propia UPD. Se trata de personal académico que, a pesar de ser de extracción normalista, fue formado en las aulas de la UPN, y se ha incorporado a la planta de profesores con una perspectiva diferente a la de los universitarios de la UJED y de la visión normalista. Para tener una valoración más adecuada de las características de esta fracción del grupo universitario, conviene antes describir al grupo de los normalistas.

Los normalistas conservadores y la adaptación

Como en varias entidades de la República, las escuelas normales de Durango han jugado un papel principal en el ámbito de la formación magisterial y en lo que concierne a la negociación política y sindical de las alternativas profesionales para docentes con las autoridades educativas. Durango se caracteriza por tener una diversidad de instituciones de educación normal: tres normales federales y una normal estatal. Las tres primeras —una ubicada en el municipio de Lerdo, otra en el de Aguilera y otra en el municipio de Santa María del Oro— se caracterizan por su fuerte raigambre popular; de éstas las dos últimas se han destacado por los altos niveles de conflicto interno. Esta situación, sin embargo, retroalimenta la estructura política del magisterio en el estado debido a que de sus aulas han salido varios secretarios de la Sección 44 (la sección federal) del SNTE, en especial de la normal de Aguilera cuyos orígenes rurales permitieron la conformación de cuadros radicales con alto capital político de negociación con la burocracia educativa.

La normal estatal –la Benemérita y Centenaria Normal del Estado de Durango– se reconoce por su disciplina y el gran control conservador que ejerce sobre el alumnado, mismo que ha sido predominantemente femenino. Esta escuela, ubicada en la capital del estado, forma al magisterio que se incorpora a las zonas urbanas y de ella han salido prominentes cuadros del normalismo que generalmente se articulan a los cuadros políticos más conservadores del SNTE, en buena parte representados en la Sección 12 (la sección estatal) del SNTE y en varias áreas administrativas de la burocracia educativa estatal.

La UPD recibió la influencia del normalismo en su estructura académica. Parte de la planta docente se reclutó del magisterio que cuenta con el grado de normal superior obtenido de las escuelas normales que ofrecen este nivel educativo. La incorporación de normalistas a la UPN no sólo obedece a la oferta disponible de egresados y lo pertinente del trabajo educativo de la Pedagógica, sino a que éstos también influyen en las presiones ejercidas por el normalismo institucionalizado en el seno de la burocracia y el SNTE en el estado. Particularmente, para las secciones estatales del SNTE ha sido de interés incorporar parte de los cuadros normalistas en la estructura académica de la universidad, en tanto que para las autoridades educativas esta incorporación resulta un recurso de legitimidad para darle viabilidad a un proyecto de universidad que pretende mejorar la formación profesional del magisterio. Ésta es la razón fundamental que explica que, durante los primeros ocho años de funcionamiento de la UPD, el flujo principal de incorporación a su planta académica proviniera del normalismo. Igualmente explica el hecho de que la primera directora de la universidad haya sido, justamente, de extracción normalista y que, al ser sustituida por un director de extracción universitaria, éste tuviera que guardar los equilibrios indispensables con esta franja normalista de la planta académica.

Los normalistas son, en general, académicos que se especializaron, al cursar la normal superior, en áreas particulares de la enseñanza: matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales. Este grupo académico construye la identidad cultural y política de su formación magisterial, y actúa siguiendo los modelos convencionales de la acción normalista en el estado en sus

diferentes formatos institucionales, políticos y burocráticos. Para los normalistas, el saber didáctico debe seguir dirigiendo las tareas principales de profesionalización del magisterio en servicio. El énfasis puesto en la práctica educativa, como núcleo estructurador del saber docente, les hace privilegiar el discurso pedagógico de una manera que sobredetermina cualquier otra forma de aproximación a los problemas educativos. Por ello, repudian el teoricism científico para reivindicar, en su lugar, las capacidades prácticas del docente, su intuición y habilidad para hacer frente a la inconmensurable realidad educativa que se desarrolla en las aulas. Derivado de ello, los profesores normalistas mantienen con el alumnado una posición de respeto y encomio jerárquico, que se presta poco a la movilización política de los estudiantes, situación que contrasta con la actitud política que el grupo de universitarios radicales mantiene con ellos.

Como grupo conservador, los académicos normalistas que se desempeñan en la UPD se distinguen de los universitarios de la UJED tanto por su formación disciplinaria como por la posición que toman respecto de la currícula de la Universidad Pedagógica y de sus conflictos institucionales. Varios de los miembros de este grupo, aparte de sus tareas docentes en la UPN realizan otras, académicas o administrativas dentro del sector normalista o de actualización del magisterio, lo que les permite mantener vínculos institucionales con el campo magisterial. Consideran a la UPN como un espacio alternativo de formación magisterial, pero dudan de la pertinencia del modelo universitario para mejorar la práctica educativa. Se integran a este esquema académico por ser una opción laboral más, que se vuelve prestigiosa dentro del campo de formación magisterial. Se apropian de este estatus como elemento diferenciador respecto de sus pares magisteriales, y lo utilizan para justificar sus ascensos o retribuciones salariales en el marco de la carrera académica.

La distancia que guardan los normalistas del grupo de universitarios radicales no obsta para que ambos grupos convivan en el proceso curricular e institucional de la UPN; proceso que obliga a cada grupo a trabajar, cada cual a su manera, con los materiales bibliográficos y los programas de estudio que se elaboran y evalúan en la unidad central de Ajusco. Mientras el normalismo lo tra-

duce todo a la práctica y al estrecho marco de sus paradigmas pedagógicos, el universitario recurre a la amplitud disciplinaria y al constructivismo teórico.

Si bien el grupo normalista aparece como un grupo con identidad propia, la dinámica académica y política de la UPD —que en términos políticos es independiente de los procesos institucionales de la UJED y del normalismo en el estado—, crea en éste posiciones de ambivalencia, por lo que sus miembros se ven arrastrados, según las circunstancias, al radicalismo promotor del grupo UJED, o bien al compromiso institucional con las autoridades. Los normalistas ven con desconfianza a los universitarios, pero difícilmente manifiestan oposición abierta, como grupo, a las posiciones políticas de éstos respecto de la UPN. En el ámbito individual o de subgrupos, incluso, los normalistas pueden apoyar las iniciativas del grupo radical, razón por la que entran y salen de las coaliciones según convenga a sus intereses.

Dentro de la UPN, buena parte del grupo normalista ocupa las plazas académicas de base de tiempo completo (aproximadamente un cuarto de las plazas disponibles de este nivel en la universidad) y coordina algunas áreas de trabajo docente en el nivel licenciatura. Participa también en algunas actividades de investigación y de apoyo académico, principalmente en lo que se refiere a proyectos editoriales, de actualización y acervos bibliotecarios. Esto hace que, sin duda alguna, el grupo normalista afiance sus posiciones e intereses dentro de la universidad, por lo que se ha visto obligado a consentir o participar en las oleadas de reivindicación que, en torno del proyecto UPN, enarbolan diversos grupos dentro de la universidad, especialmente los protagonizados por el ala radical de universitarios de la UJED.

Los universitarios reformistas. La búsqueda de una nueva identidad

Entre los universitarios radicales de la UJED y los normalistas conservadores creció una franja móvil y fluctuante de académicos, efecto directo de la formación dentro de las aulas de la propia UPD. Los miembros de este grupo de académicos son generalmente egresados de las escuelas normales o de los bachilleratos pedagó-

gicos que se inscriben en la universidad para obtener el grado respectivo de nivel licenciatura. Al haber sido alumnos de la universidad experimentaron y reconocieron sus orientaciones curriculares y de formación, razón por la cual valoran la distancia entre el normalismo tradicional y una formación universitaria que pretende redefinir la práctica educativa y la profesionalización magisterial. En esa evaluación, sin embargo, no transitan tan mecánicamente al *ethos* universitario, pero tampoco sostienen las fidelidades institucionales al normalismo tradicional.

Este grupo de universitarios es producto de los propios programas de formación de la UPN. Estos universitarios pedagógicos fueron formados en un currículum menos vertical (semiescolarizado o abierto) y de mucho mayor apertura analítica que el que tuvieron en su educación normalista. Pero su formación universitaria siguió circunscrita a los objetos formales de la pedagogía, en especial los vinculados con el campo acotado de los procesos de enseñanza-aprendizaje, pese a haber incursionado en otros ámbitos disciplinarios de las ciencias de la educación. Quizá por esta razón la apertura universitaria de su formación no los liga estrechamente con el gran imaginario de la universidad pública, como tampoco los desliga temáticamente de las preocupaciones normalistas.

Haberse formado en las aulas de la UPD también le dio a este grupo la oportunidad de reconocer las diferencias de formación educativa y de preferencias políticas de los universitarios radicales y de los normalistas conservadores: han sabido reconocer capacidades y deficiencias de uno y otro grupo, y evalúan su propio proyecto formativo en el marco del proyecto institucional de una Universidad Pedagógica.

Los universitarios pedagógicos también son testigos de los flujos y reflujos académicos y políticos de su institución. Han formado parte de las protestas estudiantiles contra autoridades y maestros, y coexisten con las dificultades y las insuficiencias de su formación relacionadas con su propia práctica profesional como docentes en varios sectores del sistema educativo del estado. En términos reales, este grupo de universitarios pedagógicos ha mantenido su vinculación laboral en sus plazas de adscripción y se incorporó a la planta académica de la UPD con medios tiempos y tiempos parciales.

Este grupo abarca a casi la mitad de los profesores de la UPD y son en su mayoría personal no basificado. Pero su número y perspectiva académica, en el marco de las necesidades crecientes del desarrollo institucional de la universidad, los ha llevado a formar parte de casi todos los programas académicos de docencia, investigación, y difusión y extensión. La expectativa abierta para incorporarse como profesores de tiempo completo de la UPD los llevó a buscar oportunidades de mejoramiento profesional dentro de la propia universidad, por lo que siempre han estado dispuestos a colaborar con las autoridades educativas.

La mayoría de los académicos que forman parte de este grupo desarrollan actividades académicas o administrativas en las áreas de educación preescolar, primaria, secundaria o de educación especial. Aunque los obstáculos presupuestarios de la UPD impidieron absorber a muchos de ellos como parte del personal basificado, en el contexto de las inercias normalistas y del radicalismo del grupo UJED, buena parte de ellos fueron adscritos por la dirección en actividades de confianza y de carácter estratégico para ayudar al mantenimiento del equilibrio interno de la institución. Ha sido explícita la intención de este grupo de convertirse en personal académico de tiempo completo de la universidad, por lo que presiona de diferentes formas, a través de su sindicato, la petición institucional a la autoridad, además de buscar la propia superación profesional en programas de posgrado para lograrlo.

En este contexto de expectativas y oportunidades de colaboración, el grupo de universitarios pedagógicos se expresó como un grupo joven, inquieto y con gran empuje académico. Su vínculo con la universidad, pese a no ser académicos de tiempo completo, los hace sostener con mayor claridad un proyecto académico que pueda ser alternativo a la antipatía normalista y al radicalismo de los universitarios de la UJED.

Al normalismo conservador, los universitarios reformistas oponen una opción modernizadora de la profesión docente para llevar a ésta a un plano de mucha mayor apertura disciplinaria. Critican al normalismo el encapsulamiento doctrinario y la desmedida complicidad política con los grupos sindicalistas para obtener prebendas y canonjías. Formulan ante éstos las nuevas necesidades que tiene el maestro para conceptualizar y entender

la práctica educativa en un sentido que trascienda la didáctica, misma que debe ser entendida dentro de procesos sociales y educativos más amplios. Exigen también la necesidad de tomar el mérito como el criterio más eficaz para regular el acceso a las oportunidades académicas y demandan la continua actualización profesional para cumplir mejor con la tarea de formar al magisterio de educación básica y normal.

Los universitarios pedagógicos desconfían de los métodos de presión política usados por los universitarios radicales en la lucha por copar posiciones institucionales. Les cuestionan a éstos de manera central, su aspiración de hacer de la UPD un espacio patrimonial de preferencias políticas, ideológicas y materiales. Critican que la cátedra académica sea usada por los radicales como espacio de movilización política de los estudiantes, al igual que la insidia y el rumor de pasillo que utilizan como método para cuestionar a personas, programas institucionales y autoridades que no comulgan con sus filiaciones políticas e ideológicas. Cuestionan también la lejanía profesional de este grupo respecto de la profesión docente de nivel básico, toda vez que la ausencia de formación en ciencias sociales y análisis educativo que los caracteriza, se sustituye por la imposición autoritaria de tradiciones disciplinarias distantes o ajenas a las necesidades de formación profesional del magisterio.

La identidad que vincula a los universitarios reformistas, aunque distinta de los otros grupos, no deja de ser presa de desgajamientos y rupturas internas. La crisis de sus expectativas, frente a la insuficiencia institucional para ofrecerles oportunidades reales para su incorporación como académicos de tiempo completo, provoca que varios de los miembros de este grupo busquen distintas trayectorias de presión. En muchos casos, este tipo de actitudes ha derivado en el comando político-sindical dentro de la propia universidad para, desde ahí, conformar algunas coaliciones que permitan plantear una demanda conjunta para ampliar y diversificar las oportunidades de desarrollo académico dentro de la universidad. Esto, sin embargo, los ha obligado a pactar con los radicales o con los conservadores para enarbolar un conjunto de reivindicaciones específicas. En otros casos, el grupo reformista abandera demandas particulares de algunos de sus miembros, como la comisión

de sus plazas de adscripción en la universidad con el fin de disponer de tiempo completo en la misma.⁴⁴ Otras expresiones de presión de los universitarios pedagógicos se caracterizan por la demanda de acceso a las oportunidades de superación profesional que ofrece la UPD a través de cursos de posgrado, seminarios de investigación o proyectos editoriales, con la idea de cubrir los requisitos académicos para una posible postulación escalafonaria. En otras situaciones más, ha sido evidente su vinculación con las autoridades educativas para tener acceso a una posición universitaria más adecuada a sus expectativas profesionales.

A lo anterior se agrega un nuevo factor asociado a la política educativa estatal que ha fomentado la formación de cuadros académicos fuera del estado, en otras universidades del país o del extranjero, quienes, al regresar, presionan para insertarse en las estructuras académicas de las instituciones de educación superior, dentro de las que destaca la UPD. Por la vía de la comisión de plazas, estos nuevos cuadros se insertan en las tareas académicas de la universidad como recursos que pretenden llenar los vacíos docentes o de investigación sin que medie ningún esquema institucionalizado de concurso o criterio académico de evaluación de sus capacidades. Esto se ha convertido en un factor adicional de descontento de los grupos académicos internos, pero en especial del personal académico no basificado y con expectativas de desarrollo dentro de la universidad.

La búsqueda de espacios de consolidación y desarrollo académico en la propia UPD parece convertirse cada día en el dilema central de los diferentes grupos académicos. La creciente oferta interna de académicos que, por capacidades profesionales adquiridas o por fuerza política de movilización, reclaman un espacio propio, sólido y atractivo para el desempeño académico, se confronta permanentemente con el déficit institucional, la estrechez de la estructura organizacional, la carencia de un proyecto orgánico que formule un proyecto amplio de crecimiento académico de

⁴⁴ Éste ha sido el caso del grupo de profesores de educación especial que han pedido que sus plazas se adscriban a la UPN con el propósito de que, con las horas de que disponen en ésta, puedan dedicarse de tiempo completo a sus tareas universitarias.

la Universidad Pedagógica en el estado, y con las dificultades que imponen los nuevos acuerdos políticos magisteriales y burocráticos sobre el sistema estatal de educación. Situación que, evidentemente, involucra a otros actores y fuerzas que influyen en el destino de la UPD desde otras aristas.

Los grupos estudiantiles y la autenticidad interrumpida

Los estudiantes de licenciatura: radicales y escépticos

Como en cualquier universidad pública en México, los estudiantes de la UPD han jugado un papel primordial en la estabilidad política y en el rejuego de los equilibrios internos. Organizados en un consejo estudiantil, representan distintas tendencias políticas internas fuertemente influidas por algunos grupos de académicos. Pero también, por su carácter peculiar de ser maestros en servicio, los estudiantes de la Pedagógica dejan entrever algunas vinculaciones estratégicas con movimientos o corrientes de política que prevalecen en la contienda político-sindical del magisterio del estado.

Los alumnos de la Pedagógica son profesores en servicio que imparten clases en los niveles educativos de preescolar y primaria. En algunas ocasiones se incorporan algunos profesores con puestos de dirección y supervisión escolar con el propósito de obtener el grado de licenciatura. Por las características del trabajo se ha buscado que la oferta de cursos de la universidad se realice en modalidades semiescolarizadas y abiertas con la finalidad de adecuar los tiempos y horarios de la formación a las disponibilidades del magisterio.

Las diferencias principales entre los estudiantes varían de acuerdo con la edad, el sexo, la antigüedad en el servicio y las áreas de adscripción. De estas variables quizá las que produzcan mayor identidad tienen que ver con la edad, el área de adscripción y el centro de trabajo: los grupos de estudiantes que asisten a las aulas de la universidad son predominantemente jóvenes, con poca antigüedad en el servicio y adscritos laboralmente a plazas de educación preescolar y primaria. Otro factor importante que contribuye a la identidad de los profesores-estudiantes está relaciona-

do con el plan de licenciatura que cursan: algunos grupos se forman en la Licenciatura de Educación Básica Plan-1985, en tanto que otros se forman en la Licenciatura en Educación, Plan-1994. Esta situación modifica los acercamientos entre estudiantes y su concurrencia en horarios y espacios similares, aparte de que parecen modificarse las dinámicas de interacción pedagógica y los criterios de evaluación de alumnos y maestros, con lo que se crean nuevas líneas de diferenciación.

En este contexto destaca la presencia particular de grupos pequeños de estudiantes indígenas que cursan una licenciatura diseñada especialmente para ellos acorde con sus circunstancias culturales y geográficas. Aunque cuantitativamente menor dentro de la masa estudiantil, este grupo es importante por el significado que tiene para la política estatal y para el propio gremio magisterial. En consecuencia, se convierten en un grupo estratégico en cualquier reivindicación o demanda que enarboleden los estudiantes.

Las circunstancias que marcan la dinámica de la UPD hacen que sean pocos los momentos en que se nota la presencia abrumadora de los estudiantes. El sábado, que es el día más concurrido en la universidad, es cuando se han desatado los principales movimientos estudiantiles de masas. La mayor concurrencia hace que "los sábados sea el mejor momento para la toma de instalaciones o para el paro de actividades". En realidad, pocos son los días en que el consejo estudiantil puede convocar a una buena cantidad de sus representados, por lo que éste cuenta con un gran espacio de autonomía para orientar las negociaciones o para tomar acuerdos discrecionales sobre el rumbo de la lucha, provocar conflictos o definir las estrategias para su solución.

La naturaleza y composición estudiantil, con toda la compleja dinámica académica de la universidad, genera una situación susceptible a la manipulación de las cúpulas de representación que, de hecho, aparecen como pequeños liderazgos con una gran capacidad de maniobra política y una gran facilidad para movilizar grupos de estudiantes contra algún programa, autoridad o mecanismo institucional. A ello debe sumarse, para tener una idea del carácter que adquiere el comportamiento político de los estudiantes, el papel de líderes políticos que asumen varios de los profesores de la universidad.

En la fragmentación de los grupos estudiantiles, con poca presencia y responsabilidad política en las cuestiones que les atañen, los profesores juegan un papel de primer orden en la transferencia de lecturas políticas acerca de los problemas de la universidad, donde se desliza, la mayoría de las veces, una gran carga ideológica personal para favorecer determinadas tendencias. A ello también se suma el control central que muchos profesores ejercen sobre los propios liderazgos estudiantiles al negociar calificaciones y créditos a cambio de movilizar estudiantes en favor de tal o cual posición política de la que forman parte. Muchos de los conflictos estudiantiles han sido alimentados por la tendenciosa participación de profesores, cuando no por la evidente manipulación de los líderes estudiantiles.

Los líderes del consejo estudiantil de la UPD tienen también un papel principal en los equilibrios políticos de la universidad al ser un canal que permite o clausura el acceso de la discusión político-sindical dentro de la masa de estudiantes. Si se toma en cuenta que la concurrencia masiva de estudiantes a las instalaciones de la universidad significa la presencia de maestros de diferentes escuelas y centros de trabajo, parece razonable pensar que constituye una oportunidad invaluable que las diferentes corrientes de opinión y fuerzas que se debaten en el plano del sindicalismo magisterial hagan proselitismo político. Hay evidencias que dejan entrever que grupos disidentes al SNTE, como el caso de la CNTE y el grupo Bases Magisteriales, se encuentran entre los cuadros de la dirigencia estudiantil y dentro de los grupos escolares.

La permeabilidad política de los estudiantes ha merecido la atención de la burocracia universitaria que, preocupada por la intención de las movilizaciones estudiantiles y sus significados políticos, trata de construir sus propias bases de apoyo entre los estudiantes. Las autoridades buscan, casi siempre, delimitar los contenidos específicos de las protestas mediante la aclaración y argumentación pública de decisiones y condiciones en las que opera la universidad, la cooptación de grupos escolares o líderes estudiantiles, o bien a través del ofrecimiento de concesiones como muestra de eficacia administrativa para deslegitimar a los grupos opositores.

Los grupos estudiantiles aparecen en la escena universitaria como arena plástica y maleable donde se refleja, directa o indirectamente,

tamente, la conflictividad política de las facciones y grupos de presión que operan dentro de la institución. Esto hace que cualquier demanda estudiantil, aunque sea estrictamente funcional, pase por el tamiz de la pugna de otros intereses políticos. Una situación como ésta, sobre todo en momentos en que algunos cambios en el ambiente político y educativo activan el dinamismo interno de la Pedagógica, ha dado pie a dos comportamientos políticos encontrados: uno de carácter radicalizante, protagonizado por los líderes del consejo estudiantil y los grupos estudiantiles con más tiempo dentro de la universidad, que se alían a los grupos académicos más contestatarios a las autoridades, y otro, que muestra mayor escepticismo y evalúa la pertinencia y sentidos reales del radicalismo de cara al futuro de la UPD, con lo cual busca distanciarse de los conflictos y volver a la senda del estudio en condiciones básicas de operación.

Ambas posiciones, no obstante, se neutralizan y mantienen equilibrios con diferentes fuerzas internas y externas. El radicalismo estudiantil es deslegitimado por su ineffectividad académica, puesto que siempre deja de lado la discusión educativa de fondo sustituyéndola por demandas oportunistas y de corto plazo. Este segmento político también se neutraliza por la influencia de otros grupos de profesores no vinculados con el ala radical: los normalistas y los universitarios reformistas se encargan de desactivar por coacción o convicción las luchas que sólo pretenden privilegios y canonjías. Por otra parte, esta protesta estudiantil se neutraliza por las autoridades estatales que tratan de preservar el pacto corporativo con el SNTE, razón por la que se busca quitar banderas de reivindicación y espacios de influencia a las oposiciones gremiales.

El movimiento escéptico, por su inactividad política, contribuye, sin desearlo, al crecimiento de las oleadas radicales. A veces se ve impelido a participar en éstas al coincidir en demandar recursos o apoyos institucionales para los estudiantes. Pero también son una posibilidad para recuperar el proyecto académico pues evalúan el desempeño de los profesores, de las autoridades y de los programas, reconocen los atributos y las cualidades de cada cual, señala las deficiencias y los protagonismos políticos ahí donde se manifiestan.

Esta arena multiforme y fragmentada de la política estudiantil parece, en todo caso, quedar a la espera de una nueva convocato-

ria, más académica, que intente recuperarla para diseñar e instrumentar un proyecto académico que sea capaz de hacer de la Pedagógica una nueva expectativa en el imaginario y la práctica profesional del magisterio en el estado.

Los estudiantes de posgrado: la lucha por la nueva hegemonía universitaria

Los estudiantes de posgrado constituyen un nuevo actor en la historia de la UPD, debido a que los programas respectivos tienen apenas tres años de haberse inaugurado. Son dos los programas de posgrado con que cuenta la universidad: uno, directamente patrocinado por las autoridades estatales de educación, ofrece la Maestría en Educación, Campo Práctica Educativa, a profesores en servicio que han obtenido el grado de licenciatura; el otro programa, la Maestría en Pedagogía,⁴⁵ es financiado por la unidad Central de Ajusto: se ofrece en la modalidad a distancia a través de un sistema de teleconferencias y se dirige a los profesores de la propia UPD.

La Maestría en Educación, debido a sus características de atención al magisterio estatal, es la que ha tenido mayor demanda. A ésta concurren profesores de educación básica y normal, además de autoridades de dirección y supervisión escolar. Asimismo, ha sido el principal lugar de incorporación del grupo de los universitarios reformistas que, por no cumplir con el requisito de ser profesores de tiempo completo de la UPD, no pueden formar parte de la Maestría en Pedagogía.

La alta demanda que tiene la Maestría en Educación, por falta de opciones de esta naturaleza en el estado,⁴⁶ ha hecho que la UPD

⁴⁵ Este programa culminó en 1997 y su lugar lo ocupó la Maestría en Desarrollo Educativo dirigida principalmente a los profesores en servicio de educación básica y normal, y no al personal de la propia UPN, como era el caso de la Maestría en Pedagogía.

⁴⁶ En el estado existen muy pocas opciones de posgrado en educación, y menos orientadas al magisterio de educación básica. En 1993, la UJED inició el Programa de Maestría en Investigación y Administración de Instituciones Educativas dirigido a la planta de profesores de sus distintas escuelas. Este programa fue clausurado en 1995. La Benemérita y Centenaria Normal de Maestros del Estado ha venido ofre-

pueda determinar criterios rigurosos de selección de los postulantes. Esto coincide con la posición de las autoridades estatales de que los posgrados en educación no deben ser cotos de negociación de ningún grupo político en particular, y menos estar propensos a la presión de las secciones sindicales del SNTE. Ésta es, probablemente, la condición que ha permitido que el programa haya avanzado con criterios académicos y mantenga una gran autonomía de los procesos sindicales.⁴⁷

Los postulantes a este programa, además de cumplir con los requisitos de selección establecidos,⁴⁸ buscan obtener una beca que solicitan a sus respectivas secciones sindicales. Esta beca consiste en continuar percibiendo su salario, de acuerdo con la plaza que tienen, durante el tiempo que les consume el programa de maestría. Aunque en este nivel ocurren diferentes procesos de negociación que transcurren por caminos no académicos, es cada vez más claro que para que los candidatos adquieran la beca deben tener la aceptación académica de la universidad.

A este programa se vinculan también buena parte de los profesores de la propia universidad que, por no disponer de tiempo completo, tienen dificultades para acceder a otros programas de formación. A solicitud expresa de este grupo y con la mirada estratégica de la dirección de la universidad, miembros del grupo que hemos denominado universitarios reformistas postulan y concurren por la maestría, con el ánimo de incorporarse a sus estudios, a cambio de la condonación de tiempo laboral en sus plazas de adscripción como docentes de educación básica y de la disminución de su carga horaria dentro de la UPD. En más de un sentido, estos

ciendo un programa de Maestría en Administración Educativa financiada por la UNESCO, pero aparte de que sólo se ha orientado a los profesores de la propia normal, la modalidad de trabajo a través de conferencias magistrales le inyecta poca dinámica académica y da poca efectividad al trabajo de investigación.

⁴⁷ Este planteamiento entró en crisis cuando el SNTE peleó sus derechos sindicales sobre la UPD a fines del sexenio de Silerio Esparza (1997), con lo cual cambiaron también los criterios de desarrollo académico de la universidad que estaría más vinculada a las concesiones y a los arreglos escalafonarios.

⁴⁸ Entre otros requisitos se encuentran: haber cumplido con un curso propedéutico, presentar examen de selección y evaluación curricular y de los proyectos de investigación propuestos.

profesores resultan ser alumnos destacados, tanto en la selección como durante el desarrollo del programa, situación que tiene significado en el contexto de formación de la masa crítica para el nuevo proyecto de Universidad Pedagógica en el estado.

En la Maestría en Pedagogía ocurre una situación distinta. Aunque existen criterios de selección, es evidente la importancia de los parámetros normativos: ser profesor de tiempo completo en la UPD y tener como mínimo una antigüedad de dos años como académico de la universidad. Como es de esperarse, esta condición restringe mucho las posibilidades de acceso a la maestría, lo que en el marco de la situación de la UPD ha favorecido el ingreso al programa de las fracciones radicales de la UJED y de algunos miembros del grupo normalista.

La estrecha vinculación que permite este programa de los alumnos con los académicos de Ajusco —quienes son al mismo tiempo profesores de seminarios y tutores de proyectos de investigación— produce un sistema de redes estratégicas por las que parece transcurrir buena parte de la discusión política, más que académica, sobre la situación de la UPD. Los alumnos del Programa de Maestría —quienes son, al mismo tiempo, profesores de la UPD— no desaprovechan la más mínima oportunidad, en sus visitas a la unidad Ajusco y en sus contactos con ésta, para cuestionar iniciativas institucionales o para deslegitimar programas académicos. Aprovechan también los vínculos para reproducir una suerte de cacicazgos académicos que no son más que expresión de la pugna política de los grupos dentro de la UPN: sólo los grandes epistemólogos y pedagogos de la unidad central de Ajusco son los verdaderos baluartes de la educación universitaria, y fuera de ellos, pocos merecen reconocimiento. Así es como en un síndrome perverso de culto a la personalidad y a la academia que viene del centro, los estudiantes de la Maestría en Pedagogía se desarrollan en un sistema de múltiples complicidades académicas y políticas, donde se deja de lado la vitalidad y el escenario prospectivo que ofrece pensar académicamente a la UPD en función de los nuevos contextos y de acuerdo con las potencialidades emergentes.

De este modo, el área de posgrado que poco a poco se consolidaba guarda, sin embargo, una tensión esencial: es el área de impulso de un nuevo proyecto de Universidad Pedagógica en el estado por cuanto supone una nueva veta de articulación de la

docencia, la investigación y el estudio, lo que la convierte en un espacio de legitimación alta para todos los grupos y fuerzas políticas; pero es, al mismo tiempo, un lugar de trabajo académico segmentado por los grupos que en éste prevalecen.

La Maestría en Pedagogía es la punta de lanza del radicalismo universitario y, por lo tanto, la plataforma académica y política donde se preparan las estrategias del asalto político a las posiciones de la UPD. Su gran ventaja política radica en la intercomunicación y el respaldo político de los académicos de Ajusco y, eventualmente, en la fuerza acumulada para captar a su favor las balbuceantes directrices normativas y de rectoría académica del centro. Pero su gran desventaja está justamente en ser un espacio demasiado restringido para incluir las expectativas de intereses de grupos académicos locales o regionales.

Los estudiantes de la Maestría en Educación tienen sus mejores fortalezas en el ámbito local y regional, lo que ha convertido a la maestría en un foco principal de atención de los grupos académicos del estado. Por la constitución de la población que aglutina es, asimismo, un laboratorio importante de lo que probablemente sea el proyecto de universidad de los maestros en el futuro próximo, por lo que se convierte en un espacio de apertura donde se discuten y evidencian las propuestas conservadoras, reformistas y, quizás, radicales de la profesión docente. Su debilidad estriba en la vulnerabilidad que muestra a las fuerzas políticas del sector educativo del estado, tanto de la burocracia en lo que atañe a financiamiento y recursos, como de los grupos sindicales por cuanto tienden a asumirse como factor de negociación de las lealtades gremiales y, por tanto, como canonjía de élites políticas sindicalistas.

Estas circunstancias hacen del posgrado un área estratégica con varios niveles de confrontación: 1) el debate intelectual y propiamente académico sobre la formación docente, y el significado de un proyecto universitario para profesionalizar su tarea; 2) la discusión entre universitarios y normalistas tradicionales respecto de la emergencia de una propuesta universitaria de cuño específicamente pedagógico; 3) la contienda entre los criterios de mérito y responsabilidad académica como orientadores del escalafón universitario y las presiones políticas de camarillas grupusculares como criterio de control de los espacios, y 4) la confrontación de las aspi-

raciones por entrar a la universidad entre el personal externo que desea competir académica y políticamente para incorporarse a ella y el personal interno que reclama la antigüedad como derecho y a sus grupos constituidos como fuerza.

El conflicto velado, que hasta el momento se ha manifestado en torno de estas ideas y debates, poco a poco delinearía diferentes formatos políticos de interés y esquemas de influencia sobre la universidad. Cada día son más claros los perfiles académicos y los intereses políticos internos que subyacen en los estudiantes de posgrado, lo que tiende a conformar un escenario de demarcación y deslinde de los programas de maestría existentes.

Es palpable, asimismo, la búsqueda de vínculos académicos y políticos con las áreas de licenciatura, de investigación, y de difusión y extensión con el propósito de conformar un proyecto más orgánico que dé cabida a un nuevo discurso hegemónico de Universidad Pedagógica en el estado. Por esta razón, más que formas de colaboración, lo que se expresa en los programas de posgrado son formas de competencia y conflicto. Apuestas que, por lo demás, quedan a la espera de las oportunidades que ofrezca la definición política que imponga la discusión de la UPD en el seno de la política estatal, y de la formación, actualización y superación profesional de docentes del estado.

*Los grupos burocráticos del sector educativo:
el comando de los ingenieros y la legitimidad de la eficiencia*

La configuración y las transformaciones de los grupos burocráticos en el sector educativo de Durango deben entenderse en función de dos características principales. La primera, corresponde al comportamiento del sistema político estatal pues en éste se establecen los retos fundamentales de legitimidad y gobernabilidad que atañen al gobierno del estado, lo que influye de manera decisiva en la orientación y contenidos de la educación, al igual que en lo que concierne a su administración y negociación política interna. La segunda, alude al ámbito interno del sector educativo, las principales tendencias políticas y los actores más importantes.

Los grupos burocráticos que conducen el sector educativo no son ajenos a las presiones de competitividad política que caracterizan al sistema político de Durango. Sobresale especialmente, por lo menos durante los últimos seis años, el crecimiento de la oposición política de derecha y de izquierda que no sólo ha puesto serios desafíos electorales a la hegemonía política del PRI, sino que ha llegado a posicionarse de importantes espacios de ejercicio de gobierno. Al respecto, son dignas de mención las presidencias municipales logradas por el PAN, el PRD y el PT, este último en la capital del estado.⁴⁹ Asimismo, han sido importantes las posiciones logradas por los partidos de oposición en la legislatura local, especialmente del Partido Acción Nacional.

La nueva configuración política del estado expresa adecuadamente los contrastes sociales y culturales que derivan de la modernización trunca y segmentada por la que ha pasado la sociedad duranguense. Al ser cuna de importantes expresiones conservadoras de la iglesia, de los empresarios y de los propios liderazgos del priísmo más corporativo, Durango es también reflejo de una cultura popular emergente y de la presencia de sectores medios radicales y conservadores. La convergencia conflictiva entre estas tendencias ha producido una situación peculiar en el sistema educativo: al mismo tiempo que se exige el incremento de oportunidades para cubrir las necesidades básicas en educación, nace la enorme necesidad de crear alternativas diversificadas que puedan convertirse en opciones de formación profesional para los grupos populares y sectores medios en vías de construcción de estatus; esto en una sociedad dirigida por pequeños sectores industriales, donde existen amplios sectores de servicios públicos y privados e importantes sectores agropecuarios, todos con la expectativa creciente de modernidad, aunque ciertamente conservadora.

⁴⁹ Conviene destacar que esta configuración de aparente pluralismo competitivo se vino abajo en las elecciones de julio de 1998 en las que el PRI arrasó con la gubernatura, el congreso y las presidencias municipales. Articulada en torno de un grupo político de viejo cuño, corporativo, clientelar y autoritario —cuyo mejor exponente es el gobernador Guerrero Mier— la burocracia educativa ha desarrollado una política con evidente falta de visión; política sumamente autoritaria al no tener ningún contrapeso político que le permita negociar con las estructuras de poder, sin ningún criterio básico de progreso educativo y desempeño académico.

Diversidad y desigualdad social, aparejadas con la competitividad política emergente, crean para el sector educativo los entramados de justificación para su expansión material y su diversificación cualitativa. Por esta razón, el priísmo que coordina y dirige el sector educativo tiene que estructurar un sistema educativo que amplíe sus bases sociales y su legitimidad política. En términos políticos, esta situación ha llevado a las cúpulas burocráticas del sector educativo a pactar un esquema conciliador con el conservadurismo empresarial del PAN, y conformar una propuesta incluyente y colaboracionista con el radicalismo antisistema de la izquierda partidaria.

Los contenidos concretos de este proyecto se expresan en la coalición que dirige y administra el sector educativo. En ésta se observa un toque de modernización que implica incluir nuevos actores y delimitar o ampliar, según sea el caso, los campos de influencia de los sujetos tradicionales que se habían apropiado de varias instancias de dirección educativa. De este modo, la política educativa actúa cediendo espacios a la participación de la iglesia y de los empresarios, tanto en el plano del discurso político como en el campo concreto de la acción privada en la educación.

Un grupo de ingenieros dirige la coalición política dentro del sector educativo compuesta de normalistas, sindicalistas, intelectuales de izquierda y profesionales universitarios. Sobre la base de una alianza elemental pero renovada con el SNTE —puesto que no hay que olvidar que esta alianza constituye el mejor antídoto a las influencias conservadoras de derecha—, la política educativa de los ingenieros procura una estrategia de modernización educativa con el predominio priísta.

Con el SNTE, los ingenieros negocian los aspectos laborales y ceden algunos espacios importantes de gestión de recursos a las cúpulas sindicales, a cambio de subordinar la influencia gremial en las decisiones concernientes a la profesionalización del magisterio y a la calidad educativa. Esto ha hecho que las secciones sindicales se subordinen a los diseños tecnocráticos de desarrollo de la educación básica y normal. Frente a los intelectuales de izquierda, la burocracia de ingenieros ha cedido espacios de discusión y consultoría, sobre todo en lo que atañe a la política cultural y a la evaluación de los diseños experimentales en educación. Respecto

a los universitarios, éstos se han incorporado como grupos de asesores e impulsores de proyectos de evaluación y prospectiva para delinear los escenarios educativos de Durango al finalizar el milenio.

Nos interesa sobre todo subrayar estas tendencias y arreglos para entender la posición de los grupos burocráticos de ingenieros respecto de la UPD. Así, es sintomático que este grupo haya concebido a la UPN como un espacio que ofrece alternativas para la profesionalización del magisterio de educación básica y normal en el estado. A diferencia de las instituciones de educación normal, que se perciben como barriles sin fondo por su evidente politización y por la penetración de fuerzas sindicales, la UPN se asume como una institución propicia para impulsar la calidad y la excelencia académica debido a dos circunstancias fundamentales. En primer lugar, por la poca presencia de las secciones sindicales del SNTE en la vida política y académica de la universidad, lo que favorece un mejor control de los proyectos de reforma interna relativos a la profesionalización del docente; en segundo lugar, por las necesidades de estructura interna y administración con las que quedó la UPN después de la federalización, lo que la convierte en un espacio favorable para desarrollar proyectos de administración y gestión educativa que dependen directamente de la coalición burocrática. La incorporación de recursos y la inyección de presupuesto en la UPN se concibe como una inversión favorable, capaz de mostrar los sentidos de eficiencia y calidad que se desean imprimir en el campo magisterial.⁵⁰

Con la federalización, las decisiones en materia administrativa y financiera de la UPN quedaron en manos de la coalición burocrática de ingenieros, donde se impuso la estructura de organización de la UPD. Sin desconocer el tipo y nivel de conflicto que se desarrolló en la universidad, los grupos burocráticos sabían perfectamente que podía ser gobernable mediante una forma eficaz de asignación de recursos y una estructura adecuada de organiza-

⁵⁰ Este imaginario, sin embargo, se ve reducido por el efecto de las restricciones presupuestales y la problemática política que plantean a la UPN las otras instituciones que compiten por el magisterio, su profesionalización y escalafón laboral, como es el caso de las Normales, los Centros de Actualización del Magisterio y los Centros de Maestros.

ción. Reconocen que el crecimiento de la universidad llevaría a la asignación de posiciones y funciones de los diferentes grupos internos, a cambio de garantizar la disponibilidad académica de llevar a cabo los proyectos gubernamentales en materia de formación de profesores.

La coalición burocrática ha controlado casi todas las decisiones fundamentales de la UPD. De la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del estado (Secyd) dependen los recursos para el pago de sueldos y salarios, para el mantenimiento de la infraestructura y para el desarrollo de programas educativos, entre los que destaca el programa de Maestría en Educación. Como expresión de la autoridad educativa superior de la UPD, también de ésta ha dependido la solución de las demandas estudiantiles, por lo que concierne a la certificación escolar y a los apoyos económicos (particularmente las becas). Asimismo, a través de la dirección de la UPD, que depende administrativa y políticamente de la autoridad de la Secyd, se han realizado las gestiones para respaldar las acciones académicas con la unidad central de Ajusco, situación que, dicho sea de paso, se ha convertido en factor estratégico en el contexto local, toda vez que las decisiones académicas no dependen de ningún área institucional o política del sector educativo del estado.

El proyecto educativo que el grupo burocrático ha mantenido para la UPN, en el contexto de las oportunidades que esta institución le ofrece en el panorama regional, no es, sin embargo, de apertura universitaria. Este imaginario se sublima en una idea burocrática de control vertical con poca participación de la comunidad universitaria y una relativa incidencia en los espacios colegiados. El proyecto ingenieril no comulga con las ideas de autonomía universitaria, y es reacio a aceptar la eficacia de una institución que es controlada por los intereses internos de las comunidades académicas y de los trabajadores universitarios. El temor de propiciar una institución que genere una potencial politización emergente, de nuevo cuño en el contexto de la política tradicional, ha hecho que los ingenieros sostengan una propuesta de fuerte control externo de las decisiones de la universidad. Han repudiado, por esta razón, las propuestas para crear consejos universitarios y órganos colegiados de control que regulen la actividad de la administración interna y de las decisiones académicas.

La falta de un proyecto alternativo, no obstante la formulación de propuestas de los propios grupos de la universidad, pone en duda la capacidad del proyecto burocrático. Lo que parece formarse en todo caso es un escenario de negociación, en el que la coalición burocrática acepte relevos directivos a cambio de la aceptación del proyecto de gestión verticalista que plantea. Esto, quizá, tenga un efecto decisivo en la conformación del proyecto de universidad de los maestros que registró a la UPD a la entrada del nuevo milenio.

Los grupos sindicalistas: el corporativismo que no organiza

El sindicato de la UPD es una agrupación gremial que posee características particulares. Antes del proceso de federalización de la educación básica y normal de 1992, la delegación sindical era parte del sindicato que agrupaba a todos los trabajadores del sistema UPN: la agrupación sindical D-II-UP-3 ubicada en la unidad central de Ajusco representaba los intereses de los académicos de las 74 unidades UPN de todo el país.

El hecho de que la representación sindical de la UPN buscara ubicarse como una sección nacional dentro del SNTE, le dio grandes oportunidades de maniobra política en los procesos de negociación. Por una parte, obtuvo el respaldo del SNTE para lograr condiciones salariales y laborales pertinentes a las negociaciones globales con la SEP. Por otra parte, al asumirse como un sindicato universitario también buscaba obtener las prestaciones y estímulos de los trabajadores del sistema de educación superior, al negociar con las instituciones coordinadoras y reguladoras de este sector educativo. A estas circunstancias habría que agregar las condiciones específicas que el sindicato de la UPN pudo negociar con las autoridades en lo concerniente a ciertas prestaciones y condiciones laborales.

Como es de suponerse, una estructura de representación de esta naturaleza, fuertemente centralizada y subordinada políticamente a la negociación de sus intereses con la administración general del sistema UPN ubicada en la unidad de Ajusco, generó una estructura segmentada y una dinámica de representación y defensa de intereses subordinada a filiações centrales. De

hecho, fue muy poco lo que esta dinámica ofreció para ampliar y consolidar las condiciones laborales de los trabajadores académicos y administrativos de las unidades UPN. Las condiciones laborales de los trabajadores en las unidades UPN siempre dependieron de las raquíticas disponibilidades financieras y materiales que el centro les proporcionaba.

La constitución de la representación sindical de la UPN, reconocida dentro de la estructura del SNTE, también provocó que los agrupamientos sindicales en las unidades UPN fueran autónomos respecto de las secciones del SNTE en los estados, situación que, sin embargo, no contribuyó a su fortalecimiento político, debido a su gran dependencia de la representación sindical de Ajusco. Casi siempre las secciones sindicales buscaron defenderse de las presiones del SNTE en los estados, cubriéndose en su pertenencia al sistema nacional UPN y, por lo tanto, en su representación sindical, lo que produjo cierto distanciamiento institucional de los procesos de negociación local entre las autoridades locales de la SEP y las secciones sindicales del SNTE.

Como era de esperarse, una situación como ésta, al momento de la federalización, creó posiciones encontradas en las realidades políticas locales. Así, en Durango, para los grupos burocráticos que asumían el control financiero y presupuestario de la UPD, la poca o nula vinculación de los trabajadores universitarios con las secciones del SNTE, era vista como oportunidad política e institucional para controlar los destinos universitarios y los eventuales programas de innovación educativa vinculados con la profesionalización del magisterio. Para las secciones sindicales del SNTE (secciones 12 y 44), los trabajadores académicos y administrativos de la unidad UPN de Durango se convertían en un nuevo espacio estratégico para ampliar los rangos de control político y de presión concernientes a la formación magisterial, por lo que comenzaron a establecer nuevos mecanismos de comunicación e interlocución con los representantes sindicales de la universidad. Para los movimientos políticos de oposición al SNTE, la UPD representaba una nueva oportunidad de proselitismo político y una base fundamental para ampliar el margen de incidencia ideológica sobre el magisterio estatal.

Para la delegación sindical de la UPD, después de haberse transferido los recursos administrativos y financieros al gobierno

del estado, y ante la incertidumbre sobre el carácter nacional del sistema UPN, fue cada vez más evidente la imposibilidad de mantenerse dentro de una sección nacional, lo que le puso en la disyuntiva de integrarse a las secciones sindicales del SNTE o de constituirse como una instancia autónoma.⁵¹ Hasta el momento, en el marco del nuevo estatuto de la UPD, la delegación sindical es asumida por las autoridades educativas como parte de la estructura formal de la sección 44 del SNTE, aunque en los hechos actúa de manera independiente en los asuntos de la universidad, sin que ello sea reflejo de una real y eficaz capacidad de negociación política.

La delegación sindical de la UPD es, en el fondo, reflejo de los diferentes intereses que se debaten en la institución. Al no poseer la suficiente fuerza institucional para impulsar un proyecto que amplíe las funciones de la universidad en el contexto local, ha sido incapaz para construir una autonomía política mínima que le permita legitimar su papel de representante colectivo de los trabajadores universitarios. En realidad, la delegación sindical es un reservorio patrimonialista que opera sin mucha elasticidad frente a las presiones de la autoridad o de los diferentes grupos políticos internos. Tal debilidad no se traduce, sin embargo, en un ejercicio democrático de la voluntad de las mayorías, sino que se expresa como espacio de cabildeo de minorías que dominan y se relevan en la titularidad sindical en consonancia con los acuerdos de pasillo, los liderazgos carismáticos o las manipulaciones políticas de coyuntura.

Entre el colaboracionismo y la oposición radical, la delegación sindical se debate internamente presionada por los diferentes intereses personales y de grupo que son capaces de manipular y movilizar expectativas laborales de buena parte del conjunto de trabajadores. Dependiendo de esta capacidad, y en función de coyunturas estratégicas, la delegación sindical se ha caracterizado por un comportamiento errático y sinuoso. En un principio, en el momento en el que la fuerza y la legitimidad de los universitarios radicales llegó, si no a

⁵¹ Situación que ha venido fortaleciéndose en Durango a partir de la resolución de la Suprema Corte de Justicia relativa a la "libre sindicalización", además del crecimiento de la corriente sindical Únete que se propone como opción frente al sindicalismo tradicional.

convencer, sí a controlar espacios importantes en las tareas académicas y de apoyo, la delegación sindical fue presa del discurso y la práctica política de apoyo a la dirección y a las propuestas de desarrollo institucional provenientes de la misma.

En situaciones posteriores, en el momento en que se aclararon las divergencias internas y las pretensiones por controlar la propia dirección de la UPD, los universitarios se radicalizaron y la delegación sindical fue profundamente crítica y contestataria de los proyectos universitarios: a la sazón, diversos intereses y expectativas radicales se aglutinaron en la demanda básica de la destitución del director y la construcción de un nuevo relevo. Sin embargo, el crecimiento de las expectativas e intereses de otros grupos dentro de la universidad y la deslegitimación interna de los universitarios radicales, ha llevado a la conformación de una delegación sindical que sin ser colaboracionista, es menos radical y está más dispuesta al diálogo y a la consulta permanente con la base de trabajadores para opinar y decidir sobre proyectos académicos y laborales.

En estas circunstancias lo que parece cada vez más claro es que el sindicalismo y sus luchas internas, que comienzan a desarrollarse en el seno de la UPD, tienden a asumir características más locales que nacionales y, por lo tanto, se estructuran más específicamente en términos de expectativas políticas concretas. Especialmente es evidente que el liderazgo sindical de la UPD se convierte en un espacio de confrontación y disputa para poder tener acceso a la titularidad de posiciones de autoridad universitaria. Aunque la delegación sindical ha dado muestras de no desear depender del sindicalismo tradicional del SNTE y, por lo tanto, estar al margen de las negociaciones tradicionales de la política educativa del Estado, ésta empieza a operar en términos de una lógica corporativa de nuevo tipo: desea un sindicato autónomo de la gran masa gremialista del magisterio, tanto de tipo institucional como disidente, pero mantiene la pauta de convertir a su sindicato en centro de presión e influencia para acceder a posiciones de decisión burocrática. Así, parece sublimarse el estilo más conservador del sindicalismo magisterial a una órbita que, en el ámbito universitario, pretende conseguir prebendas y canonjías, más por la capacidad de presión y movilización política que por la capacidad propositiva para la formulación de proyectos sustentables que permitan cons-

truir escenarios de mediano plazo para la universidad, para sus trabajadores, el magisterio y la educación del Estado.

La lucha laboral y la propuesta académica hacen evidente que la delegación sindical de la UPD busca pretensiones políticas y patrimoniales. Dentro de las corrientes de políticas más fuertes que la atraviesan destaca la Corriente de Expresión Democrática que se caracteriza por asumirse como una fuerza que hay que tomar en cuenta para cualquier decisión académica o administrativa dentro de la universidad. Con el pretexto de la problemática laboral, esta corriente no sólo piensa al sindicato como una agrupación con capacidad de veto, sino como una fuerza que considera a la universidad como su patrimonio. Esta manifestación sindicalista penetra casi todas las propuestas de trabajo colegiado interno y busca casi siempre que los trabajadores académicos comprometan, antes que cualquier otra cosa, su posición política. En contraparte, y como estrategia de control, las autoridades educativas asumen posturas sumamente discrecionales en la toma de decisiones, con lo que se sustituye el proceso de consulta abierta y crítica de propuestas de innovación, por el trato selectivo de problemas, la cooptación de individuos o grupos y políticas de neutralización.

Así es como en la lógica de un sindicalismo corporativo y patrimonial de universitarios que desean independencia del corporativismo sindical tradicional, la lucha política intrauniversitaria se desarrolla con un activismo político de poca corresponsabilidad. En la lucha por la legitimidad de sus atribuciones, la delegación sindical no parece vislumbrar escenarios sólidos de largo plazo que apuntalen el desarrollo institucional con mejores condiciones laborales. El sindicato de la UPD es más proclive a la negociación de coyuntura, a las dinámicas de economías de guerra para vencer enemigos o a la imposición de estrategias manipuladas por personalidades carismáticas exclusivistas que defienden intereses de grupo, antes que a intereses verdaderos de los trabajadores universitarios.

El corporativismo de nuevo tipo que parece caracterizar a la delegación sindical de la UPD corre el riesgo, sin embargo, de ser absorbido por fuerzas de mucho mayor alcance estructural dentro de la política educativa estatal. El SNTE y la SEP en el estado de Durango pueden acordar un destino para la propia delegación

sindical de la UPD y, por lo tanto, decidir los mecanismos para su depuración política y su restructuración. En este caso, el sindicalismo universitario perdería autonomía y estaría sometido a las negociaciones políticas locales de cuño viejo y nuevo que caracterizan al SNTE y a las autoridades educativas (lo cual puede ser expresado por la imposición de cuadros académicos y administrativos dentro de la universidad).

Puede ser también que el sindicalismo upeneano en el estado empiece a ser presa de las fuerzas políticas partidarias locales, convirtiéndose en un espacio de concesión a la competitividad político electoral. Por consiguiente, no sería extraño que el sindicalismo llegara a ser un espacio de resonancia ideológica de las izquierdas partidarias, o un nicho institucionalizado de proselitismo político antes que en un lugar de defensa del trabajo académico.

También puede convertirse en trinchera de las oposiciones radicales dentro del sindicalismo magisterial, haciendo a la UPD una extensión contestataria y de movilización controlable a través de la cesión de carteras o puestos administrativos o políticos. En este escenario, sería común encontrar líderes sindicales profesionales en la movilización de masas y en la contraofensiva represiva reflejada en intercambios perversos entre solucionar un plantón, un mítin o una toma de instalaciones a cambio de una concesión, el respeto de una prebenda, la neutralización de grupos opositores emergentes o la garantía de interlocución oficial para ciertos temas de la política educativa.

En cualesquier caso se estaría perdiendo una de las ventajas adquiridas por la propia delegación sindical de transformarse en un sindicato autónomo que, al defender los intereses de los trabajadores universitarios, contribuya, al mismo tiempo, a desarrollar un nuevo proyecto de Universidad Pedagógica para Durango. Se estaría perdiendo, igualmente, la posibilidad de construir un verdadero proyecto universitario, que requiere no sólo de políticos profesionales sino de la profesionalización de la academia, de la investigación y de la difusión y extensión de la cultura.

Capacidades críticas y agenda de negociación

Toda la evolución de las prácticas de las organizaciones durante los últimos cien años ha consistido en pasar del reino de la moral al reino de la negociación.

MICHEL CROZIER

La extensión operativa del centro 1979-1989. Los problemas de escasez

En 1979 se crea la unidad UPN-101 del estado de Durango a iniciativa de las secciones sindicales del estado y bajo la coordinación, organización y presupuestación de las autoridades de la unidad central de Ajusco. Al igual que el resto de las unidades UPN que se crean en todo el país, la unidad de Durango asume las características de un sistema de educación a distancia (Sead) con el propósito de ofrecer servicios educativos a los profesores de educación básica y normal en servicio. Por esta razón, al igual que todas las unidades, la de Durango es concebida como una extensión operativa de las funciones de docencia que la unidad de Ajusco coordinaba y regulaba en materia curricular y presupuestal.

La unidad UPN-101 de Durango (UPN-101) inició sus operaciones en noviembre de 1979 en las que ofreció la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria (LEPP-1975) y la Licenciatura en Educación Básica (LEB-79), ambos programas orientados a ofrecer el grado respectivo a los profesores que lo solicitaran. Bajo la modalidad a distancia y con programas estructurados para atender a profesores en tiempo y horarios compatibles con sus jornadas laborales, estas licenciaturas se caracterizaban por ser flexibles en los mecanismos de interacción educativa, evaluación y acreditación, lo que en muchas ocasiones suponía la realización de cursos intensivos en periodos vacacionales o bien, cursos semanales en horarios matutinos o vespertinos de acuerdo con las necesidades de los grupos de maestros.

Con poca infraestructura y apenas con las condiciones indispensables para la realización de un curso –aulas, profesores y materiales

de apoyo— la UPN-101 atendió con estos programas a 715 profesores. Al principio sólo ocupaba el cuarto piso de un edificio, y para los cursos intensivos se usaban las aulas de algunas escuelas de educación primaria o secundaria. No es sino hasta 1982 que a la unidad se le asigna un edificio propio con áreas destinadas para aulas, biblioteca y trabajo administrativo (Comisión de Transición, 1996).

En 1985, como resultado de la evaluación curricular de los programas anteriores y en buena parte influido por el contexto de reforma de la educación normal que a partir de 1984 adquiriría el nivel licenciatura, la UPN-101 ofrece la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria (LEPP-1985). Este nuevo programa se organiza bajo la modalidad semiescolarizada, con lo que se pretendía dar mayor formalidad a los estudios, mismos que ahora se ofrecían con el objetivo de nivelar al grueso de los profesores que hasta 1984 habían logrado el título de maestro de educación básica con el nivel bachillerato. Con sistemas paralelos de atención a titulación y rezago de los otros dos programas, la LEPP-1985 inició atendiendo a 303 profesores.

A partir de 1985, con el crecimiento de la demanda para las licenciaturas en modalidad abierta (LEB-79) y semiescolarizada (LEPP-1985), la unidad empieza a experimentar crecimiento y los primeros síntomas de diversificación. Se ampliaron los grupos y los horarios con el consecuente efecto en la disponibilidad de aulas y docentes. De proporcionar sólo cursos sabatinos, se pasó a ofrecer cursos vespertinos de martes a viernes, para lo cual fue necesario construir ocho aulas más, que sumadas a las cuatro existentes, sentaron las bases del nuevo funcionamiento institucional. La planta docente también se multiplicó: de diez profesores que existían en 1985 con distintas categorías, aumentó a treinta en 1989 (*ibidem*).

La diversificación dependiente y la búsqueda de la constitución universitaria, 1990- 1992. Nuevas identidades y autoorganización

Las iniciativas tomadas por la UPN-101 durante este periodo tuvieron como horizonte su consolidación como una verdadera universidad; esto es, convertirse en una institución de educación superior en el estado de Durango. Se buscaba diversificación en el

ámbito de la docencia, pero sobre todo ampliar acciones en el ámbito de la investigación y de la difusión y extensión. Para ello, y con la fuerte influencia del nuevo contexto de la política de modernización educativa y de la coyuntura abierta por las autoridades de la UPN para reestructurar la organización académica y administrativa, se formularon varios proyectos, por primera vez articulados en torno de un plan de desarrollo institucional,⁵² muchos de los cuales se armaron en una perspectiva regional con la finalidad de intercambiar ventajas y oportunidades de las diferentes unidades de su entorno inmediato.

En el marco del proceso de "autoevaluación institucional" convocado por la Rectoría de la UPN en Ajusco y de acuerdo con el Plan de Acción para el desarrollo del Subsistema de Formación y Actualización de Docentes, las unidades UPN comenzaron a incorporar otras formas de trabajo académico, aunque con restricciones presupuestales; pero con la participación activa, en algunos programas académicos regionales, de la SEP y de la unidad central de Ajusco. Con estos impulsos, y con gran preocupación por el desarrollo universitario, Durango experimenta una diversificación importante de sus actividades durante los años de 1991 a 1992.

Hacia 1990, y como resultado de las propuestas de desarrollo curricular de programas dirigidos a profesores de escuelas indígenas impulsadas por la política educativa de Ajusco, la unidad Durango inicia la nueva Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria para el Medio Indígena (LEPPMI-1990). Este nuevo programa exigió una programación adicional en espacios y recursos para atender, bajo una modalidad semiescolarizada, a una población de 57 docentes de educación indígena. Se inicia también el Programa de Licenciatura para Bachilleres que atiende jardines de niños en zonas marginadas y de difícil acceso (Diagnóstico UPN Durango, 1994).

⁵² A petición de la Coordinación General de unidades, instancia de coordinación y administración de las unidades UPN en Ajusco, en 1990 la UPN-101 formuló su primer Plan de Trabajo para promover su desarrollo durante 1990-1994. "Este Plan que se integró luego en Plan de Desarrollo Institucional y en el programa presupuesto subsiguiente, constituyó la base del despegue de la unidad 101 en el año de 1990" (Diagnóstico UPN-101, 1996, p. 10).

Para el ciclo escolar 1990-1991, con los tres programas de licenciatura establecidos, dirigidos a profesores en servicio, la unidad desarrolló operaciones durante casi todo el año. A los horarios vespertinos regulares se agregaron tres periodos intensivos de trabajo: los vacacionales de la primavera –semana santa y pascua–, los de verano durante los meses de julio y agosto, y los de diciembre en Navidad.

A medida que los servicios de docencia iban creciendo, y como efecto de la conformación de una comunidad académica de permanencia más regular con responsabilidades docentes cada vez más definidas, comienzan a formularse otras iniciativas académicas. Si bien estas iniciativas fueron prohijadas por los impulsos provenientes de los grupos académicos de la propia unidad Ajusco, al amparo de las líneas de acción del Programa de Modernización Educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, lo cierto es que los grupos académicos de la UPN-101 abanderarían sus propias propuestas de trabajo en esos ámbitos. En este marco, fueron varias las demandas de ampliación y diversificación de la oferta de actividades académicas de la universidad tanto en el plano de la docencia como de la investigación, y la difusión y extensión de la cultura.

Los impulsos docentes llegan a la formulación de propuestas dentro de la propia unidad para impartir las licenciaturas de formación profesional (pedagogía, sociología y psicología educativas) que sólo se ofrecían en la unidad central de Ajusco. Entre 1991 y 1992 hay también esfuerzos importantes para desarrollar programas de posgrado, particularmente una maestría en el campo educativo. Justificada con la proyección de una demanda potencial en el subsistema de formación y actualización de docentes, y por la inexistencia de oferta de posgrado en educación dentro de las instituciones de educación superior, la maestría en educación se estimó como un proyecto viable que podría realizarse con la colaboración de las unidades UPN de la región. Pero las reuniones regionales llevadas a cabo y la búsqueda incesante de la unidad Durango para obtener la sede del programa no fructificaron. Ni las licenciaturas de formación ni la propuesta de posgrado tuvieron el apoyo institucional de la unidad central de Ajusco. Tampoco las iniciativas regionales de las unidades pudieron conseguir tal propósito.

En el ámbito de la investigación, durante 1991, la unidad establece el taller permanente de investigación educativa, dentro del cual se desarrollaron los seminarios “Problemas epistemológicos de las ciencias sociales” y “Método etnográfico en investigación educativa”. Este taller se incorporó al programa Talleres Regionales de Investigación Educativa” (TRIE), coordinado y patrocinado por la unidad Ajusco, a través del cual se convocó a académicos con proyectos de investigación educativa de diferentes instituciones de la región, especialmente de aquellas encargadas de la formación de docentes. Aunque estos esfuerzos abrieron un nuevo conjunto de expectativas en materia de investigación, la falta de apoyo presupuestal y la poca participación de los docentes de la unidad en la formulación de proyectos, junto con la ausencia de un programa institucional de investigación que diera cabida y sustento programático a la investigación dentro de la propia unidad, paralizó la iniciativa, por lo que quedó a la suerte de los intereses personales y voluntad de los investigadores.⁵³

En el ámbito de la difusión, la unidad empieza a desarrollar algunas actividades académicas más allá del trabajo docente. A partir de 1989 realizó un convenio con Radio Universidad del estado con el propósito de producir un programa radiofónico semanal denominado “Perfiles de la Educación”. Posteriormente editó el boletín interno semestral *Síntesis* en el que aparecen algunos ensayos y reflexiones de personal docente de la unidad y de

⁵³ La cantidad y perfil de las investigaciones que están registradas institucionalmente en la universidad hacen evidente el carácter restringido de su objeto y la ausencia de núcleos institucionales que las vinculen de manera más o menos orgánica. Se trata de siete proyectos que no obstante haber iniciado desde 1991, hasta la fecha no han culminado; pocos son los avances de investigación presentados y casi nulos los espacios abiertos para su discusión colectiva en el seno de la unidad. Estos proyectos son: 1) Las ciencias sociales en sexto grado de primaria; 2) Comunicación educativa para niños preescolares; 3) Congruencias e incongruencias que se presentan en la adquisición de la lecto-escritura; 4) El sector docente, su identidad laboral, representación y realidad; 5) Factores personales asociados al abandono de los estudios, y el bajo rendimiento académico en estudiantes de las Licenciaturas de Educación Preescolar y Primaria, Plan 1985; 6) Elementos del proceso educativo en educación básica en Durango; 7) La práctica docente de los profesores de nivel medio superior y alternativas para su profesionalización.

otros académicos de unidades UPN de la región. Asimismo, y en colaboración con las unidades de la región centro-norte, participa en la edición de la revista regional *Praxis Universitaria* que constituye un espacio académico de reflexión y comunicación sobre los problemas e iniciativas de la Pedagógica en el ámbito regional. Destaca en este mismo sentido el "Simposio Estatal de Psicogenética" organizado por la Academia de Psicopedagogía de la unidad UPN de Durango, dirigido a los académicos de la propia universidad y a académicos de otras instituciones educativas.

Como parte de los trabajos de vinculación local, la unidad también comenzó a desarrollar algunos programas de intercambio con instituciones educativas del estado, creándose así nuevos espacios de trabajo académico. Aparte del programa de radio mencionado, la UPN-101 llevó a cabo cursos de formación de profesores con las coordinaciones estatales de la DGETI, DGETA y el Colegio de Bachilleres; consiguió apoyo de un centro regional del IPN (CIIDIR) para desarrollar las licenciaturas de los maestros en la zona indígena; y con el Instituto Tecnológico Regional realizó un programa de radio infantil. En todos estos casos, se trata de convenios perentorios que no permitieron consolidar programas de largo plazo y fueron debilitándose con el paso del tiempo.

El impulso hacia la diversificación institucional y hacia la consolidación universitaria de la unidad apenas y fue apoyada por el presupuesto federal asignado por la unidad central de Ajusco. Si bien durante los años de 1990-1992 hubo una ampliación presupuestal y nuevos espacios para la incorporación de proyectos dentro del programa-presupuesto de la UPN, en lo fundamental la asignación de recursos siguió siendo para la docencia, y muy pocos recursos fueron dirigidos hacia las tareas de investigación y de difusión y extensión, actividades estas últimas que, en los hechos, dependieron de la iniciativa institucional de la propia unidad. En este sentido puede afirmarse que las iniciativas de desarrollo institucional estuvieron marcadas por la escasez de recursos, la limitación presupuestaria y la negación permanente de solicitudes por la administración central en Ajusco.

El esfuerzo desarrollado, sin embargo, generó expectativas institucionales y de grupos, lo que dio pie a la conformación de una serie de convergencias en torno de las necesidades y los pro-

pósitos. Construyó, por una parte, una estructura real académico-organizacional que, a pesar de ser insuficiente por no tener respaldo presupuestal, estableció una expectativa formal que habría que materializar con el tiempo. Por otra parte, creó consenso entre el personal académico acerca de las insuficiencias de la unidad para convertirse en una institución universitaria, hecho que en el fondo se traducía en una búsqueda permanente por nuevos espacios, proyectos o alternativas que, incluso a título personal, fueran evidencia del estatus universitario. En conjunto, estas convergencias serían el punto central del conflicto una vez que la UPN-101 se desprendiera administrativa y financieramente de la unidad central de Ajusco con la federalización educativa, puesto que plantearía el gran tema de la constitución universitaria entre el encuentro de dos posturas paradójicas: la oportunidad local para conseguir el tan anhelado propósito o la crisis de expectativas frente a la independencia forzada del gran paradigma universitario de Ajusco.

*Federalización e incertidumbre: los riesgos
y las oportunidades de la aspiración universitaria 1992-1997*

El consenso sobre los problemas distributivos, 1992-1995

Una vez anunciado que, a partir de mayo de 1992, los recursos de la UPN-101 serían transferidos al gobierno del estado de Durango, la incertidumbre y el desconcierto minó las expectativas de crecimiento y consolidación universitaria. Tanto para los cuerpos administrativos como académicos de la unidad, esta decisión podría poner en riesgo no solamente las expectativas conformadas, sino en el fondo clausurar lo que se había alcanzado.

Había consenso generalizado en aceptar que, al efectuarse la transferencia, no se habían cumplido las condiciones consideradas necesarias para conformar efectivamente una institución universitaria. La formación profesional de nivel posgrado de los profesores de la UPN-101, que había sido planteada como parte de una agenda pendiente en el nuevo proyecto académico de 1993, dejaba mucho que desear. Algunos programas existentes, como los vinculados con los TRIE y las licenciaturas de formación no se ha-

bían consolidado y tampoco se había respondido a los programas que intentaban dar cuenta de las necesidades locales.

Tampoco se había cumplido con la expectativa de conformar una auténtica infraestructura académico-administrativa con sus instancias unipersonales y colegiadas, por lo que quedaba pendiente la regularización del presupuesto que respaldara el crecimiento de la unidad. La exigencia de perfil académico para aspirar a ser director de la unidad quedó también en vilo y creció la incertidumbre en torno de los procesos internos y externos para su designación. También quedó en la incertidumbre la regularización de los criterios de contratación de personal, especialmente por lo que se refiere a los concursos de oposición para la planta docente, y se obnubilaron las condiciones para crear programas de posgrado o de investigación y difusión y extensión dentro de la universidad. En suma, al ser transferida administrativamente la unidad al gobierno del estado de Durango, se había hecho junto con “las carencias e insuficiencias acumuladas a lo largo de casi 14 años, y, todavía más, sin un estatus jurídico, una ubicación en el Sistema Educativo Estatal y la manera de vincularse en él” (La Universidad Pedagógica Nacional y sus perspectivas, 1992).

La conciencia sobre las insuficiencias fue acompañada de varias imprecisiones administrativas en las que incurrió la nueva autoridad estatal. Debido a que el presupuesto fue transferido por el gobierno federal como una gran bolsa financiera para educación básica y normal, los recursos destinados a la UPN en la entidad no fueron claramente etiquetados. Es necesario recordar que el carácter de órgano desconcentrado con que operó la UPN le permitió mantener una autonomía relativa en los procesos de planeación, programación y presupuestación tanto en lo académico como en lo administrativo, incluyendo los aspectos concernientes al manejo de sus unidades, situación que contrasta con la prevaleciente en educación básica y normal, donde existían con antelación algunos lineamientos básicos para su administración y gestión. Estas diferencias dificultaron el proceso de ordenamiento administrativo para la unidad UPN en Durango.⁵⁴

⁵⁴ De esta forma, de acuerdo con las peculiaridades académicas y administrativas de la UPN, “al acordarse la *transferencia*, en lo administrativo, de sus unidades, a la res-

Fue necesaria una gestión permanente y rutinaria con los administradores educativos del estado para aclarar y especificar los rubros etiquetados con que la unidad venía operando. Este proceso, sin embargo, creó un nuevo nexo administrativo de la unidad UPN-101 con la burocracia estatal, misma que empezó a ver en la UPN una oportunidad para potencializar su programa educativo, especialmente en lo concerniente a la formación, actualización y superación profesional de docentes en el estado. Pero esta oportunidad se consolidaría con el tiempo, una vez que fuera aclarándose la naturaleza y funciones del sistema estatal de educación.

La incertidumbre de la UPN de Durango poco a poco ganó fuerza por la disimilitud regional en que las unidades de la UPN se desarrollaban con los nuevos sistemas estatales de educación. En la percepción de algunos miembros de la comunidad académica de la unidad, especialmente de su director, era cada vez más obvio que las unidades UPN corrían el riesgo de perder su identidad y su perfil, además de su vinculación con el subsistema al cual pertenecían anteriormente, como lo expresaban en ese momento los casos de Nuevo León y Sonora. Pero también existía la posibilidad de que la unidad conservara su perfil, identidad propia y vinculación con sus instancias anteriores como lo mostraba el caso de Aguascalientes. Aunque en Durango todavía no se perfilaba una decisión clara al respecto, lo cierto era que iba ganando mayor fuerza una propuesta de integración de la unidad UPN al sistema estatal de educación con signos, si bien contradictorios, cada vez más enfáticos en mantener mayor autonomía respecto de la unidad Ajusco.

A fines de 1993, coincidiendo con el relevo en la Secretaría de Educación Pública, fue nombrado un nuevo rector en las oficinas centrales de Ajusco, con lo cual el debate sobre el proyecto de Universidad Pedagógica tendría otro giro. Con una perspectiva de res-

ponsabilidad de las autoridades educativas de los estados, ni la propia Secretaría tenía información precisa e inmediata acerca de los recursos humanos, materiales y financieros existentes y asignados a cada unidad UPN, ni de cómo se operaban éstos; de ahí la dificultad para la continuidad inmediata y sin interrupciones de los programas, proyectos y procedimientos en el ámbito estatal. Ejemplo de esto son los conceptos que la universidad ha utilizado para el pago de sueldos y prestaciones, así como los descuentos establecidos, es decir, la base de datos es diferente" (García, 1993).

tructuración curricular y administrativa, la nueva Rectoría convocaría los trabajos para la realización del Programa de Desarrollo Institucional de la UPN en el que se vislumbraba una propuesta de coordinación nacional del sistema de unidades UPN. De aquí se derivó una propuesta de “transición” que suponía, como condición básica, la formulación de diagnósticos por unidad con la finalidad de disponer de una plataforma de acción para la nueva configuración institucional.

La comunidad académica de la unidad de Durango y su dirección iniciaron los trabajos respectivos a través de la formación de comisiones que formularían diagnósticos y estrategias de acción en varios rubros académicos. Particularmente, se desarrollaron comisiones y propuestas en los ámbitos de Licenciatura, Posgrado e Investigación, Actualización y Superación Profesional, Biblioteca, Editorial, Audiovisual y Difusión. Al principio, la comisión de transición de la unidad se había constituido en un espacio delegado, para luego convertirse en una comisión ampliada que involucraba a todo el personal académico de la unidad, un representante de la delegación sindical y uno de la sociedad de alumnos, aparte de la participación del propio director de la unidad. Así, todo parecía indicar que la universidad podía ser capaz de construir un proyecto alternativo. Sin embargo, diversos procesos internos y externos generaron desprendimientos y nuevas alianzas que evidenciarían el nuevo interés por controlar la administración y la toma de decisiones en la Universidad Pedagógica de Durango.

Los desprendimientos y el cambio de coalición, 1994-1996. Segmentación y subcomprensión

El consenso sobre las insuficiencias de la unidad y las limitaciones que la federalización le puso a ésta para convertirse en una institución universitaria, provocó un escenario cada día más lleno de contradicciones. Por una parte, la unidad Ajusco seguía manteniendo la normatividad académica en lo que concierne a las licenciaturas y los posgrados, y en algunos casos todavía jugaba un papel primordial en la distribución de los materiales de apoyo e infraestructura. Hacia 1994, dos serían las muestras del interés de

la unidad Ajusco por mantener proyectos nacionales: la licenciatura en educación 1994 (LE-1994) y el programa de Maestría en Pedagogía dirigido a los profesores de la unidad UPN.

Con la LE-94, la UPN pretendía reorientar el currículum para la formación de profesores en servicio al vincular más los contenidos con la práctica educativa, e incorporar un sistema más flexible de administración curricular: la modalidad a distancia, semiescolarizada e intensiva. La nueva propuesta incluía un sistema de convalidación para incorporar a los alumnos de los anteriores programas de licenciatura, mecanismos de atención al rezago y, además, la modificación de los materiales bibliográficos de apoyo y un calendario para completar la distribución en todos los semestres. Con ello se quería hacer frente a los serios problemas de deserción, ineficiencia terminal e intitulación que sucedían en las licenciaturas de la UPN de todo el país (UPN, 1995).

La Maestría en Pedagogía, desarrollada en la modalidad a distancia, estaba orientada a formar cuadros que "habrían de hacerse cargo de la investigación y el posgrado en las unidades UPN" (*idem.*, p. 137), sobre todo en aquellos estados de la República donde existían escasas posibilidades de superación académica. Este programa, se realizaba bajo el amparo de los recursos Fomes, mediante transmisiones vía satélite y el uso de correo electrónico, y fue para la unidad UPN de Durango un espacio importante de consolidación y diversificación de su infraestructura.

Los proyectos nacionales eran asumidos por la unidad como una muestra de la recuperación de los vínculos con el sistema UPN, pero sólo en lo concerniente al área de docencia, y específicamente en lo que correspondía a la parte curricular y académica. En los hechos, esta situación aunque mantenía los vínculos con Ajusco, suponía el viejo esquema operativo y dependiente que ponía en situación de vulnerabilidad a la unidad de Durango.

Por otra parte, las demandas locales de formación y las propias expectativas creadas por la unidad en el ámbito de su organización y su estructura de administración académica y laboral, formaron nuevas tensiones, de las que Ajusco se distanciaba, y que las autoridades estatales tenían que enfrentar.

En el ámbito académico eran evidentes los problemas que la unidad tenía para formular y desarrollar con oportunidad progra-

mas académicos en función de las necesidades locales, estatales o regionales, toda vez que la autorización debida de la unidad Ajusco obstaculizaba o retardaba la capacidad de respuesta. En un sentido similar, los proyectos nacionales regulados por Ajusco, al no contar con un marco de presupuestación adecuada, creaban una serie de contradicciones respecto a las prioridades financieras y presupuestarias de las instancias educativas del estado.

Los mecanismos administrativos de certificación y titulación también empezaron a generar problemas, pues aunque la unidad Ajusco registraba los planes y programas en la Dirección de Profesiones, la certificación y la titulación tenía que llevarse en la propia unidad Durango, con programas informáticos diseñados centralmente que no empalmaban con los utilizados en el estado.

Fueron también manifiestos los problemas relativos a la disponibilidad de materiales bibliográficos, puesto que la unidad central de Ajusco al distribuir determinado número de materiales (antologías y guías) en los hechos determinaba indirectamente la matrícula, que siempre era menor al número de alumnos existentes (UPN Durango, 1995).

Situación todavía más problemática se observaba en el plano de las relaciones de acceso y promoción del personal académico de la unidad. La Comisión Académica Dictaminadora (CAD), órgano de control de los concursos de oposición y de definición de las promociones laborales, no emitía oportunamente las convocatorias respectivas, en el tiempo y la forma que exigían las necesidades de basificación del personal académico de la unidad. Tampoco había claridad en los lineamientos para establecer una CAD estatal que pudiera solventar estos problemas. Además, el trámite y otorgamiento del año sabático no respondía a las particularidades locales y adolecía de burocratismo y dilación. Igualmente se dificultaba el acceso del personal académico de la unidad a la oferta de becas y estímulos académicos que otorgaban diversas instituciones de coordinación educativa, pues el trato era mediado por la estructura central de Ajusco con las consecuentes inequidades y problemas de tramitación.

Otras fuentes de conflicto aparecían por las diferencias en las prestaciones otorgadas a los trabajadores de Ajusco y de la unidad UPN Durango. Además de las dificultades para lograr en tiempo y

forma las prestaciones dadas por las comisiones SEP-SNTE para homologados, las prestaciones negociadas por las delegaciones sindicales de Ajusco no correspondían con lo repartido en la unidad debido, entre otras razones, a que éstas dependían más de las economías presupuestales de cada unidad, que de un derecho universal otorgado (*ibidem*).

A todo lo anterior se agregaba, de nueva cuenta, el déficit institucional en recursos, infraestructura, mecanismos y procedimientos para hacer operar los programas y proyectos académicos como una verdadera universidad, lo que dejaba ver la contradicción entre lo académico y lo administrativo donde empezaría a perfilarse la disputa política en torno del proyecto alternativo de universidad, inserta en ese mar de insuficiencias y contradicciones.

En forma paralela, las autoridades educativas se convencían cada vez más de las potencialidades de la UPN para participar activamente en el programa de superación profesional del magisterio duranguense, no sólo por la infraestructura disponible y el aval académico que finalmente ofrecía la UPN desde Ajusco, sino también porque la unidad UPN, por su historia y funcionamiento, no había sido penetrada por las redes corporativas del sindicalismo magisterial. En este contexto, la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Estado (SECD), decidió apoyar presupuestalmente a la unidad para desarrollar un programa de Maestría en Educación dirigido en lo fundamental a profesores en servicio. Con ello, el gobierno del estado pretendía atender las recurrentes peticiones de las secciones sindicales del SNTE en el sentido de contar con opciones de posgrado para sus agremiados; apoyo que se hacía sin caer en las redes de control institucional propio de las escuelas normales y los centros de actualización del magisterio.

Al aceptarse el apoyo financiero para la contratación de profesores y el apoyo en infraestructura y administración que requería el programa, la Maestría en Educación se convirtió en un nuevo espacio de desarrollo académico para la unidad. Por esta razón se transformó en el centro de expresión de diversas tensiones dentro de la unidad en las que nuevamente aparecerían los grandes temas de la relación centro-periferia en el sistema UPN, las capacidades de autonomía local y la lucha de los grupos académicos por encontrar acomodo a sus expectativas y a sus posiciones de grupo.

Vacíos, protestas y expectativas sobre las señales de la nueva autonomía institucional en 1996

Muy pronto las contradicciones que había generado el proceso de transferencia desatarían nuevos conflictos, especialmente por dos procesos que expresaron tendencias en sentido contrario. Por una parte, el programa de Maestría en Educación representaba un producto concreto de las iniciativas locales para apoyar un programa de posgrado dirigido a los maestros de educación básica del estado, en el que si bien Ajustco había participado con el aval curricular, no había contribuido con ningún recurso humano ni de infraestructura, por lo que en los hechos el programa aparecía como responsabilidad estricta de la unidad Durango y del titular de la SECD.

Por otra parte, problemas de orden operativo, concernientes a insuficiencia de materiales bibliográficos y de apoyo, indefinición de mecanismos de titulación institucionalmente respaldados por la unidad UPN y el gobierno del estado, y reivindicaciones crecientes de grupos de profesores sobre problemas de basificación, año sabático y promociones académicas, crearon un nuevo marco de conflicto donde se mostraría el juego de intereses que ya empezaba a despertar en la institución.

Tanto el caso del Programa de Maestría como el conflicto desatado a propósito de la dilación en los trámites de titulación que afectaba a los estudiantes de licenciatura, evidenciaron una tensión en la que se plasmaba una dialéctica especial entre vacío y expectativa; vacío, porque una demanda de la universidad no se cumplía, o no de conformidad con algunos de sus intereses predominantes, y expectativa, porque se esperaba que en su cumplimiento se abrieran otras posibilidades de consolidación institucional hacia el futuro.

La Maestría en Educación mostraba un vacío pues aunque respondía a una demanda institucional de la comunidad universitaria, todo parecía indicar que se llenaría con otro tipo de recursos académicos y otras directrices de coordinación que, en estricto sentido, no eran incluyentes para con los profesores de la propia unidad. Las exigencias académicas al personal académico –grado de maestría o doctor con experiencia en investigación y en docen-

cia de posgrado— no podían ser cumplidas por ningún profesor de la unidad y, a pesar de que se lanzaron convocatorias públicas para captar algún académico que cubriera el perfil en el ámbito regional, no fue posible disponer de una planta de profesores de tiempo completo que respondiera a los requerimientos del programa. Ante esta situación, y frente a la creciente demanda de profesores al programa, las autoridades educativas decidieron contratar profesores visitantes de la ciudad de México que si bien cubrían el perfil solicitado no podían, sin embargo, radicar en la entidad. A esta estrategia se agregó la firma de un convenio con el Instituto Tecnológico de Durango para canalizar a tres profesores, con el perfil requerido, para impartir algunas asignaturas y realizar tareas de apoyo académico en el posgrado. En los hechos, los profesores visitantes cubrieron las principales posiciones académicas: fueron nombrados coordinadores de las líneas de formación y profesores titulares de la mayoría de los cursos y seminarios, mismos que se impartían los jueves, viernes y sábados una vez al mes.

La planta de profesores así constituida resultaba costosa, puesto que a los honorarios se añadían los costos por viáticos y pasajes. Se ganaba, sin embargo, la conformación de un grupo académico de alto nivel profesional que podía, ser capaz de prestigiar académicamente el programa, con perspectivas epistemológicas, metodológicas y teóricas distintas a las líneas convencionales de la Pedagógica, pero reconocidas en el ámbito de la investigación educativa y las ciencias sociales. El grupo académico también contaba con experiencia en planeación y administración institucional, lo que podría convertirse en una posibilidad para constituir un grupo asesor de programas y proyectos que sería sumamente conveniente ante la expectativa de consolidación institucional de la unidad.

La afluencia de recursos y la composición de un nuevo grupo académico inserto en el centro de la maestría, produjo diferentes conflictos. Entre estos, destaca la controversia entre la coordinación académica y el grupo de profesores visitantes.⁵⁵ Las pretensio-

⁵⁵ La coordinadora del programa de maestría era esposa del representante general de la SEP en el estado de Durango, lo que hizo que pudiera negociar su plaza adscrita a la unidad Ajusco para que fuera comisionada a la unidad de Durango. Esto fue lo que en términos casi estrictamente personales hizo posible

nes hegemónicas de la coordinación, que además se había aliado con algunos representantes del grupo radical de universitarios, chocó con la propuesta académica del grupo de profesores visitantes, mismos que habían constituido un grupo compacto estrechamente vinculado con el director de la unidad. El conflicto derivó en la marginación académica de la coordinación, y su grupo, al no ser considerado parte de la planta académica del posgrado, dejándole tan sólo funciones burocráticas y de apoyo técnico, debido a que ninguno de sus miembros cumplía con el perfil requerido y, sobre todo, porque el vínculo que sostenían con el grupo opositor a la dirección de la unidad era visto como signo de que el programa podía convertirse en un campo de disputa política en la institución.

La oposición permanente del grupo de profesores visitantes y de la dirección de la unidad a ceder cualquier espacio estratégico en la toma de decisiones relativas al manejo de recursos y la orientación académica, puso a la coordinación académica del programa en una actitud de presión, moviendo a conveniencia sus fuertes ligas con el secretario de Educación del estado. A través de "informes secretos" y comentarios de pasillo, la coordinación y su grupo comenzaron una campaña de deslegitimación del programa, especialmente para desacreditar a los profesores visitantes acusándolos de apropiarse de posiciones de privilegio, de no cumplir con las exigencias curriculares y de desvirtuar los propósitos originales del proyecto de maestría. Al director de la unidad se le acusaba de usar irresponsablemente el presupuesto, de no consultar a las bases académicas para las decisiones en materia de recursos y contratación de personal, y de no propiciar la incorporación de personal académico de la propia unidad al cuerpo de profesores de la Maestría en Educación.

La presión ejercida por la coordinación académica de la maestría y su grupo fue también canalizada hacia la unidad central de Ajusco. La estrecha ligazón personal y política de la coordinadora con el rector general de la UPN, debido al compadrazgo que mantenía con su esposo, le permitió que la solicitud hecha al

negociar el aval académico de la unidad Ajusco y que el programa contara con una posición de fuerza frente a las autoridades estatales de la SECD.

titular de la SECD de Durango de evaluar el programa de maestría fuera aceptada, con lo que se abrió un nuevo campo favorable a sus intenciones políticas. La coordinadora presentó informes confidenciales y manipuló la información con el propósito de que la comisión dictaminadora conformada en la unidad Ajusco opinara desfavorablemente sobre el programa con lo que éste podría detenerse para adjudicarse al nuevo grupo comandado por ella, su grupo interno en la unidad y un nuevo grupo de aliados de la unidad Ajusco.

Con esta perspectiva, y en el marco de esta correlación de fuerzas, el dictamen técnico fue emitido justamente con una gran dosis de acusaciones dirigidas hacia la planta docente que aparecía, a juicio de los dictaminadores, como eje de las relaciones conflictivas y la causante de los cambios del programa, y de las situaciones problemáticas por las que atravesaba.⁵⁶ En la práctica, este dictamen se convertiría en la mejor arma del grupo opositor a la dirección de la

⁵⁶ En este sentido, se lee en diferentes partes del dictamen aludido: "todos los cambios parece que *se le fueron imponiendo al proyecto curricular como efecto del cambio en la planta docente*" (p. 1). Más adelante, en alusión a estos cambios se hacen afirmaciones que reiteran la misma causa: "*Por razones que no quedan suficientemente claras la planta de profesores visitantes fue variando*" (p. 2), y respecto a la distribución de las cargas académicas se apunta que "los profesores que se incorporaron después se han hecho cargo de los cursos, de la elaboración de los programas y de la mayor parte de las tutorías" (p. 2). Acerca del perfil de los docentes se indica que "*su formación y la experiencia profesional de los académicos es sólo parcialmente idónea con relación al campo de la maestría*" (p. 2).

Asimismo, respecto a las modificaciones de las materias se apunta que "*no se da crédito a los elaboradores iniciales del documento. Sus nombres fueron sustituidos por los nombres de los maestros que fueron contratados posteriormente [...] El único nombre que aparece en ambos documentos es el de la coordinadora*" (p. 4). Sobre este problema se advierte que es "*manifestación o bien una causal de un conflicto en las formas de interacción de los involucrados en el proceso*" (p. 4). Páginas después, en el apartado denominado "vías de solución" se enfatiza en que la posibilidad de ofrecer un nuevo campo de maestría "*debe depender de un diagnóstico de necesidades y no del interés de los académicos*" (p. 10). Finalmente, al iniciar la conclusión final se advierte que: "*procede hacer una reunión o una serie de reuniones con todos ellos (director, coordinadora y planta docente en su conjunto) en las que se limen asperezas, se llegue a entendimientos y acuerdos y se ponga por encima de los intereses de cada uno de ellos el interés de la institución en ofrecer un servicio de calidad a los docentes de la localidad*" (p. 10).

unidad para desactivar el dominio de los académicos visitantes y por lo menos estar en posición de negociar una nueva propuesta de instrumentación del programa.

La emisión del dictamen de evaluación abrió un nuevo campo de confrontaciones formales, cotidianas y políticas. Quedaba cada vez más claro que el programa de posgrado iba a ser disputado como parte de un paquete político en el que se ponía en el centro de la discusión quién, cómo y cuándo se tomarían las decisiones en los nuevos espacios de independencia ganados por la institución. De ser un proyecto negociado institucionalmente para fortalecer las funciones de la universidad, muy pronto se había convertido en un botín de interés político, en una coyuntura en la que aparecían como referentes del conflicto las capacidades locales de autonomía, el control de Ajusco y la presión de los grupos internos de la universidad. Esto quedaba claro para las autoridades educativas y para el grupo de profesores visitantes; para estos últimos, el hecho de ser un grupo externo sin intereses consolidados en la unidad, les permitía valorar a cierta distancia el plano de la disputa, y al defender su posición académica cuestionaban, en el fondo, uno de los intereses clave de la Universidad Pedagógica: los académicos de Ajusco y el grupo local que emergió al amparo de su crecimiento institucional.

El grupo de profesores visitantes había tomado partido por el proyecto de independencia de la unidad UPN de Durango respecto al centro, y para las autoridades del estado esto representaba una oportunidad para cuestionar la hegemonía académica e ideológica del proyecto pedagógico de Ajusco. Los profesores proponían crear un proyecto autónomo que hiciera posible consolidar un nuevo espacio local que no era compatible con ninguno de los intereses corporativos del subsistema de formación y actualización para docentes: ni con las fuerzas sindicalistas, ni con el normalismo; pero tampoco con el corporativismo académico de los upeneanos aliados a Ajusco. Aunque abría espacios acotados a los grupos académicos aliados con la burocracia local, como el caso de los ingenieros, tampoco estos grupos mostraron signos de consolidación. Todo parecía suponer que las inclinaciones del proyecto académico de los profesores visitantes favorecían a los actores locales específicamente upeneanos, que si bien estaban incorpora-

dos como alumnos en la maestría, representaban buena parte de los intereses de un amplio grupo de académicos dentro de la unidad que compartían la idea de conformar un proyecto institucionalmente autónomo, pero bajo un nuevo “ethos académico” en el campo de la profesionalización magisterial.

En estos términos, la estrategia del director de la UPN y sus aliados académicos y burocráticos buscó siempre los contrapesos y la deslegitimación académica y política de las fracciones opositoras. Así es como, para desactivar el efecto deslegitimador del dictamen de Ajusco sobre la maestría, se desarrolló una propuesta desafiante que consistía en desconocer la “seriedad y la imparcialidad” de los dictaminadores de Ajusco, mediante la táctica de evidenciar su alianza explícitamente política y personal con grupos exclusivistas, lo que aclaró los intereses corporativos que a final de cuentas defendían.

Paralelamente al proceso de activación política de los profesores visitantes, el director de la unidad solicitó una nueva evaluación a una institución mucho más prestigiada en la materia y no comprometida con los intereses de Ajusco, con el propósito de situar la discusión académica y política de la maestría en otro plano de mayor envergadura institucional. En el momento, fue solicitada una evaluación a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), organismo encargado, bajo la modalidad de pares, de realizar evaluaciones externas de las universidades del país, con lo cual se quería evidenciar dos cosas: que la UPD podía estar a la altura de cualquier universidad, y que sus proyectos podían ser más justamente valorados y con mayores oportunidades de desarrollo si Ajusco no intervenía.

La visita de los evaluadores externos de los CIEES y las entrevistas que sostuvieron con funcionarios, profesores y alumnos, muy pronto hizo sospechar al grupo de académicos comandados por la coordinación académica de la maestría que la fuerza lograda por el dictamen de Ajusco podía desactivarse. Es por ello que iniciaron una nueva estrategia que incluía dos vertientes básicas: una, la presión al rector general de Ajusco para que influyera en el titular de la educación de Durango respecto a la reorientación del programa de maestría y, con ello, dar cabida a un nuevo grupo de académicos comandados por la coordinadora académica, aliada natural del rector de la UPN; y otra, el interés por empezar a vincular la problemática de la

maestría con las demandas de los estudiantes de licenciatura y con algunos otros problemas laborales de la institución. Con ello el propósito era claro: crear una situación de ingobernabilidad que propiciara la salida del director y forzar a que su relevo inmediato saliera de uno de los grupos políticamente más activos.

El nuevo conflicto por la independencia universitaria

En forma paralela a la discusión sobre la Maestría en Educación se incrementaron las protestas de los estudiantes por el precio de los materiales bibliográficos y de apoyo que mandaba Ajusco y por la insuficiencia de los mismos para los estudiantes solicitantes; problemas que, por lo demás, se atribuían a la negligencia del director de la unidad. Pero especialmente fue creciendo la inquietud sobre el problema de la titulación, puesto que al transferirse la unidad al gobierno del estado había quedado en vilo el procedimiento y los mecanismos oficiales de certificación de los estudios y la emisión de títulos. A raíz de esto, hubo consenso estudiantil para demandar claridad institucional y una propuesta congruente que garantizara la validez oficial de sus estudios. Paulatinamente, estas inquietudes llevaron a la gran interrogante sobre la atribución jurídica con la que la unidad había quedado en el marco de la federalización educativa.

Esta inquietud fue aprovechada por el grupo de universitarios radicales, quienes vieron en ella un buen caldo de cultivo para una protesta masiva que pudiera llevar al tan anhelado deseo de la sustitución del director de la unidad. Cada uno de los miembros de este grupo, dentro y fuera de las aulas, difundió la idea de que la negligencia del director y su favoritismo habían puesto en riesgo la viabilidad institucional de la unidad y que él era el responsable de los problemas asociados a la validez de los estudios y a la titulación de los alumnos.⁵⁷ El eco de esta intención política llegó

⁵⁷ El 10 de junio de 1996, el Consejo Estudiantil Universitario, turnó un documento al Departamento de Evaluación y Titulación de la unidad de Ajusco, para que "mande a Durango a sus representantes para esclarecer la situación problemática suscitada en torno al proceso de titulación de los egresados y alumnos por egresar de la unidad 101". En este documento se cuestiona también "la legalidad de

a prender aliados en el seno del Consejo Estudiantil Universitario haciendo que una parte de éste asumiera actitudes beligerantes contra el titular de la unidad y las propias autoridades educativas del estado.

Las autoridades educativas y el propio director dieron al problema una respuesta pragmática:

[...] la elaboración y aplicación de un programa emergente de titulación para la generación 92-96 de LEPEP-85, agilizar la elaboración y entrega de certificados terminales, agilizar la elaboración y registro de títulos profesionales, solicitar al departamento de titulación de la Coordinación General de unidades UPN, clarificar lo referente a la vigencia de opciones de titulación y cursos para elaboración de trabajos de titulación, así como apoyar el proceso de titulación de los estudiantes de sexto semestre de LEPEP-85 con un programa similar (*El Siglo de Durango*, 23 de junio de 1996).

Ésta fue la actitud con la que se empezó a hacer frente a las problemáticas institucionales, y al parecer todo indicaba que el problema no era más que un asunto de orden operativo. Sin embargo, el entrecruzamiento difuso de incertidumbres y pleitos lanzó a esta cuestión y, sobre todo, a los estudiantes como masa, a una contienda política mayor que incorporaría a la unidad dentro de un esquema diferente de conflicto, y cuya solución permitiría dar un gran avance en la constitución de su nueva fisonomía política e institucional.

Hacia la segunda mitad del mes de junio de 1996, ya se habían constituido varios frentes de agitación política: por una parte, el conflicto de la maestría había generado un frente común entre los grupos radicales y el apoyo de Ajusco contra el director de la unidad; y por otra, el conflicto con los estudiantes estaba siendo explotado políticamente por estos mismos grupos, con lo cual se disponía de un punto de convergencia que hacía ver factible un

que las autoridades educativas y administrativas de la SEDC intervengan en asuntos académicos, la condición de la Unidad-101 para expedir títulos y cédulas profesionales, el motivo por el cual desde 1992 no se han expedido títulos profesionales en la unidad y el porqué de la intervención de la solicitud de apoyo a la SEDC para incorporar asesores externos" (*El Siglo de Durango*, 25 de junio de 1996).

enfrentamiento potencialmente favorable a sus intereses. Esta probabilidad se catalizó, por efecto del cambio de rector en Ajusto, hecho que fue interpretado por los grupos radicales como pérdida del capital de apoyo acumulado. Por esta razón, y con el propósito de no dejar pasar más tiempo y aprovechar con mayor probabilidad de éxito el descontento estudiantil, estos grupos se lanzaron al asalto de la universidad con un manifiesto explícito de desconocimiento del director.

El sábado 22 de junio, fecha en la que el director de la unidad había convocado a una reunión con los estudiantes y profesores para informar sobre varios aspectos de la administración —vinculados a dudas e incertidumbres generadas por el proceso de federalización, dentro de los que destacaba el tema crucial de la titulación—, un grupo de profesores y estudiantes llegaron intempestivamente a la dirección de la escuela para comunicar al director que había sido desconocido por la comunidad universitaria. Este grupo había logrado movilizar a los estudiantes para que, en lugar de esperar la información, apoyaran con su presencia la decisión tomada mediante un acto de masas que amenazaba con apropiarse de las instalaciones de la universidad y paralizar sus funciones.

En respuesta a este acto de “asalto institucional”, el director convocó a una asamblea general para confrontar la posición de este grupo con la voluntad general del personal de la institución. En esa sesión, que se desarrolló a puerta cerrada, mientras un grupo extenso de alumnos de la licenciatura presionaba para entrar a la reunión y apropiarse de ella, el director informó de la situación prevaleciente y pidió que, en ese momento, se sometiera a votación su continuidad en la universidad. Después de varias discusiones entre los grupos presentes, sobre todo respecto a la unilateralidad con que habían actuado varios profesores para desestabilizar a la universidad, la votación favoreció por casi las tres cuartas partes de los asistentes al director de la unidad.

Paralelamente, los alumnos de la Maestría en Educación, impulsados por dos de los profesores visitantes que en ese momento impartían sus clases, se movilizaron para realizar un mitin en el que se solicitaría la renuncia de la coordinación académica y de su grupo del posgrado, con lo que se daba una muestra adicional de apoyo a la Dirección. Esto provocó un nuevo enfrentamiento que

deslegitimó y terminó por desactivar la estrategia del grupo opositor. Con este último acto, concluyeron los sucesos de ese sábado agitado, para dar pie a una discusión fuera de la universidad que se desarrollaría como una “lucha de periodicazos” y de presencia de masas ante las autoridades educativas del estado. Posiciones encontradas, a favor y en contra del avance institucional de la unidad UPN-101, aparecerían en el cuadro del debate político.

Durante la semana que comprende del 23 al 30 de junio de 1996, los periódicos locales fueron testigos de los conflictos de la unidad UPN-101. Los grupos de profesores y estudiantes que habían impulsado el movimiento contra el director de la unidad fueron los primeros que, al sentirse relegados internamente por el conjunto de la comunidad universitaria, presentaron su versión de los hechos ante la opinión pública local. Una fracción de los estudiantes representados por la secretaría de organización del Consejo Estudiantil Universitario, fue la primera en emitir su opinión ante la prensa local. Reiteraban el desconocimiento del director del plantel “en tanto no se clarifiquen las ‘irregularidades’ [...] en lo referente al proceso de titulación, la impartición de diplomados y la venta de antologías entre otros puntos”. Consideraban además que desde 1992 “la unidad quedó desprotegida en la emisión de títulos y aunque se cuenta con formatos de títulos, se desconoce si tendrán validez y quién los firmará. Para que la institución esté en condiciones de emitir títulos [...] necesita tener registrados los planes de estudio ante profesiones y que esto aparezca en el *Diario Oficial* [y] este proceso no se ha iniciado siquiera”. También advirtieron que la “Comisión de Titulación se encuentra estructurada fuera de la normatividad y que las antologías que utilizan los alumnos de la unidad, se venden aquí a precios más elevados de los que ha autorizado la Universidad Pedagógica Nacional de Ajusco”. Comentaron, asimismo, que “la unidad 101 de la UPN se ha constituido en un ‘elefante blanco’ y no se ha consolidado como la máxima casa de estudios del magisterio en Durango ni ofrecido las garantías de una universidad [por lo que se corría el riesgo] de que quedaran en el aire ocho semestres de sacrificios”.⁵⁸ (*El Siglo de Durango*, 23 de junio de 1996).

⁵⁸ Este mismo grupo, refiriéndose a los sucesos del 22 de junio, apuntaba que “Con el objetivo de que el Director de la Unidad UPN 101 explicara tales situacio-

Esta posición fue deslegitimada por otro grupo de estudiantes que representaba oficialmente las posturas del Consejo Estudiantil Universitario, en esta ocasión en voz de su presidente, quien descalificaba las declaraciones hechas por su secretaría de organización respecto a supuestas irregularidades en la institución. Apuntaba enfáticamente que “El Consejo Estudiantil [...] encabezó inicialmente un movimiento para solucionar la problemática existente de rezago en la titulación en el cual los avances en las negociaciones con las autoridades de la SECD han sido positivos hasta la fecha”. Con claridad expresaba también que “La problemática existente en la universidad ha sido preocupación del CEU, pero las coyunturas políticas se han prestado para que un grupo de asesores utilice a la comunidad estudiantil universitaria a través de [su secretaría de organización] quien se ha prestado al juego de intereses políticos usurpando funciones que solamente competen al Consejo Estudiantil en pleno”. Hizo, asimismo, un llamado para que “la problemática del personal académico de la UPN unidad-101 Durango se resuelva en las instancias correspondientes y que no se permita la injerencia de grupos de asesores en la problemática del estudiantado [con lo cual reiteró] su responsabilidad ante la problemática existente sin abandonar ni tomar postura por los bandos políticos que se debaten en el interior de la universidad [... y refrendó] a nombre de sus representantes su compromiso moral y solidario en la lucha permanente por la defensa de los derechos inherentes a la vida académica y administrativa de la institución” (*El Siglo de Durango*, 27 de junio de 1996).

Como puede colegirse de los argumentos anteriores, los estudiantes de licenciatura mostraban claros signos de fisura y contradicción, particularmente en lo relativo a las vías de reivindicación y a la alianza mantenida con grupos políticos dentro de la universidad. Pero si algo quedaba como un consenso, aunque de manera implícita, era la idea de la consolidación universitaria y la búsqueda

nes, los maestros-alumnos se reunieron en la Biblioteca del plantel donde esperaban la presencia del Lic. García Hernández, quien no acudió —permaneciendo en reunión con académicos, a puerta cerrada, incluso de las oficinas administrativas entre las cuales se encuentra la Dirección” (*El Siglo de Durango* 23 de junio de 1996).

da de un nuevo sustento jurídico que diera cabida a un escenario alternativo de desarrollo institucional.⁵⁹

Por lo que concierne a los profesores de la unidad, también expresarían posiciones y réplicas en el espacio periodístico. El grupo de profesores radicales declaró, en alusión a un documento entregado al titular de la SECD, donde exponen los problemas pre-valetantes en la unidad, que “el personal docente comisionado y de contrato, a propuesta única del director, ha caído en la improvisación”. También aludieron a “la autorización de venta de antologías a precios alterados, por parte del Director” y subrayaron el “rezago” en la titulación de egresados de las diferentes licenciaturas. Respecto a la Maestría en Educación, campo práctica educativa, dijeron que se “han suscitado problemas como la contratación de personal que no cubre el perfil requerido para fungir como catedrático en dicho nivel y las fuertes erogaciones que se hacen para solventar los gastos de los profesores visitantes que fueron contratados por la maestría, quienes cubren sólo tiempos parciales fuera del esquema escolarizado registrado ante profesiones”.⁶⁰ Asimismo, resaltaron “la falta de condiciones que se han mantenido en la unidad para desarrollar investigación, mientras se desti-

⁵⁹ Aunque la pugna de los estudiantes siguió vigente, las protestas fueron canalizándose más hacia la exigencia de “pruebas concretas de la legalidad de la escuela” y la búsqueda de “métodos para conocer la situación jurídica real de la institución, para definir en qué estado se encuentra” (*El Siglo de Durango*, 30 de junio de 1996). Respecto al desconocimiento del director de la unidad que siguieron demandando algunos estudiantes, los miembros del CEU manifestaron que no “tomarían postura alguna” (*El Siglo de Durango*, 26 de junio de 1996).

⁶⁰ Aquí es donde se mostró la alianza peculiar entre la coordinadora de la maestría y el grupo radical. La información disponible sobre la maestría y su malversación había sido transferida por la Coordinación del Programa, con lo cual su posición de autoridad y de aliada de la SEP se había demeritado. La misma coordinadora de la maestría había hecho sus propias declaraciones al respecto diciendo que la maestría aludida “enfrenta el problema básico de desvío del enfoque de los problemas de la educación, por tratar problemas de tipo político, que no son el objetivo original del proyecto”. Externó, igualmente, que “existen irregularidades en la conformación de la planta de catedráticos para este posgrado que han sido descalificadas por la UPN Ajusto, esto a raíz de que se hizo una auditoría a la maestría en que saltaron resultados no favorables para el desempeño de la misma” (*El Siglo de Durango*, 23 de junio de 1996).

nan al renglón grandes cantidades de viáticos para maestros que van a otras ciudades, sin que al momento se vean productos palpables”. También manifestaron irregularidades en el ingreso al diplomado “Análisis Conceptual y Metodológico de la práctica educativa, aludiendo condonación de requisitos para ciertos alumnos y la falta de especificación sobre quiénes serán los profesores participantes y las erogaciones presupuestarias para su siguiente realización. Terminaban con señalamientos contra el director de la unidad, acusándolo de centralismo y mal manejo administrativo del subsidio, y con una exhortación para resolver la problemática, laboral, de estructura y aspecto jurídico de la unidad” (*El Siglo de Durango*, 23 de junio de 1996).

Las posiciones radicales y opositoras a la dirección de la unidad fueron replicadas y matizadas por académicos de la licenciatura y alumnos de posgrado. Los primeros repudiaron lo que consideraron “calumnias presentadas por un pequeño grupo de asesores y estudiantes analíticos. Manifestaron “su desacuerdo y el repudio a las ideas expuestas por “dos o tres de nuestros compañeros, en donde hacen una serie de aseveraciones y afirman que es el sentir de la mayoría de la UPN, cuando esto es totalmente falso”. Señalaron que ellos sí presentaban un documento “en el que verdaderamente la mayoría plasma una posición contraria a la afirmada por [aqu]ellos”. Rechazaban, por lo tanto, las calumnias y brindaban su apoyo a Juan Manuel García, director de la unidad, pidiendo “que se hagan las investigaciones necesarias y se tomen las medidas a que haya lugar, para evitar con ello acciones tendientes a desestabilizar a nuestra institución y a lesionar el trabajo académico que en ella se desarrolla, en detrimento del magisterio que acude en la búsqueda de una mejor preparación profesional” (*El Siglo de Durango*, 25 de junio de 1996).

Los alumnos de posgrado, por su parte, indicaron que, en reunión con el subsecretario de servicios educativos de la SECD, se manifestaron en contra de las actitudes que calificaron como “irresponsables, que ponen en riesgo la estabilidad de la institución, en un momento en el que ésta busca su redefinición en el marco de la descentralización educativa”. Exigieron la renuncia de la coordinadora del posgrado y de su auxiliar, por considerarlos “responsables directos de los conflictos políticos que han origi-

nado áreas de ingobernabilidad que distorsionan la orientación académica del programa”. Indicaron que en el posgrado existe una lucha abierta entre el director de la unidad y la coordinadora del programa, y que esta última “alteró los reportes enviados para una evaluación de la maestría hecha a través de su información por la UPN unidad Ajusco” (*El Siglo de Durango*, 25 de junio de 1996).

La situación política de la unidad al finalizar el mes de junio, una vez concluido el periodo de anuncios periodísticos, réplicas y contrarréplicas, parecía volver a la normalidad. En ese momento el saldo era claro: el director de la unidad no había sido sustituido, y lejos de las pretensiones originales del grupo opositor, había resultado fortalecido. Por su parte, el grupo radical había sido profundamente cuestionado no sólo por la respuesta en masa recibida de sus pares docentes, sino también por la salida de la coordinadora del posgrado y la marginación de su grupo de auxiliares dentro de sus tareas académicas y de apoyo.

Sin embargo, la naturaleza del conflicto había mostrado que, una de sus razones básicas que lo habían desatado radicaba en la ausencia de una estructura jurídica que permitiera mayor capacidad de decisión a la unidad para resolver sus problemas operativos de administración y consolidarse académicamente como una institución universitaria. Esto obligó a las autoridades a crear comisiones internas de trabajo para que analizaran la viabilidad institucional de la unidad UPN, y a hacer las reformas necesarias para consolidarla en las nuevas condiciones de la federalización educativa.⁶¹

⁶¹ Al respecto, el coordinador de formación y superación profesional de la SECD, dio a conocer “que en torno al conflicto suscitado en el plantel de la unidad 101 de la UPN, se integraron dos comisiones, una para analizar la problemática académica y otra para revisar el marco legal de esta institución”. A su vez, indicó que “se integró una comisión de asesores para revisar la normatividad que rige a la Universidad Pedagógica Nacional, para adecuarla a las condiciones del estado de Durango, de tal manera que ya no se esté dependiendo de la UPN-Ajusco, dejando a salvo los derechos que tiene reservados la SEP en cuanto a la normatividad para los planes y programas de estudio” (*El Siglo de Durango*, 26 de junio de 1996).

*La apuesta por las nuevas reglas de integración:
el decreto de creación de la Universidad Pedagógica
de Durango, marzo- abril de 1997*

**La propuesta inicial de la comunidad universitaria:
de nuevo la metáfora política**

Fue la Comisión de Transición la que tuvo la responsabilidad de hacer el diagnóstico y las propuestas pertinentes para formular un nuevo sustento jurídico a la unidad. En ésta participaron representantes de la mayoría de los trabajadores académicos incluyendo al director de la unidad, a excepción de cuatro o cinco profesores de extracción radical que se negaron a colaborar.

Después de los conflictos suscitados, buena parte de la comunidad universitaria, a sugerencia del director de la unidad, consideró pertinente utilizar el espacio de la Comisión de Transición para canalizar las expectativas políticas hacia una propuesta de redefinición jurídica de la unidad. Se consideró prudente utilizar la experiencia que esta comisión había logrado en los trabajos de octubre y noviembre de 1995 en la elaboración de propuestas para el Plan de Desarrollo Institucional de la unidad. Quedaba claro, sin embargo, que el carácter de la comisión ya no iba ser el mismo al que le dio razón de ser, puesto que en estricto sentido ya no se trataba de responder a la convocatoria de Ajusco orientada a “analizar y sistematizar los criterios normativos para caracterizar los proyectos académicos que se realizan en la institución”, sino que ahora se tenía que responder a una exigencia interna en la que estaban involucrados diferentes actores de la política educativa del estado y grupos internos de la unidad.

La tarea que se tenía enfrente fue estimulada, además, por el cambio en la Rectoría de la unidad central de Ajusco, puesto que la nueva administración realizaba acciones que mostraban, aun con signos contradictorios, una estrategia de redefinición del vínculo con las unidades UPN. Una vez que el nuevo rector tomó posesión, empezó a cuestionar varios de los programas académicos de la UPN. En tanto definía su propuesta de reforma, había paralizado el flujo de comunicación y recursos de los llamados proyectos nacionales, reordenó distintas estructuras de coordinación central

y sustituyó a casi la mayoría de los funcionarios encargados de las áreas académicas. Asimismo, la Rectoría entró en fuerte conflicto con las delegaciones sindicales, especialmente con la de trabajadores administrativos, y se creó una situación de inestabilidad política en la unidad central de Ajusco, que en Durango se interpretó como signo de incertidumbre o de tendencias de reestructuración que anunciaban la descentralización definitiva de las unidades UPN.

Con esos elementos de referencia, la Comisión de Transición y el director de la unidad presentaron, en agosto de 1996, la "Propuesta para la Redefinición Jurídica de la unidad UPN-101 y su reconocimiento como Universidad Pedagógica Estatal", documento que fue entregado a las autoridades educativas del estado para que fuera tomado en consideración como la propuesta de la comunidad universitaria para la definición jurídica y la conformación de la estructura académico-organizacional de la UPN en el estado. En dicho documento se realiza el marco de antecedentes y desarrollo de la unidad UPN-101; se recuperan los elementos básicos de la política de federalización educativa; se justifica su redefinición y posibilidades de desarrollo en el entorno local y regional, y se formula una propuesta básica de estructura orgánica y de modelo académico.

En el documento citado destacan varios argumentos importantes que reflejan una tendencia fundamental: la crítica al centralismo de Ajusco y la maduración institucional y académica de la unidad para convertirse en una verdadera institución universitaria. En esta perspectiva se lee:

En el proceso actual de federalización, si bien ha significado un difícil paso en su conformación, se constituye como un momento significativo para que la Universidad Pedagógica Nacional-Durango pueda establecer con instituciones de Educación Superior, como la misma Universidad Pedagógica Nacional, una relación de interdependencia en un plano de igualdad, lo cual implica dejar de ser, en este proceso histórico de consolidación, meros receptores de propuestas, y convertirnos en productores y actores de nuestra historia. Ésta es pues la mayor apuesta de la federalización" (Comisión de Transición, 1996, p. 25).

Más adelante, y en alusión a las capacidades logradas por la unidad UPN-101 como institución de Educación Superior se destaca que:

[...] en el contexto del desarrollo real de las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, se han convertido, de meros centros periféricos de estudios de nivelación a licenciatura, en verdaderas Universidades Pedagógicas, sobre todo a partir del establecimiento de posgrados, programas de investigación y actividades de difusión cultural y extensión universitaria y, enmarcadas en el proceso de federalización, en núcleo potencial de formación e investigación universitaria” (*idem.*).

En esta forma, la unidad UPN-Durango se proponía adquirir una nueva identidad *qua* universidad que le permitiera crear y desarrollar proyectos académicos propios y estar a la altura de otras instituciones de educación superior para interactuar con éstas en su condición de pares y no en marcos de subordinación o sujeción. Esta propuesta se tenía que justificar, asimismo, en el nuevo contexto de la política educativa de Durango, por lo que era indispensable pensar en el Programa de Modernización Educativa del Estado 1992-1998 para recuperar su filosofía y sus propósitos.⁶²

La propuesta también iba acompañada de un amplio marco de fundamentación jurídica que partía de la legislación educativa del estado de Durango, e incluía un marco de referencia nacional al citar la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. A su vez, se asumía la “misma naturaleza, fines y funciones” de la UPN nacional, por lo que

⁶² Al respecto de este programa, en el mismo documento se dice: “Este programa se ha echado a cuentas la tarea de promover en los últimos años un sistema educativo suficiente, eficiente, equitativo y de calidad, bajo la premisa de que ‘la educación, la ciencia y la tecnología constituyen el medio más eficaz para lograr el desarrollo sostenible e integral de un país’. Asimismo se destacan como objetivos de dicho programa: impulsar la red de instituciones de educación media superior, y alcanzar la excelencia en todos los niveles de educación”. Sobre la inserción de la UPN en este contexto se subraya: “En este marco normativo el programa educativo implementado por las autoridades estatales considera a la Universidad Pedagógica Nacional, unidad 101 de entre las instituciones educativas del estado con mayores responsabilidades en la encomienda de formar y actualizar a los docentes en servicio, previendo la posibilidad de su crecimiento, vía extensiones a la unidad en regiones estratégicas de la entidad, y preservándole un estatus jurídico de institución de educación superior al denominarla en la fracción II del artículo 119 de la Ley Estatal de Educación, ‘Universidad Pedagógica Nacional de Durango’” (Comisión de Transición, 1996, pp. 20-21).

se recuperaba el decreto de creación de 1978 y el proyecto académico de 1993, para dar cuenta de sus características fundamentales.⁶³

Se consideraban, además, las funciones sustantivas: Docencia, Investigación y Difusión Cultural y Extensión Universitaria, y se acompañaba de una propuesta de articulación de funciones y la recuperación de perspectivas disciplinarias y transdisciplinarias, junto con el énfasis en las tareas de apoyo académico y la organización académica por áreas, a saber: formación profesional, investigación y posgrado, difusión y extensión, y apoyo académico. Igualmente se hicieron señalamientos relativos a las opciones de financiamiento, dentro de las que se destacó la necesidad de dotar a la unidad de aulas, infraestructura y equipamiento para atender la demanda creciente de los servicios educativos. Respecto al financiamiento se indicaban opciones complementarias a las asignadas por los gobiernos federal y estatal, tales como: ingresos derivados de servicios; convenios interinstitucionales; apoyos que ofrezcan instituciones públicas y privadas, y la obtención de recursos a través de patronatos y fideicomisos (*ibidem*).

Con este marco de fundamentación, se formuló la propuesta de estructura orgánica de la UPN-Durango. Para ello, según se advierte en el documento, “se tomaron en cuenta dos criterios: su legitimidad y su eficiencia. La legitimidad se cuidó a partir del equilibrio entre instancias unipersonales y colegiadas, y del proceso de elección; y la eficiencia se pretendió cubrir a través de los perfiles de los candidatos y de las atribuciones de cada instancia” (*ibidem*, p. 34). La estructura básica de la propuesta consistía en

⁶³ “Así como la parte conserva los atributos esenciales del todo, así también la UPN-Durango, en tanto que es parte de la Universidad Pedagógica Nacional, posee las características fundamentales de ésta [...] Por lo anterior, puede afirmarse que la UPN-Durango es una institución pública de educación superior que tiene por finalidad prestar, desarrollar y orientar servicios educativos encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del sistema educativo de su ámbito de influencia. Asimismo, se reconocen como finalidades de esta institución: el contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación en su ámbito de acción, transformando la práctica educativa, generando nuevas alternativas pedagógicas y recuperando lo mejor de la tradición educativa, mexicana y universal, así como contribuir al desarrollo profesional del magisterio en servicio, con programas de formación, actualización y superación académicas” (*ibidem*, p. 27).

un esquema paralelo de organización académica constituido por órganos colegiados y órganos unipersonales. La propuesta incluía elementos y relaciones como se muestra en el gráfica 1.

Como puede notarse, se trata de una estructura que intenta construir situaciones de equilibrio entre órganos de representación colegiada y áreas de decisión burocrático-administrativa. En ello se trasluce el interés del control colegiado a través de mecanismos de participación como contrapeso permanente a las autoridades unipersonales. Parece prevalecer una idea de representatividad democrática, que se fundamenta en la idea de mecanismos de elección desde abajo, por lo que este esquema adquiere mayor peso en el conjunto de la estructura propuesta.⁶⁴

Esta relación paralela de contrapesos, que más bien deja la impresión de sujeción de lo unipersonal a los esquemas concejales y colegiales construidos sobre la base de sistemas asambleístas, caracte-

⁶⁴ Así por ejemplo, para el caso del Consejo Universitario, éste se concibe como la "Instancia colegiada representativa de los sectores que constituyen la comunidad universitaria de la UPN Durango, que tiene la facultad de proponer y dictaminar normas, políticas, planes y programas respecto al desarrollo académico integral de la Institución en el marco del Proyecto Académico UPN y del Plan Institucional de Desarrollo de la UPN-Durango". Sobre su integración se advierte que: "Los consejeros académicos, estudiantiles y administrativos serán electos por sus pares o iguales en asambleas abiertas y por voto directo, universal, secreto y libre, previa convocatoria, emitida con un mes de anterioridad (*ibidem*, p. 36). Esta figura contrasta con la caracterización y atribuciones de la Rectoría, a la que se considera como "Instancia unipersonal cuya responsabilidad es representar legalmente a la Institución y conducir las políticas generales y el desarrollo de orden académico en el ámbito estatal, para responder a las demandas del Sistema Educativo y a las iniciativas que genere la comunidad universitaria, en conformidad con la normatividad propuesta". Se advierte, asimismo, que el rector será nombrado por el secretario de Educación en el estado "a partir de una terna presentada por el Consejo Universitario", misma que se conformará considerando "las propuestas de la base académica, y por votación de ésta". Destacan, en el mismo sentido, las restricciones que el rector tiene respecto al Consejo Universitario, toda vez que aquél, aparte de informar permanentemente a éste sobre el desarrollo de las actividades de la universidad, tendrá que consultar y depender de éste para nombrar al siguiente grupo de funcionarios en la línea de autoridad. Por lo tanto, el rector tendrá que "Nombrar al secretario Académico a partir de la terna presentada por el Consejo Universitario" y "Proponer la terna de candidatos para la Secretaría Administrativa al Consejo Universitario, quien realizará la selección" (*ibidem*, p. 39).

riza el funcionamiento de la estructura propuesta para todos los otros órganos reconocidos. Siempre los órganos colegiados aparecen como instancias de evaluación y supervisión, y se les otorgan facultades para “promover” ante el Consejo Universitario la remoción del cuerpo de funcionarios.⁶⁵ Por el contrario, para todas las instancias se asume la participación de la base académica que tiene brazos orgánicos con el Consejo Universitario, mismo que, en el fondo, articula a la comunidad universitaria casi en sentido autogestionario. Indudablemente que la idea de “Universidad Autónoma Democrática” que desconfía de la autoridad y aborrece todo mecanismo burocrático es la que predomina en esta propuesta.

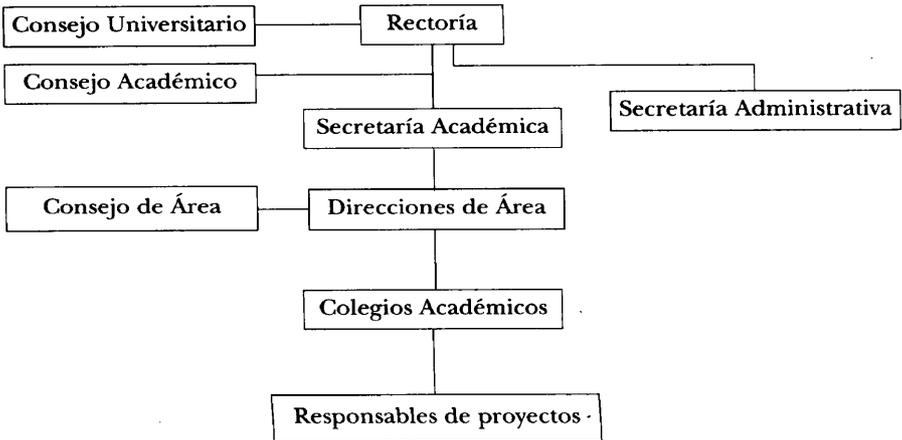
Lo anterior es la expresión de una cultura académica que deposita su máxima confianza en la asamblea y la colegiatura, y concibe al diálogo y la discusión presuntamente racional, como el método más eficaz para organizar la academia y cumplir con sus propósitos. En esta forma, el sentido de pertenencia a la universidad se transmuta en una percepción de apropiación: para los académicos, la universidad debe ser poseída por la comunidad universitaria, principalmente por los maestros y los estudiantes, idea que no comulga con ninguna autoridad designada ni con ningún mecanismo de gestión que instrumentalice *a priori* los recursos materiales, técnicos y humanos, puesto que esto casi siempre es muestra de conspiración del poder y expresión de imposición política o administrativa.

El proyecto de la burocracia estatal y las necesidades de autoorganización

La propuesta realizada por la comunidad universitaria, a través de la Comisión de Transición, no era, sin embargo, la única que se formulaba en torno de los nuevos fundamentos jurídicos y la organización de la universidad. Paralelamente, las propias autoridades educativas, a través de su despacho jurídico, se habían dado a la

⁶⁵ Entre las atribuciones otorgadas al Consejo Académico destaca: “Vigilar el desempeño de la Secretaría Académica y los directores de Área en cuanto a sus respectivas atribuciones”, y “Promover ante el Consejo Universitario la remoción del secretario Académico o directores de Área por incumplimiento en sus atribuciones” (*ibidem*, p. 40).

GRÁFICA 1



tarea de formular su propia propuesta. Las ideas iniciales de la Comisión de Transición y el propio documento entregado no eran vistos con simpatía por el grupo de funcionarios de la SECD. No veían con buenos ojos la idea concejista y assembleísta que se reflejaba en las figuras de Consejo Universitario y Académico. Tampoco aceptaban la idea de que las figuras de autoridad vertical fueran disminuidas al punto de ser prácticamente anuladas como tales y puestas al servicio del assembleísmo universitario. En oposición a estas ideas, la corriente política principal de la SECD, en buena parte influida por la perspectiva educativa de su titular, postulaba más los paradigmas gerenciales y de calidad total como guías de organización académica. Inspirados en las tesis de la administración global de proyectos, consideraban la idea de la calidad educativa en el marco de un esquema de organización eficiente comandado por líderes profesionales y con capacidad de gestión. El *management* en la educación era visto como la fórmula idónea de coordinación y conducción académica, por lo que un adecuado ejercicio exigía un esquema de organización que no fuera perturbado por la “presencia de masas”; en todo caso, éste debía ser sustituido por requerimientos de información, retos ambientales y coordinación eficiente de la gestión académica y administrativa.

La visión “moderna” de la organización académica de los funcionarios de la SECD había sido probada en los más de 20 decretos jurídicos que habían emitido durante su periodo de gobierno para la fundación de diversas organizaciones académicas, entre las que destacan Institutos Tecnológicos, escuelas de nivel medio superior e instituciones de enseñanza técnica. Con estos modelos se intentaría la reestructuración organizacional de la UPN en Durango.

La primera propuesta que conoció el director de la unidad sobre el decreto de creación de la Universidad Pedagógica de Durango (UPD), formulado por el asesor jurídico del secretario de Educación del estado era, justamente, una versión gerencial de universidad que se caracterizaba por una línea vertical de autoridad apoyada por consejos técnicos, y comandada por una Junta Directiva que, además de ser un espacio normativo y de regulación, era un cuerpo constituido por los mejores saberes profesionales y por las actitudes de desempeño más sobresalientes. En esta versión gerencial, por ejemplo, la idea de rector había sido sustituida por la de director general debido a que el primer nombre evocaba una “vieja idea medieval”. También era sintomático que no apareciera la figura de consejo académico y, de hecho, ningún espacio representativo de la comunidad académica. En suma, la propuesta expresaba una versión institucional de una autoridad profundamente verticalizada y apoyada por grupos técnicos especializados en la gestión de los asuntos académicos y administrativos de la universidad.

Debido a que esta primera propuesta no fue discutida con los grupos universitarios, sino que sólo se había turnado al director de la unidad para sus comentarios y sugerencias, fue poco lo que se pudo modificar. La Dirección de la unidad, preocupada por el impacto potencial de una propuesta de esta naturaleza en la comunidad universitaria, hizo los comentarios respectivos, insistiendo sobre todo en la necesidad de incorporar una figura colegiada que diera cabida a la participación del personal académico en la discusión, diseño e instrumentación de programas y proyectos de la universidad. A fuerza de insistir, la propuesta incorporó tal figura, pero en una perspectiva de apoyo técnico restringiendo los mecanismos de integración y participación mediante criterios de

excelencia y mérito, por sobre los criterios de elección libre y democrática.

A excepción de esta consideración, y otras más que ampliaban o matizaban contenidos formales de los artículos del decreto, la propuesta había quedado dentro de la misma estructura vertical y de orientación gerencialista. Pero el director todavía esperaba tener una reunión con el propio secretario para que escuchara los comentarios y la evaluación de la posible recepción por la universidad, en espera de que fueran factibles modificaciones al documento. La oportunidad esperada se diluyó en el momento en el que el director fue informado de que el decreto ya había sido firmado por el gobernador del estado con fecha 26 de febrero de 1997, y que sólo se esperaba su publicación en el *Diario Oficial* para que entrara en vigor. Así es como, a fines de febrero y principios de marzo del mismo año, muy cercanas las vacaciones de verano, quedaba la incertidumbre de los contenidos definitivos del decreto de creación.

El 20 de marzo se dio a conocer el documento de creación de la Universidad Pedagógica de Durango por un miembro del cuerpo de funcionarios de la SECD a la sección 44 del SNTE con el propósito de que fuera comentado en forma estrictamente confidencial. La representación del SNTE consideró necesario turnar el documento a la delegación sindical de la UPN por ser de su competencia. En manos del representante sindical de la UPN, el documento se turnó a los miembros de la Comisión de Transición para su conocimiento, lo que de inmediato provocó un conjunto de movilizaciones para protestar por la arbitrariedad del procedimiento seguido y por el contenido del documento. Ya en periodo vacacional, algunos grupos de universitarios, sobre todo los radicales, publicaron un desplegado en el periódico local en el que manifestaban su inconformidad e inculpaban al director de la unidad y a las autoridades educativas de la SECD de violar la normatividad de la UPN y de atentar contra su integridad.

Al conocer esta situación, el director de la unidad consideró conveniente tener un encuentro con el titular de la SECD como estrategia para detener la movilización que ya se avecinaba. En tal sentido, y como una medida estratégica, el director convocó al delegado sindical y al representante de la Comisión de Transición

para que junto con él, se reunieran con el secretario a fin de solicitar las aclaraciones pertinentes sobre el decreto de creación de la UPD.⁶⁶

Las diferencias entre la propuesta del decreto de creación y la que había propuesto la Comisión de Transición, en representación de la comunidad universitaria, eran evidentes. Frente a la idea de Universidad Autónoma es obvio que el decreto de creación de la UPD opone una estructura descentralizada con fuertes amarres presupuestales y administrativos respecto a la burocracia estatal. Contra la lógica asambleísta y concejal que atraviesa toda la estructura en la propuesta universitaria, se instala una dinámica de apoyo técnico y estructuras *staff* de consulta y opinión. Éstas, por lo demás, no se fundan en la legitimidad de la representación y la elección libre y directa, sino en criterios de eficiencia, mérito y desempeño. Contrariamente a la hegemonía de los consejos sobre las autoridades, la estructura del decreto las coloca en situación inversa: las autoridades gobiernan y los consejos apoyan. No hay, por lo tanto, lógica de masas ni evocación a las metáforas de la democra-

⁶⁶ El 2 de abril se llevó a cabo la reunión con el secretario, y en ella los representantes de los trabajadores académicos plantearon sus inquietudes y preocupaciones. El secretario, por su parte, aclaró que él tenía la idea de que el documento se había consensado con la comunidad universitaria y, en todo caso, responsabilizaba a sus funcionarios de no haberlo hecho. De cualquier manera, el decreto ya estaba firmado por el gobernador, por lo que el secretario no podía detenerlo para hacer las modificaciones del caso. Por esta razón, solicitó a los presentes consintieran la publicación del decreto tal y como estaba, a cambio de que la comunidad universitaria realizara las adiciones y modificaciones que considerara pertinentes, y si éstas se realizaban respetando la estructura básica del documento, podrían publicarse como adiciones en un breve periodo de tiempo. Esto era posible debido a que se trataba de un decreto emitido por el ejecutivo y no por el legislativo, por lo que se tenía bastante espacio para maniobrar en tal sentido. Con esta oferta, sin embargo, el secretario responsabilizó a los representantes sindical y académico de la estabilidad de la universidad en los próximos días. Inmediatamente, durante los días dos, tres y cuatro de abril, se realizaron los trabajos de análisis y discusión del documento citado, en reuniones de asamblea general convocada por el director y los representantes de los trabajadores universitarios. Durante largas jornadas de trabajo, no sin fricciones entre los propios grupos académicos acerca de la viabilidad de hacerle el juego a las autoridades, se discutieron cada uno de los puntos del documento, obteniendo como resultado la "Propuesta de adiciones al Decreto que crea la Universidad Pedagógica de Durango".

cia; al contrario, predomina el paradigma gerencial de la administración eficiente y de los liderazgos profesionales. Frente a la vitalidad de las asambleas de discusión que representan intereses y permiten el diálogo abierto, aparece la figura de un funcionario racional que escucha y consulta, pero que no se detiene en la inercia de los consensos y que convence más por la eficiencia que por las lealtades políticas. Frente a la imagen de la autoridad como burocracia conspirativa, se introduce la idea de la democracia como desorden susceptible de la manipulación política de grupos, y se apuesta más a la imaginación y creatividad del *management* para resolver ese riesgo que a la bondad de los grupos para responder ante ellos mismos.

La reacción universitaria y la agenda de negociación

Es obvio que a este esquema de ideologías e imaginarios antitéticos sobre la Universidad Pedagógica y sobre la tarea educativa, los grupos universitarios se hayan opuesto. No sólo por el procedimiento seguido al emitir un decreto sin haberlos consultado, ni por haber olvidado el esfuerzo que habían realizado al formular una propuesta conjunta que representaba, pese a todo, a la comunidad universitaria, sino también por haber convertido la imagen autónoma del académico en un mero recurso instrumentalizado. Sin embargo, era obvio que la autoridad educativa del estado actuaba en el marco de sus atribuciones y que además había sido decisiva la imagen de inestabilidad política que había creado la UPN en Durango por efecto de la manipulación de grupos exclusivistas. Reconocían que el momento y la iniciativa eran una oportunidad adecuada para construir una verdadera institución universitaria, con posibilidades de crecimiento y consolidación. En estos términos, y haciendo a un lado las posturas radicales que deseaban destruir la iniciativa y generar un frente duro de oposición, la comunidad universitaria aceptó la propuesta de realizar comentarios y observaciones al decreto como una muestra de entrar a la estrategia reformista.

En el documento de adiciones al decreto que formuló la comunidad universitaria, se reflejan notablemente varias aspiraciones e inquietudes en torno de la idea de Universidad Pedagógica. Aunque

la estructura del decreto, según el acuerdo que habían sostenido los grupos universitarios con el secretario, no permitiría volver a la propuesta de la hegemonía de los consejos universitarios y académicos sustentados en representaciones de base, era pertinente proponer un conjunto de adiciones que ampliaban perspectivas de actividad universitaria al tiempo que generaban restricciones al ejercicio de la autoridad. De este modo, en una estrategia conciliatoria, las adiciones muestran una tendencia a fortalecer las actividades de la universidad frente a toda autoridad externa, mediante el fortalecimiento de la posición de las autoridades internas y del margen permisible de participación de los actores académicos. Todo ello con la perspectiva de la diversificación y la ampliación de las funciones universitarias.

Así es como un grupo de adiciones subraya la idea de la UPD como institución de educación superior, la identidad con la Universidad Pedagógica Nacional, pero a fin de ampliar el horizonte de trabajo más allá de la educación básica. Por ello es que se menciona la necesidad de “agregar a su carácter de organismo descentralizado, el que sea una Institución de Educación Superior, así como incluir como parte del marco normativo de referencia, la rectoría Académica de la Universidad Pedagógica Nacional” (Propuesta de Adiciones, 1997, p. 1).

Respecto a la resistencia a depender de la burocracia estatal, aparte de reivindicar su vínculo con la UPN, se insiste en la relación “coordinada” y no subordinada en relación con la autoridad principal del Sistema Estatal de Educación. Se propone también incluir al “quehacer universitario como democrático, crítico y científico”, e insistir en el desarrollo articulado de sus funciones sustantivas (*idem.*).

Para no circunscribir las funciones de la UPD sólo al ámbito de la educación básica, se propone que las funciones de docencia se realicen “en todas las modalidades”, y que se formen profesionales de la educación en los “campos relacionados con los contenidos y la problemática de los diversos tipos, niveles y modalidades educativas del Sistema Estatal de Educación.” (*ibidem*, pp. 1-2). También se pide reiteradamente que la UPD pueda actuar en proyectos educativos en “materia de formación y actualización profesional de docentes del Sistema Estatal de Educación”, y no sólo del sector de educación básica y normal.

En el mismo sentido, se habla de la necesidad de no limitar las modalidades educativas al sistema escolarizado y abrir la UPD a todas aquellas que se consideren convenientes para los niveles de licenciatura y posgrado, no sólo para docentes, sino también para aquellos servicios orientados a los diversos sectores del sistema educativo estatal, incluyendo los temas de la administración y otros ámbitos alternativos.

En relación con las propuestas para quitarle atribuciones a la Junta Directiva, destaca la de asumirla tan sólo como un órgano “deliberativo y de aprobación” y reordenar la distribución de sus representantes: de los nueve miembros que se proponen, se integrará, además de por el titular de la SECD y el representante de la SEP, por “un representante de la Universidad Pedagógica Nacional designado por la Rectoría”; por “cuatro miembros del personal académico de base [y no por tres como aparece en el Decreto], de la propia universidad, seleccionados por el Consejo Académico [y no por la Junta Directiva]”, y por “dos académicos externos [y no por cuatro] que se hayan distinguido por su profesionalismo educativo”. Adicionalmente se suprimen sus atribuciones para elaborar políticas y lineamientos generales para la universidad, dejándole solamente atribuciones de “vigilancia”, “análisis”, “revisión” y “opinión” (*ibidem*, pp. 3-4).

La figura de director se sustituye por la de rector, a quien, como la máxima autoridad académica y administrativa de la UPD, se le exige un conjunto de condiciones. Se acepta que el rector sea designado por el Ejecutivo del estado, a propuesta del titular de la SECD, pero se advierte que éste “a su vez lo eligirá de una terna propuesta por el Consejo Académico”. Además, se señala que el aspirante a Rector tendrá que haber mostrado una trayectoria sobresaliente en el sistema de formación de docentes y no sólo en el ámbito de la educación superior. Las propuestas también indican que el Rector tendrá que “presentar a la Comunidad Universitaria para su conocimiento, y a la Junta Directiva para su aprobación, un informe anual de actividades” (*ibidem*, p. 4). A su vez el secretario académico y los coordinadores de área no serán solamente designados por el Rector, sino presentados, para su aprobación, ante la Junta Directiva. El Rector tendrá, igualmente, que poner a consideración del Consejo Académico “el Plan de Desarrollo Institucional, proyectos académicos, propuestas sobre contenidos regionales y

otros documentos, que requieran dictaminación de dicho órgano de consulta" (*idem.*). Por último, se establece que el Rector sólo podrá remover al personal técnico y administrativo, y no al resto del personal de la universidad.

Por lo que concierne al Consejo Académico es a ojos vistas la intención de fortalecerlo y ampliar el marco de sus atribuciones. Se dice, en principio, que es un "órgano colegiado para la elaboración, análisis, propuesta y determinación de normas, políticas, planes y programas respecto al desarrollo académico integral de la universidad". Además, se modifican algunos de los criterios para la integración de sus representantes con la presencia, aparte del Rector y del Secretario Académico, de "dos representantes de cada una de las áreas académicas" y de dos estudiantes, uno de licenciatura y otro de posgrado, quienes serán elegidos por los propios estudiantes, sin que necesariamente tengan el mejor promedio (*ibidem*, pp. 4-5).

Finalmente, el documento de propuestas incluye una sugerencia para la denominación de las áreas académicas (constituidas por: formación profesional, investigación y posgrado, difusión y extensión universitaria y servicios de apoyo académico). Por último, se establece la necesidad de plasmar explícitamente que los trabajadores de la UPD conservan todos sus derechos, "situación laboral que será acorde con la normatividad federal y estatal vigentes, garantizándose tales derechos en la normatividad que para tal efecto expidan las instancias correspondientes" (*ibidem*, p. 6).

Este conjunto de propuestas se entregó al titular de la SECD, mismo que se comprometió a dar respuesta acerca de su viabilidad y pertinencia de acuerdo con el análisis que desarrollaría su cuerpo de abogados. Pero en el ínterin de este proceso se manifestaron varios niveles de recomposición política que darían cuenta de los espacios de negociación y exclusión que se estaban definiendo del futuro institucional de la UPD.

En principio, la cúpula burocrática de la SECD, frente al conflicto desatado por la "ilegitimidad de los procedimientos" seguidos en la formulación y publicación del Decreto de creación de la UPD, buscó establecer una nueva estrategia de control en el proceso. Era claro que los mecanismos discrecionales de consulta con la sección sindical del SNTE habían sido desacreditados, y en buena medida habían

mostrado su debilidad. Se evidenció que algunos miembros de la sección sindical, lejos de la lealtad al secretario, buscaban la oportunidad para crear situaciones de conflicto, y la situación de la UPN en Durango podía ser esa oportunidad. También se había puesto de manifiesto el conflicto en el círculo íntimo del secretario, y las tensiones que se desarrollaban en los momentos decisivos de producción de política: el autoritarismo y la “discrecionalidad”, de algunos que aprovechaban su cercanía con el secretario para crear sus propios campos de autoridad, se enfrentaban al propagandismo de otros y el oportunismo para salir al paso de los conflictos y mostrar habilidad política para la negociación. Igualmente, el director de la unidad había quedado “al filo de la navaja”, no sólo por la evidente marginación causada por el grupo cercano al secretario, sino también porque ante la comunidad universitaria aparecía como una autoridad débil, fuertemente cuestionada y con poca definición respecto de sus alianzas básicas con los grupos universitarios.

El director había actuado estratégicamente para mantener una posición de afinidad con los representantes universitarios, por lo que concierne a su sorpresa y a su desplazamiento en la manera en que se había producido el Decreto, lo cual lo situaba en una posición hasta cierto punto favorable para detener cualquier intento radical de movilización. Esto también haría posible que el grupo de académicos que lo respaldaba, básicamente del ala reformista, pudiera actuar para formar un frente común que no inclinara a la universidad hacia posturas radicales, y evitar que el conflicto fuera a parar al ámbito de la política estudiantil. Esta estrategia habría de rendir sus frutos al convocar a la asamblea universitaria para discutir la propuesta de adiciones al decreto, en la cual fueron prácticamente excluidas las posiciones de los radicales. Tal situación, sin embargo, mantendría todavía al director en el cuadro de las estrategias del secretario para proseguir con el proyecto de la UPD.⁶⁷

⁶⁷ Debe señalarse que el director, en una sesión de la asamblea, hizo públicas dos cartas que había turnado al secretario para informarle de las insuficiencias y ausencias que él veía en el proyecto de decreto de creación, las cuales apuntaban a la necesidad de creación y fortalecimiento de instancias colegiadas de participación académica. Con este acto, el director, de una u otra manera, dejaba clara su posición frente al proyecto de Universidad Pedagógica en Durango, así como la

Paralelamente, el secretario había nombrado un mediador en el conflicto que, con su representación y de manera coordinada con el director y la comisión negociadora conformada por la delegación sindical de la unidad y el representante de la Comisión de Transición, pudiera evitar cualquier brote de inestabilidad y establecer la comunicación adecuada para destrabar cualquier obstáculo al proyecto. Este mediador, encargado de la coordinación de la educación superior en el estado, era un funcionario que había mostrado habilidad negociadora en otros conflictos, como el caso de la Normal de Aguilera. Pero era también una persona protagónica que, en sus tareas de intermediación, siempre buscaba un mejor acomodo en su posición política con la burocracia del estado. Convertido como un nuevo interlocutor, el mediador del secretario jugaría un papel de primer orden en la rearticulación de las alianzas dentro de la universidad, puesto que finalmente representaba una amenaza externa de la imposición burocrática y, por lo tanto, era un riesgo a la autonomía de los universitarios. Esta situación estaba produciendo un nuevo alineamiento a favor del director, incluso de algunos grupos que lo habían cuestionado de manera reiterada, puesto que, independientemente de las fallas que le atribuían, era un miembro de la universidad representaba finalmente una figura simbólica de independencia y capacidad interna de gestión.

Pero, por otra parte, el grupo radical de los universitarios había actuado para crear una nueva ola de efervescencia contra el director y las autoridades educativas. Los miembros de este grupo, además de haber sido los agentes protagónicos de la declaración de protesta en el diario local, se habían entrevistado con autoridades de la UPN Ajusco y sus secciones sindicales para informar de la situación en Durango. Con la misión de publicitar la “desaparición de la UPN en Durango”, deseaban deslegitimar el proyecto local e incorporar el problema entre las tensiones sindicales e institucionales que vivía la propia unidad central.

Asistieron también al área jurídica de la SEP y fueron con las autoridades de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal para

perspectiva compartida, independientemente de que fuera parte de las autoridades educativas, con varias posiciones de los académicos.

pedir informes sobre la posición federal acerca del Decreto de la UPD, pretendiendo, paralelamente, cuestionar a las autoridades educativas de Durango por no haber informado o solicitado anuencia a estas instancias para realizar su proyecto. Con ello lograron crear incertidumbre en diversas áreas de la UPN, en el ámbito central y en varias unidades UPN del país,⁶⁸ y se hicieron de cierto apoyo para respaldar la oposición que ellos mantenían en torno del proyecto.

En la unidad, este grupo había utilizado de nueva cuenta el rumor y la difusión irresponsable de panfletos⁶⁹ orientados a crear un ambiente hostil contra el Decreto y las autoridades educativas. En opinión de este grupo el decreto era muestra de “graves violaciones a la normatividad académica vigente promovidas por la Secretaría de Educación y Deporte (SECD) del estado de Durango y la dirección de la unidad UPN-101 Durango [... puesto que representa] una intromisión grave en asuntos de la competencia exclusiva de la administración pública federal” (Documento Indicativo de Violaciones, 1997, p. 1). Consideraban que el proceso de federalización de las unidades UPN “estableció que la normatividad académica de la UPN seguiría emitiéndose por la Secretaría de Educación Pública a través de la

⁶⁸ El director de la unidad recibió varias llamadas del personal administrativo y académico de la UPN Ajusco y de varias unidades del país, que le daban a conocer lo que sucedía en Durango. Le notificaron también que los informes que habían recibido eran que la unidad de ese estado había desaparecido, afectando los proyectos académicos principales y los derechos laborales de sus trabajadores. Estas llamadas sirvieron, sin embargo, para que el director aclarara el estado real del proceso.

⁶⁹ En una hoja difundida en toda la unidad, con fecha de abril de 1997 y firmado por los “académicos pro defensa del carácter nacional de la unidad 101 de la UPN”, se lee lo siguiente: “El pasado 10 de marzo del presente año entró en vigor el decreto que crea la Universidad Pedagógica de Durango; la creación de esta institución implicó la desaparición de la Unidad Durango de la Universidad Pedagógica Nacional, por lo que surgen las siguientes interrogantes:

¿Se respetarán los derechos y prestaciones de que disfrutaban los trabajadores de la Unidad UPN Durango, por ejemplo: año sabático, beca a la docencia, etc.?

¿Qué sucederá con aquellos proyectos promovidos a nivel nacional por la Universidad Pedagógica Nacional (por ejemplo los TRIES)?

¿Permitirá la Universidad Pedagógica Nacional que una institución ajena a ella opere sus planes de estudio?

¿Puede la Universidad Pedagógica Nacional validar estudios realizados en una institución diferente?”

sede central de la universidad, y que al estado sólo le corresponde desarrollarse dentro de los aspectos administrativos de los recursos” (*idem.*). Con fundamento en un *collage* de leyes y reglamentos, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1978, el artículo 3º de la Constitución General de la República, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y la propia Ley General de Educación, llegaban a la conclusión de que el “nuevo federalismo” para la Pedagógica se traducía en un “conflicto de competencia”, que no obstante, “para el caso concreto, resuelve nuestra Carta Magna en su artículo 120: ‘Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales’, por lo que, como consecuencia de la argumentación anterior el decreto presentado en los términos en que se hace, afectando de manera flagrante una competencia de atribución exclusiva de la autoridad federal, que al entrar en vigor, supone violentar el estado de derecho y el sustento mismo de nuestro régimen federal” (*ibidem*, p. 2).

Ahora, con un discurso jurídico desordenado, ortodoxo y, por lo demás, tendencioso, los radicales aparecían como los defensores de la dependencia de Ajusco, con los ojos cerrados a cualquier alternativa de redefinición que ampliara los márgenes de funcionamiento institucional de la UPN en la entidad. Con su “rotunda negativa a la observancia del decreto de creación” de la UPD postulaban la aplicación inmediata de la estructura orgánica académica de la UPN planteada en 1993 que, por lo demás, ni siquiera en Ajusco había podido instrumentarse. Pero era evidente que tras su presunta defensa del carácter nacional de la Unidad-101 de la UPN, este grupo quería aprovechar la oportunidad para reinsertarse entre las posibles opciones institucionales y políticas que ya empezaba a definir la universidad en el ámbito local, por lo que los miembros de este grupo buscaron reiteradamente desconocer al director de la unidad⁷⁰ y negociar, con el mediador impuesto por el secretario, la incorporación de un nuevo director salido de su grupo.

⁷⁰ Contradictoriamente con sus propuestas, este grupo de radicales manifestó desconocer cualquier circular firmada por el director de la unidad, aduciendo como razón que toda vez que ya no existía unidad UPN-101 tampoco existía director y que, en todo caso, habría que esperar al nuevo titular de la ahora UPD para que firmara la documentación oficial.

Este ambiente de incertidumbre generado llevó de nueva cuenta a convocar a una asamblea general con el propósito de que el representante del secretario, junto con la comisión negociadora y el director, informaran públicamente del proceso y aclararan ante el conjunto de la comunidad la naturaleza del decreto y las expectativas inmediatas de trabajo para su puesta en vigor, y el desarrollo de nuevas tareas para su realización en el corto plazo. Pero sobre todo, la reunión perseguía aclarar los rumores sobre el cambio de director y la posible designación de un miembro del grupo radical o de la burocracia estatal en su sustitución. Para la comunidad universitaria esto representaba un nuevo riesgo en el proceso; en tanto que para el director de la unidad, era la oportunidad de refrendar el apoyo que le había ofrecido el secretario para mantenerlo como titular de la universidad a fin de participar activamente en la conducción de su proyecto de transformación.

De la organización tecnocrática a la organización delegada

El 18 de abril de 1997, por más de tres horas, estuvieron reunidos todos los trabajadores universitarios –incluida la representación estudiantil– para escuchar la información del comisionado del secretario sobre la situación prevaleciente acerca del decreto de creación de la UPD.⁷¹ Esta sesión fue relevante debido a que en ella los diversos grupos, los intereses y las perspectivas sobre la universidad aparecieron como expresión del campo de correlación de fuerzas del momento.⁷²

⁷¹ El seguimiento a detalle de la asamblea ha sido posible gracias a que asistí como invitado y al material videofilmado que amablemente me proporcionó el director de la unidad.

⁷² Respecto al significado del Decreto de creación de la UPD, el comisionado del secretario de educación fue enfático en apuntar que su única pretensión era “transformar” la estructura de funcionamiento y “adecuarla” de un ámbito de competencia nacional a uno estatal, por lo que no pretende ni anular ni sustituir nada, haciendo alusión a que la relación con la UPN seguiría manteniéndose de conformidad con las atribuciones que mantiene como instancia federal. Aprovechó el tema para hacer referencia al liderazgo de Durango en materia de legislación educativa, destacando el carácter de avanzada de la Ley de Educación del Estado, en el

Los cuestionamientos de los participantes en la asamblea reflejaron, en el fondo, las diversas expresiones políticas dentro de la universidad y las posiciones que habían venido manteniendo. Un grupo de participantes, principalmente aquellos destacados por mantener posiciones de consenso y propiciar estrategias reformistas, puso énfasis en los rumores que se habían desatado sobre la finalidad de la reunión que aludían al anuncio de un nuevo director y la integración de la Junta Directiva. Manifestaron su tranquilidad porque la SECD “no está jugando con dos banderas”, y subrayaron los esfuerzos que ha realizado la mayoría de los académicos para participar en el proceso, y la capacidad de organización que han mostrado. Aprovecharon la oportunidad para señalar que el hecho de que “un pequeño grupo no esté de acuerdo con la mayoría, no le da derecho a poner en peligro la estabilidad de la institución y mucho menos que quieran manejar a los estudiantes”, haciendo alusión a los eventos del sábado pasado donde se turnó información tendenciosa y errónea por un grupo académico de choque. Otras manifestaciones de este mismo grupo fueron relacionadas con las posibilidades de ampliación de las funciones universitarias y los apoyos necesarios que se exigirían para construir una universidad de calidad, aunque también señalaron el cuidado que

contexto nacional, y el reconocimiento que ha tenido el titular de la SECD por la tarea educativa y la defensa de un “federalismo propositivo”, por las autoridades federales. En este marco consideró que la UPD es vista como el “principal protagonista dentro del sistema estatal de formación, capacitación, actualización y superación profesional del magisterio de educación básica y del magisterio en general”, por lo que consideraba que, independientemente de la diversidad de perspectivas sobre la misma, deben existir puntos de acuerdo para su desarrollo educativo. En tal sentido apuntó que la UPD no puede ser, por principio, una universidad autónoma, debido a que los servicios que presta, al igual que los de la educación básica y normal, son de naturaleza exclusiva del Estado, razón por la cual éste necesita mantener el control administrativo de ellos. Esto no quita, sin embargo, que la UPD en su carácter de organismo descentralizado tenga un importante campo de acción, puesto que a diferencia de la modalidad desconcentrada, como es el caso de la figura de la UPN —que implica una rectoría más directa del Estado—, el carácter descentralizado ofrece mayores oportunidades de actuación, al permitir, por ejemplo, la operación de un órgano colegiado, como la Junta Directiva, como su “soporte institucional”. En este mismo orden de ideas, el comisionado señaló que el decreto “no mira hacia atrás”, sino que es un documento en prospectiva, al vislum-

habría que tener en los parámetros por considerar para evaluar a la UPN en el contexto de sus realidades y sus funciones. Fue sintomático que, para este tipo de consideraciones, el comisionado tuviera respuestas de acuerdo y asentimiento sobre las reflexiones y propuestas.

Otras intervenciones que evidenciaron el descontento y oposición total provenían de los activistas políticos radicales que habían incitado a la comunidad estudiantil a la protesta, además de desarrollar una estrategia global de deslegitimación del decreto con las autoridades federales. Lo dicho por el comisionado fue cuestionado en dos líneas de argumentación: la primera aludía a las “violaciones normativas” y a las “deficiencias y errores” del Decreto, puesto que, en su opinión, transgredía la normatividad federal de la UPN. Subrayaron que decretos como el de la UPD contribuían a una estrategia nacional para la “desaparición” de la UPN y sus unidades, con lo cual se atentaba contra el proyecto nacional de formación de maestros, proyecto que “siempre han defendido los académicos de la UPN”. En esta misma línea, apuntaron que sí había lesión a los derechos laborales de los académicos y que además el decreto presentaba un serio problema para la UPD al “atribuirse” planes y programas que no le competen, lo cual redundaba

brar una ampliación sustantiva de las funciones de la UPD en lo que atañe a la formación profesional, la investigación y la difusión de la cultura y del conocimiento. Por lo tanto, el objetivo es fortalecerla y adecuarla a los nuevos requerimientos de los contextos globales y nacionales, previendo incluso, su incorporación a los mecanismos de acreditación y certificación profesional que realizan agentes evaluadores externos para constatar su calidad. Asimismo, en su mirada hacia el futuro, el hecho de que en el Decreto no se mencione a la rectoría académica de la UPN obedece a que en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa y en la misma Ley General de Educación no aparece como tal, ya que en estos documentos sólo se hace referencia a las instituciones formadoras de docentes. Advirtió que se corre el riesgo de que la figura de la UPN ya no exista en el futuro inmediato, destacando como ejemplo de ese riesgo los “rumores” de que cualquiera que sea el próximo gobernador del Distrito Federal demandaría que instituciones como éstas fueran parte de sus sistemas educativos, lo que, en su momento, obligaría a la SEP a definir una nueva instancia normativa que cumpliera con esas funciones. En estos términos volvió a destacar que, de cualquier manera, lo que se quiere es una Universidad Pedagógica de Durango y para Durango, y no un apéndice del sistema nacional.

ría en el reconocimiento oficial de estudios. En una segunda línea de reflexión este grupo de académicos cuestionó el “carácter vertical y autoritario” de la estructura académica-organizacional que se propone en el decreto, en la que el personal académico no tiene participación alguna. Se volvió a cuestionar el procedimiento, y dijeron que el Decreto había afectado la “capacidad de autodeterminación” de la universidad y había debilitado la “conciencia unitaria” de los académicos.

Ante los radicales, la respuesta del comisionado fue contundente: no hay violaciones a ninguna normatividad y no existe riesgo alguno en el reconocimiento de validez oficial de estudios; tampoco hay verticalidad y autoritarismo, sino colegialidad, en el procedimiento marcado para la Junta Directiva; no hay conspiración del poder en el procedimiento ni en los tiempos marcados sino solamente ritmos de trabajo y cumplimiento de objetivos.

Otro grupo de académicos, en una posición de menor enfrentamiento, resaltó también la importancia del trabajo que había realizado la mayoría de los universitarios para participar en las adiciones al Decreto, y se inclinó por precisar las garantías que la UPD daría al magisterio en servicio en términos del reconocimiento de sus estudios para los sistemas escalafonarios. Insistió en la necesidad de emprender, a la brevedad, acciones concretas en lo que concierne a la conformación de las nuevas instancias previstas en el Decreto, para que se pudiera arreglar la situación de la universidad. Finalmente dijo que “ya no es momento de discursos y promesas”, sino de acción.

Este grupo, donde aparecían las señales del discurso normalista, recibió respuestas de aclaración y garantías de confianza y compromiso institucional. Se advirtió, igualmente, que los tiempos para emprender las nuevas tareas estarían marcados por la negociación en marcha y que, en tanto ésta no tuviera visos de consenso mayoritario, no podría continuarse con las siguientes etapas del proceso.

La delegación sindical también manifestó sus opiniones sobre el asunto, poniendo énfasis en el conflicto que se había desatado por el procedimiento seguido en la elaboración y publicación del decreto. Hasta que no hubiera claridad respecto de la incorporación de las adiciones hechas por la comisión negociadora, no podría pensarse en ninguna otra actividad posterior a la reorganización de

la UPD. Fue contundente también en señalar que gracias a la lucha emprendida se pudo lograr la negociación, y que continuarían con la misma actitud hasta que hubiera un satisfactorio consenso.

La parte oficial asintió en tal argumento y subrayó que la razón de su participación era justamente llevar a buen término la negociación, y “no dejar sola” a la UPN en estos momentos importantes de su transformación institucional.

Por último, es de señalarse la participación de la representación estudiantil que asistió a la asamblea, puesto que dejó clara su actitud de respeto a la discusión que los académicos sostenían sobre la UPD, por lo que insistió en que los estudiantes no se han dejado ni se dejarían manipular por nadie. Aprovechó la oportunidad para que en el marco de la UPD fueran tomadas sus opiniones concernientes a la ampliación de las instalaciones de la universidad, el mejoramiento en los apoyos en materiales educativos, y la posibilidad de garantizar la existencia de becas para los estudiantes en estudios de posgrado.

Ante ellos el comisionado fue enfático al decir que este tipo de solicitudes eran completamente factibles y que lo que se requería era hacer la solicitud de gestión respectiva ante la Junta Directiva una vez que ésta funcionara. Consideró que este tipo de solicitudes sería viable debido a que correspondían a las expectativas de crecimiento y diversificación de la UPD.

Con esta reunión ya habían quedado más o menos claras las condiciones en que se desarrollaba el proceso. También que la posición de las autoridades educativas era de apertura a la negociación, pero que no dejarían el manejo institucional de la universidad. Era también evidente que la oferta de la burocracia estatal podía responder a la mayoría de las demandas de los diferentes grupos: el crecimiento de la universidad y su diversificación funcional; la garantía de validez oficial de los estudios de licenciatura y posgrado; respeto a los derechos laborales de los trabajadores; nuevas posibilidades para los estudiantes y una promesa de nuevas oportunidades para los académicos “propositivos”. Lo que no era objeto de negociación quedó también manifiesto: no a la idea de universidad autónoma, y exclusión de las propuestas de consejos y asambleas académicas. A su vez, se evidenció el poco respaldo a los grupos radicales y el acuerdo público para mantener los cana-

les institucionalizados para el uso de la información y de los acuerdos que se tomaran.

Había, sin embargo, un riesgo latente: el nivel de control y dirección que tendría realmente la burocracia estatal sobre el desarrollo de la universidad, y qué tantos espacios se iban a dejar para la participación y el control de los académicos. Muchas de estas cuestiones se atenderían con la respuesta que se obtuviera respecto a la propuesta de adiciones. Pero las respuestas más contundentes se darían en el proceso siguiente, en el que cabría la oportunidad de incidir en los esquemas reglamentarios y en los mecanismos de organización; pero todavía más: se tendrán que esperar los procedimientos de integración de la Junta Directiva y, sobre todo, los de elección del nuevo director. De aquí en adelante la disputa giraría en torno de los nombramientos de los puestos y de la lucha por el control de los nuevos programas académicos.

A ello se agregaban los resultados de la inminente firma del convenio entre la UPN y la SECD, puesto que daría claridad y certidumbre a la tan demandada relación con Ajusco en lo que concierne a normatividad y apoyos. El rector de UPN parecía aceptar las nuevas condiciones de la UPD, mostraba una iniciativa valiosa, que se adelantaba a lo que tendría que ser el nuevo federalismo en materia educativa. Esta actitud, en todo caso, también definiría los nuevos horizontes de lo que sería el sistema UPN y del nuevo marco de relaciones que sostendría con el magisterio y la educación en los ámbitos regional y nacional.

Por estas mismas razones, uno de los puntos neurálgicos de la nueva UPD, más allá de su organización, era saber quién la dirigiría, con qué fuerza y con qué estilos de negociación política y gestión académica. El gran reto era si la universidad cobijaría de nueva cuenta la política tradicional de concesión a los grupos leales y opositores, otorgándoles posiciones y espacios, o si la discusión sobre los proyectos académicos pudiera convertirse en el gran parámetro del desarrollo universitario y de las carreras académicas y políticas que se hicieran en su interior. Faltaba ver cómo esta nueva fuerza universitaria, en el contexto político y educativo local, sería recibida por las corrientes normalistas y sindicalistas en el estado, mismas que, evidentemente, tendrían serias dudas sobre la viabilidad de un proyecto universitario para el nuevo marco de profesionalización del magisterio.

En 1997 un suceso inesperado puso una nueva condición al proceso institucional de la UPD, al ser retirado de su cargo el director que había enfrentado con relativo éxito los conflictos aparecidos. En su lugar fue nombrado el profesor Bernardo del Real Sarmiento, hombre salido de las filas más poderosas del sindicalismo magisterial, quien gracias a éste había sido presidente municipal y diputado local por el PRI. Esta situación abrió un nuevo campo de debate y conflicto que parecía indicar que la Pedagógica, ahora en el ámbito local, se había insertado en la franja de negociación SEP-SNTE. A ello se sumaba el cambio de gobierno en el que el PRI había resultado prácticamente el ganador absoluto, con lo cual se transformaba radicalmente el escenario aparentemente competitivo que existía en Durango. Una nueva fracción de técnicos se apoderaría de la SECD, aliados con franjas normalistas y universitarios que se repartían razonablemente los espacios de decisión y poder. Era, además, una coalición que aparecía como la enemiga acérrima de la alianza anterior, por lo que tenía la encomienda de desbaratar y racionalizar la infraestructura institucional creada por ella. La UPD entraba así, a otro espacio de confrontación en el que las fuerzas del pasado, corporativas, sindicales y gremiales, paradójicamente, volvían a la palestra política para disputar el proyecto de universidad a la entrada al siglo XXI.

En este contexto, sin embargo, la UPD seguiría apenas orientada por sus expectativas universitarias. En términos reales seguiría operando como una institución especializada en la docencia con claras finalidades de calificación y otorgamiento de grados académicos al magisterio en servicio. Para convertirse en una verdadera universidad tendría que aguardar a una nueva definición política capaz de crear un arreglo institucional que canalizara el proyecto alternativo que, a pesar de todas sus contradicciones, seguía en la mente de sus principales actores. Pero ahora había que lidiar también con los actores locales, sobre todo el SNTE y la burocracia educativa, quienes tienen en la UPD proyectos más vinculados a sus intereses políticos que al imaginario universitario del conocimiento, la pluralidad y el progreso del saber.

LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA EN HIDALGO:
PERIFERIA TRANSIGENTE Y ORGANIZACIÓN CONSERVADORA

La relación entre el *kitsch* (cuya dependencia de la moda y el rápido desuso lo convierte en la principal forma de arte de consumo) y el desarrollo económico es tan estrecha que se puede decir que la presencia de lo *kitsch* en países del segundo o tercer mundo es un signo indiscutible de modernización. Una vez que lo *kitsch* es técnicamente posible y económicamente rentable, la proliferación de imitaciones baratas o no tan baratas de todo tipo —desde el arte primitivo o folclórico, hasta la última vanguardia— sólo se ven limitadas por el mercado. El valor se mide por la demanda de réplicas espurias o reproducciones de objetos cuyo significado estético original consistía, o debería consistir, en ser únicos y, por tanto, inimitables.

MATEI CALINESCU

*Avance histórico de la oferta de servicios.
Los equilibrios de la demanda profesional*

La unidad UPN-131, ubicada en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, inició sus operaciones con la misma estructura y finalidades previstas en el Sistema de Educación a Distancia (Sead) que la UPN implantó para todas sus unidades foráneas. Sus actividades comienzan en 1979 con la Licenciatura en Educación Primaria y Educación Preescolar, Plan-75 (LEPEP-75), incluyendo la matrícula atendida por la anterior Dirección de Magisterio Profesional, la cual ascendía a 373 profesores de educación primaria y preescolar. Esta licenciatura se ofrecía en la modalidad a distancia y a través de cursos intensivos en verano.

En el mismo año se abre también la Licenciatura en Educación Básica, Plan-79 (LEB-79), que atiende a 218 maestros en servicio en la modalidad a distancia. En sus inicios, esta licenciatura se ofreció

en varios centros ubicados en distintas ciudades del estado, a los que acudían grupos de maestros hasta de 30 alumnos. Sin embargo, la carencia de asesores y varios problemas asociados al currículum, como problemas en el autodidactismo de los profesores, y la rigidez en los mecanismos de evaluación, incrementaron la deserción escolar, al punto de que varios de esos centros de estudio fueron clausurados (UPN-131, 1996).

En 1985 se implanta la Licenciatura en Educación Preescolar y Licenciatura en Educación Primaria, Plan-85, en la modalidad semiescolarizada. Este programa se ofrece en la ciudad de Pachuca y en una subsede ubicada en la ciudad de Ixmiquilpan, creada en atención a la demanda de un grupo de maestros que se quejaba de la distancia que existía entre la sede central en Pachuca y sus centros de trabajo. En esta licenciatura se inscribieron 242 maestros-alumnos que asistían fundamentalmente los sábados para asesorías grupales.

La Licenciatura en Educación Preescolar y Licenciatura en Educación Primaria para el Medio Indígena, Plan-90 (LEPPMI-90) que desde ese año se ofrece también en la unidad UPN-131, ha sido una de las de mayor importancia para el sistema educativo hidalguense por su obvio significado cultural y político. Esta licenciatura se ha ofrecido en las subsedes de Huejutla, Tulancingo e Ixmiquilpan, por ser lugares accesibles a un buen número de profesores que trabajan en el medio indígena. Al abrirse la licenciatura ingresaron 253 alumnos; posteriormente, la LEPPMI-90 tuvo que abrir sus puertas para la atención de los bachilleres que el sistema educativo habilitó y contrató como profesores de preescolar y primaria para subsanar el déficit de egresados de educación normal en las áreas rurales de Hidalgo.

En 1994, y como resultado de los ajustes curriculares realizados por la unidad Ajusco, se abre el ingreso a la Licenciatura en Educación, Plan-94 en la cual se da cabida a una gama más variada de profesores en servicio de primaria o preescolar que realizan funciones de "docencia, técnico-pedagógicas, directivas, administrativas o de apoyo académico en escuelas públicas o incorporadas, o bachilleres en plan de estudios terminales, habilitados como profesores de educación preescolar o primaria que cuentan con una formación diversa. A esta licenciatura se inscribieron 192 alumnos

al iniciar el curso propedéutico, de los cuales 180 se inscribieron al primer semestre" (*ibidem*, p. 6).

Los programas de posgrado también se han desarrollado en la unidad de la Pedagógica en Hidalgo. Se han operado los programas de Especialización en Planeación, Desarrollo y Evaluación de la Práctica Docente y la Maestría en Educación, campo Práctica Educativa. En 1993 se presentaron 84 solicitudes para ingresar al programa de Maestría, de los cuales 39 profesores fueron elegidos para cursar el propedéutico, en el que quedarían inscritos, una vez terminado el proceso de selección, sólo 24 alumnos. En el rubro de posgrados la institución se ha caracterizado por cuidar los procesos de selección y por construir una imagen de calidad y excelencia frente al sistema estatal de educación y el magisterio. Esto se ha traducido en un cuidado especial en la selección de la planta académica y en el diseño curricular. La estrategia de posgrado considerada de calidad y excelencia se dio:

[...] a través de un proceso de concurso que, en primera instancia, dictaminara al personal académico que se encargara del diseño, desarrollo del plan y los programas de estudio, y la evaluación de los mismos; y en segundo lugar, seleccionara a los aspirantes a realizar los estudios. De esta forma, concursaron aproximadamente 20 candidatos para ocupar las plazas de los académicos de la maestría, de los cuales, con base en el análisis de su currículum vitae y de su producción investigativa, se seleccionaron seis académicos para desempeñarse en las actividades propias para iniciar la Maestría en el mes de mayo de 1993 (*ibidem*, p. 7).

En lo que corresponde a la Especialización, el proceso de selección también ha sido riguroso, al punto de que de 44 solicitudes presentadas, sólo fueron aceptadas 24. En tales términos, el programa de posgrado ha sido el gran orgullo de la unidad y, con esta creencia, la comunidad universitaria se ha defendido, de diferentes maneras, de los principales embates de la negociación política entre la burocracia de la SEP, el SNTE y el magisterio del estado sobre los problemas de la profesionalización docente.

La investigación educativa ha sido un área que aun con la insuficiencia de recursos que la ha caracterizado, ha ganado espacios. En el marco de la estrategia nacional implantada por Ajusto de los

denominados TRIES, la unidad UPN de Hidalgo fue nombrada sede de la zona centro-golfo del país, por lo que coordinaría los trabajos de 13 unidades UPN y seis escuelas Normales. En un esfuerzo por diagnosticar el estado de la investigación educativa en esta zona, se formularon 23 proyectos de investigación que se integraron al programa de trabajo de los talleres. De ello derivó la propuesta para desarrollar un Programa Regional a fin de estimular la investigación a través del trabajo colegiado y la participación institucional, con lo cual se ha podido mantener un espacio de colaboración regional en materia de investigación educativa (*idem.*).

La acción más novedosa del trabajo de la unidad ha sido la conformación del grupo denominado la escuela como centro de investigación, en torno del cual se agrupan profesores que reflexionan teórica y empíricamente sobre problemas de su práctica educativa, con la finalidad de realizar proyectos de intervención. De estas tareas se han desprendido programas académicos más amplios como el Diplomado en Investigación Participación-Acción en la Práctica Docente, que se ofrece en la modalidad semiescolarizada. Diseñado con la asesoría de la unidad Ajusto, se inscribieron a tal diplomado 35 profesores, de los cuales fueron aceptados 25 (*ibidem*, p. 8).

Desde que inició operaciones la unidad UPN-131 en 1979, tiene un registro histórico de matrícula de 5 180 profesores en servicio que equivale a un poco más de 50% de los profesores del estado que no tienen el nivel licenciatura, que es de 10 217 profesores. Sin embargo, de esa matrícula histórica sólo existen 648 egresados y 202 titulados. Aun cuando la unidad y sus subsedes tienen que atender población docente de más de 90% de los municipios del estado, la atención a la demanda que realiza y los serios problemas de eficiencia interna que mantiene, la colocan en una situación difícil respecto al cumplimiento de sus principales objetivos. Con una eficiencia terminal de 12.5% y un índice de titulación de 31%, es evidente que esta unidad todavía tiene suficientes tareas pendientes para poder concluir el trabajo de nivelación de los profesores.

Actualmente, la unidad atiende a 990 alumnos que cursan alguna de las licenciaturas ofrecidas. Una de las características distintivas de la UPN en Hidalgo, a diferencia de lo que ocurre en

otros estados del país, es que la atención a la demanda no se concentra en la sede central, sino que se distribuye en varias subse-des regionales. De la matrícula total, en Pachuca se atienden 110 alumnos en la LEB-79; en Huejutla, Tulancingo e Ixmiquilpan el programa LEPPMI-90, lo cursan 338 alumnos, y en Pachuca, Ixmiquilpan y Huejutla se atiende a 207 alumnos que toman los últimos semestres de la LEPP-85; a 127 alumnos de la LE-94 y a 208 alumnos que toman un curso introductorio para inscribirse en el primer semestre (*ibidem*, p. 9). En el posgrado existen actualmente 42 docentes matriculados, 21 de los cuales cursan la maestría y la otra mitad la especialización. Aunque aquí no son relevantes los problemas de deserción y eficiencia terminal, lo cierto es que su cobertura es todavía muy reducida.

En el ámbito de la investigación, y en el marco de las acciones desarrolladas por los TRIES, actualmente la unidad participa en un Comité Regional de Investigación Educativa en el que se desarrollan 15 proyectos de investigación que incorporan a 45 docentes y a 12 instituciones de la zona centro-golfo. La unidad desarrolla actualmente cinco proyectos de investigación que recibieron financiamiento del Conacyt,⁷³ y apoya los trabajos de investigación que, como proyectos de titulación, desarrollan los 21 alumnos de la maestría.

En la Unidad UPN-131 trabajan 84 personas, de las cuales 62 son personal académico y 22 personal de apoyo administrativo e intendencia. En su mayoría, el personal académico tiene contratos de medio tiempo y tiempo parcial, y sólo seis asesores tienen tiempo completo. Además, de los 62 asesores académicos, nueve son de base y los demás están por contrato o están comisionados en la unidad por el Instituto Hidalguense de la Educación. Los siete maestros que desempeñan sus tareas en el área de posgrado tampoco tienen plaza

⁷³ Estos proyectos son: Las representaciones que tienen los maestros sobre evaluación: Una aproximación a las teorías implícitas; La enseñanza del español en la escuela telesecundaria, una perspectiva ecológica; Actualización en el desarrollo profesional de los docentes a través del trabajo pedagógico en el Consejo Técnico Consultivo; La enseñanza de las matemáticas. Concepciones de maestros de educación primaria, y Una alternativa para la apropiación y comprensión de la lectoescritura en español, en escuelas primarias generales de comunidades indígenas.

adscrita a la unidad y son pagados por contrato de honorarios cuyo costo es asumido por las autoridades educativas del estado.

*El proceso político y las arenas de lucha institucional*⁷⁴

Hidalgo ha sido una tierra de profundos contrastes económicos, culturales y políticos. Entre la tradición y la modernidad, este estado siempre se ha caracterizado por su profunda heterogeneidad económica que convive con la marginación social y étnica. Políticamente, Hidalgo ha representado una de las mayores expresiones del corporativismo con muchas evidencias del ejercicio autoritario del poder acompañado de arbitrariedad, impunidad y violencia.⁷⁵ Los caudillos políticos y los cacicazgos tradicionales han sido, en este sentido, figuras comunes hacedoras de la estabilidad política y la gobernabilidad hidalguense.

En un escenario tan contrastante como éste, con demasiadas deudas sociales y políticamente duro, es obvio suponer que los sistemas educativos también hayan sido presa de la ambigüedad, la segmentación y el control político. Entre el rezago educativo y los esfuerzos por estimular servicios educativos más vinculados con las actividades productivas y laborales, Hidalgo también ha mantenido varias estructuras educativas, especialmente universitarias, que han crecido al abrigo de importantes grupos de interés vinculados con

⁷⁴ Este apartado se desarrolla con base en las entrevistas que sostuve con diversas personas de la unidad UPN-131 de Hidalgo. Quisiera dejar constancia de agradecimiento al Profr. Gerardo Gálvez Orozco, a las profesoras Rosa María García y María Mercedes Rubio, así como al profesor Fernando Cuatepotzo Costeira por el tiempo que me ofrecieron para platicar sobre diversos temas de la UPN y su historia en Hidalgo.

⁷⁵ Eugenia Gutiérrez en el libro dedicado a Hidalgo de la biblioteca de las entidades federativas señala: "Estamos en el umbral de la modernidad, lo que implica ruptura, crítica, renovación y cambio. En Hidalgo ha sido maniatada debido a que la política y el poder se ejercen con un estilo personalizado y corporativista [...] A casi 20 años de que se iniciaran las medidas de aperturismo y reforma política, en la entidad siguen existiendo regiones geográficas y espacios políticos que la modernización no ha tocado, por lo que permanecen en el atraso y con una cultura política de barbarie" (Gutiérrez, 1990, p. 108)

el poder político local. Por lo que se refiere especialmente a la universidad pública, Hidalgo ha sido un excelente ejemplo del control de decisiones, espacios y recursos que derivan directamente de sus filiaciones con el PRI y las estructuras caciquiles y burocráticas de gobierno. El caso de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) es la mejor expresión de estas circunstancias al punto, incluso, de tener bien identificados estructuras y comportamientos delictivos que hacen recordar la experiencia de la mafia italiana.⁷⁶ Es obvio que no podemos reducir el amplio y complejo proceso de la academia universitaria a la dinámica política, pero sí es conveniente tomar en cuenta la enorme influencia que esa racionalidad ha tenido en la definición de los rumbos fundamentales de la universidad y sus principales servicios y funciones.

La Universidad Pedagógica en Hidalgo aunque no es estrictamente presa de las mismas lógicas perversas, expresa, sin embargo, condiciones de política interna y externa que nuevamente nos hacen recordar el peso de los controles políticos y los pactos o alianzas de sangre en la definición de sus procesos institucionales más relevantes.

En 1979, año de la fundación de la unidad UPN-131, los trabajos universitarios se ciñen de manera muy clara a las exigencias del magisterio y del normalismo. Si bien las decisiones fundamentales respecto de los servicios educativos y la administración de la unidad se toman en Ajusco, desde sus orígenes la unidad estuvo fuertemente marcada por el control sindical del magisterio y del normalismo. Su primer director, el profesor Gerardo Gálvez, había

⁷⁶ En su constancia hidalguense, Miguel Ángel Granados Chapa denomina, en la descripción interminable de sucesos que evidencian el caciquismo, la impunidad y la arbitrariedad política, la "Sosa Nostra" al Grupo Universidad "que bajo la égida de Gerardo Sosa Castelán controla esa institución [en sus variados estamentos de autoridades, sindicatos y organismos estudiantiles] los sindicatos burocráticos estatales y municipales, así como una variedad de posiciones políticas, alcaldías principalmente, que la debilidad gubernamental le había servido en bandeja" (Granados, 1999, p. 335). Aparte de esta expresión que nos recuerda a la mafia siciliana, la UAEH ha sido presa del "inmovilismo de privilegio" que caracteriza a la academia y del "porrismo crítico" como su principal expresión de cultura política. La UPN en Hidalgo, como intentaré mostrar en este apartado, muestra también signos de este mal endémico.

salido de las filas del normalismo tradicional con la encomienda de organizar los servicios de nivelación de la Pedagógica para satisfacer la demanda educativa, pero sin perder de vista las lealtades políticas a los grupos de poder del magisterio.

Hombre de buena voluntad, fiel creyente de las oportunidades que ofrecía la UPN para mejorar la capacidad profesional del maestro en servicio, el profesor Gálvez pudo conformar un pequeño equipo de trabajo (configurado por dos profesores de tiempo completo, uno de medio tiempo, cuatro contratados por horas y dos secretarías) para operar el currículum que le dictaba la administración central de Ajusco, además de desarrollar algunos trabajos didácticos que pudieran canalizar las expectativas profesionales de maestros normalistas con creatividad y empuje.⁷⁷ Desde un principio, la ausencia de perfiles universitarios en el personal académico fue notoria, lo que hizo predominar el imaginario de los profesores de educación media y normal, razón que en buena parte explica la orientación fundamental promagisterial de las tareas académicas y administrativas de la UPN en Hidalgo.

Al profesor Gálvez le tocó vivir el cambio en las perspectivas de formación que involucraba la nueva propuesta pedagógica de la UPN dirigida a los profesores en servicio, con lo cual se evidenciaban las limitaciones de los perfiles que había impulsado la normal superior. La educación a distancia que se oponía a los estilos de educación programada, planteó, sin embargo, para los profesores de Hidalgo, diversas limitaciones: la exigencia autodidacta que se pedía para el alumno, aunado a la inexperiencia de los asesores académicos, creó una situación de alta reprobación y deserción. La modalidad seguida de círculos de estudios en las diversas regiones donde se implantaron las licenciaturas de la UPN parece no haber rendido los frutos esperados: serios problemas para el seguimiento académico y problemas de evaluación a través de exámenes que pro-

⁷⁷ El profesor Gálvez promovió y organizó a grupos de trabajo en diferentes escuelas de educación básica para recuperar la experiencia en diversas propuestas pedagógicas y didácticas. En tales términos, el funcionamiento de la unidad UPN en Hidalgo se había concebido como un lugar de asesoría, apoyo y difusión de las propuestas y expectativas del magisterio normalista, a veces como espacio que reemplazaba la propia formación universitaria.

venían de la unidad central de Ajusco, se convirtieron en inconvenientes para el cumplimiento de los objetivos de la UPN en Hidalgo.

Con el cambio del programa de licenciatura en 1985 se intentó resolver la problemática anterior, aunque continuaron manifestándose problemas de instrumentación académica y aprovechamiento escolar. El predominio de maestras con hijos, la distancia geográfica de las sedes de formación y la inaplicabilidad de algunos contenidos curriculares, surgieron como nuevos problemas, pese a que se establecieron diferentes estrategias para garantizar el egreso y la titulación de los profesores mediante la elaboración de una propuesta pedagógica que fuera de aplicación a sus realidades educativas.

El tamaño pequeño de la unidad y el aval normalista y sindical que había conseguido, le permitió al entonces director de la unidad UPN de Hidalgo organizar las tareas académicas como si fuera una gran familia. La consanguineidad y la amistad, la colaboración y la ayuda mutua fueron los criterios principales para que el director invitara a colaborar, a la incipiente universidad, a profesores con los que había trabado diversas relaciones como alumnos y colegas, junto a los que colocó también a algunos de sus familiares, especialmente en el área de apoyo administrativo. El paternalismo del director pudo ser suficientemente fuerte para conformar un ambiente favorable de trabajo hasta la primera mitad de la década de los noventa, tiempo en que habría un recambio histórico de esta tendencia en favor de nuevos actores y alianzas.

La unidad UPN de Hidalgo tuvo un periodo de estabilidad y crecimiento armonioso que fue suficiente para garantizar la oferta de licenciaturas para maestros en servicio en las modalidades no escolarizadas y semiescolarizadas. La demanda creciente de estos servicios educativos obligó a la contratación de más profesores, sobre todo para garantizar la operación en las subsedes regionales, especialmente de las licenciaturas para los maestros indígenas.

Con la licenciatura en educación indígena que se inicia en 1990, la unidad obtuvo un nuevo espacio de crecimiento y desahogo institucional, puesto que reactivó el interés de muchos académicos por participar en el proyecto de la Pedagógica, a lo cual se sumaba el incremento de plazas y de personal como apoyo a la operación de este nuevo servicio educativo. Junto con los otros programas de licenciatura, se pudo ampliar la perspectiva académi-

ca especialmente por la incorporación de académicos provenientes de Ajusco que empezaron a hacer nuevas propuestas pedagógicas y de investigación. Esta situación, si bien generó una mejor consolidación del trabajo académico de la UPN en Hidalgo, también inició una etapa de conflictos políticos asociados al control, orientación y las decisiones académicas fundamentales de la institución.

Al finalizar la década de los ochenta, la universidad tuvo la oportunidad de abrir la Maestría en Educación gracias a los apoyos que había conseguido el propio director de las autoridades y de varios académicos de la unidad central de Ajusco. Con ello, se abrieron importantes expectativas profesionales para los propios profesores de la unidad, muchos de los cuales habían estado vinculados con académicos de Ajusco e, incluso, habían sido sujetos activos en varios de sus procesos políticos e institucionales.

La cercanía geográfica con la unidad Ajusco hizo hasta cierto punto atractivo para muchos académicos de las áreas centrales ser los encargados de los diversos cursos, seminarios y asesorías de tesis de los alumnos de la maestría, por lo que se estrecharon los lazos políticos y académicos entre el grupo de profesores de Hidalgo y varios académicos de Ajusco. Esta situación —que favoreció identidades y alianzas— permitió también empezar a discutir, en la propia maestría, la dirección y gestión académica del profesor Gálvez quien no era visto con muy buenos ojos por los académicos de Ajusco debido a que era considerado como un conservador aliado del normalismo y del SNTE en el estado de Hidalgo. A propósito de los apoyos académicos a la maestría, que fueron utilizados como pretexto para enfrentar a la dirección de la unidad, se iniciaron las estrategias para un relevo de la Dirección.

La presencia más cercana de Ajusco en el desarrollo académico de la unidad de Hidalgo trajo consigo no solamente una lucha epistemológica sino, en torno de ella, una lucha política. Precursores de los métodos de la investigación-acción, los académicos que se harían cargo de la Maestría en Educación trascendieron las aulas para discutir el sentido de la organización y de todo lo que pudiera hacerse académicamente. Así, se construyó una nueva plataforma en la que la discusión política implicaba la bandera de la formación de la gente y su posición en la universidad de acuerdo con sus proyectos docentes y de investigación, y no la lógica de los pequeños grupos

que trabajan para ocupar un puesto. Con esta nueva perspectiva, la Maestría en Educación se convertiría en el nuevo espacio de discusión académica, política e institucional orientada, en sus inicios, a construir una institución de investigación pedagógica que rescatara los valores regionales y la práctica docente, pero con un proyecto de universidad que no deseaba claudicar ante el provincialismo pedagógico y epistémico de los profesores de educación básica como lo había impulsado el profesor Gálvez.

Un grupo de estudiantes de la maestría en educación liderados por el profesor Fernando Cuatepotzo,⁷⁸ aliado académico y político de los docentes democráticos de Ajusco, comenzó a demandar posiciones dentro de la unidad con el argumento de que la visión académica del Profr. Gálvez era estrecha y que su estilo era profundamente paternalista. Una nueva alianza de docentes de educación primaria, secundaria, especial y asesores académicos de la propia UPN de Hidalgo empezaron a vertebrarse académica y políticamente en el seno de la maestría, como una nueva especie de élite magisterial que quería mostrar su superioridad frente a los académicos de Hidalgo y, por ello, demandaron mejores oportunidades académicas y salariales. Esto generó situaciones de segmentación y eclipsamiento entre los grupos galvistas y los nuevos upeneanos pedagógicos que también empezaron a nuclearse política e ideológicamente para disputar los puestos dentro de la universidad. Para los galvistas, sin embargo, la posición académica de los upeneanos sólo presentaba propuestas ideológicas alejadas de la realidad del “maestro de banquillo”, puesto que no resolvía los problemas más acuciantes de la práctica docente ni tampoco garantizaba el acceso al esquema escalafonario de la carrera magisterial. El nuevo discurso pedagógico –con su apariencia de discurso transformador– en los hechos reflejaba una intención de volver “ilegítimos” los discursos oficiales.

Al profesor Gálvez se le acusó de no poseer perfil académico y de no tener la visión suficiente para construir un proyecto verda-

⁷⁸ Cuatepotzo provenía del magisterio normalista, pero había entrado a las filas de la UPN como líder político de agrupaciones académicas y sindicales de Ajusco, con lo que adquiriría una nueva identidad y perfil académico y político.

deramente universitario que reivindicara la posición de la unidad frente al magisterio hidalguense y la burocracia educativa. Al concretarse la federalización de las unidades UPN en 1992, y con la reorganización política y burocrática del sistema educativo estatal, el grupo opositor al profesor Gálvez hizo el asalto final para tomar las riendas de la unidad.

Diversos conflictos fueron el prelude para el cambio de liderazgo académico y político en la UPN de Hidalgo. El boicoteo permanente de las normas institucionales y la desobediencia de toda orden o instrucción que provenía del profesor Gálvez se convertirían en tema de todos los días. Si bien era cierto que en la dirección se controlaban las decisiones de carácter administrativo, también lo era que los académicos rebeldes controlaban la legitimidad académica, lo que les permitía eludir incluso las normas mínimas de cumplimiento de su trabajo.

Debe señalarse que Fernando Cuatepotzo, egresado de la primera generación de la maestría, había construido redes importantes con los grupos académicos de Ajusco, debido a su extraordinaria participación política en los movimientos académicos y sindicales, lo que le había otorgado cierto prestigio como coordinador político de las llamadas propuestas democratizadoras en el seno del sistema nacional UPN. Pero, una vez que la federalización se hizo realidad este movimiento unificador y "democratizador" se truncó y sobrevinieron fuertes rupturas en Ajusco, razón por la cual Cuatepotzo y su grupo salieron a "buscar plazas", aprovechando este impulso de masas para atrincherarse en su unidad de procedencia.

Paradójicamente, en esta búsqueda de un reposicionamiento en la cúpula de la jerarquía institucional, Cuatepotzo transformó su orientación de masas de signo democratizante en una estrategia de elaboración de redes políticas locales con el magisterio y la burocracia educativa que habían sido construidas por sus hermanos. Uno de ellos era el director de la Escuela Normal del estado en donde había permanecido durante mucho tiempo gracias al favor de grupos prosindicalistas y normalistas con los que había mantenido una buena relación; otro de los hermanos había ocupado diferentes cargos en el aparato administrativo y, desde el SNTE, había logrado colocarse favorablemente en los espacios burocráticos que negociaba localmente con la cúpula priísta del gobierno.

Las alianzas tejidas por Cuatepotzo le permitieron, una vez que los lazos administrativos con Ajusco se habían roto, tener todas las condiciones para demandar la salida del profesor Gálvez y aprovechar la oportunidad para ser designado como nuevo director de la unidad UPN de Hidalgo. Respaldado por su grupo generacional de la maestría, y por el grueso de los estudiantes de la segunda generación, se pudo conformar un frente amplio para destituir al director y copar los diferentes espacios institucionales. A la usanza de la política local, y una vez garantizados los amarres básicos con el entonces responsable del Instituto Hidalguense de Educación, Omar Fayat (quien provenía de una fracción política del aparato judicial y de gobernación del estado), Cuatepotzo fue nombrado nuevo director de la unidad UPN de Hidalgo, sin que se hayan respetado los procedimientos que la administración central de Ajusco había establecido para los nombramientos de director, y que habían sido avalados por los propios académicos democráticos: auscultación a la comunidad universitaria para la presentación de una terna de la que sería electo el nuevo responsable institucional.

Como en todo esquema autoritario, Cuatepotzo tomó intempesivamente el local de la dirección y sacó arbitrariamente las pertenencias del profesor Gálvez, en un momento en que éste se encontraba fuera de la institución cumpliendo con algunos encargos de las autoridades educativas. Esto haría explícita la fuerza que Cuatepotzo había generado como resultado de sus alianzas y redes políticas, más allá de sus convicciones democráticas y el respeto de la propia institucionalidad de la unidad y de sus académicos. Con ello, fue desmantelado el proyecto galvista e inició una nueva época de hostigamiento político y de relevo interno que estaría respaldado por una nueva funcionalidad de la UPN de Hidalgo para las políticas educativas del estado, en la que el ideal de las lógicas de la democracia universitaria sería sustituido por el verticalismo político, la compra de lealtades y la asignación patrimonial de prebendas y canonjías.

En 1997, Fernando Cuatepotzo, al frente de la dirección, de inmediato colocó a varios de sus compañeros académicos y políticos en las áreas clave de decisión académica, sobre todo en las coordinaciones de licenciatura y de posgrado. Su acceso institucional con las autoridades le había garantizado algunas plazas de tiempo completo y diversas comisiones de plazas que utilizaría para rees-

tabilizar, en favor de sus intereses, las tareas académicas de la universidad.⁷⁹ Con ello, se inició una lucha para desprestigiar a los viejos profesores de base de raigambre normalista que habían sido los principales consortes de la dirección galvista.

Paralelamente, Cuatepotzo incorporó a varias personas vinculadas con el aparato burocrático de la educación en el estado y a algunas personas ligadas al SNTE, la normal y las áreas de actualización del magisterio. De este modo, y con una propuesta de desarrollo institucional montada en la atención de los requerimientos de la política educativa local, pudo conformar diversas líneas de trabajo orientadas a dar respuesta a las necesidades de formación de diversos actores del subsistema de educación básica y normal. Esta estrategia le permitió tener acceso a recursos humanos y financieros que las autoridades educativas le ofrecieron para cumplir con los cometidos marcados para la UPN en el contexto de la formación, actualización y superación profesional del magisterio hidalguense. En la universidad, Cuatepotzo ya había armado su cuadro básico de lealtades: desapareció las anteriores coordinaciones académicas e instaló en la nueva configuración institucional a “su esposa Olga y sus amigos Manuel, Esparza y Elvia, que habían sido sus amigos estudiantes del posgrado”, así como a su sobrino Miguel Ángel al que le fueron encargadas las tareas de difusión y extensión.

La estrategia seguida por la nueva dirección creó un ambiente difícil de hostigamiento y represión administrativa. Además, fueron recurrentes las decisiones pragmáticas y el desconocimiento de proyectos institucionales que ya tenían algún tiempo funcionando en la universidad. Bajo el lema “con los que estén con la institución habrá negociación y a los que no se les aplicará el reglamento”, el nuevo director pudo imponer una directriz personalista con la garantía de que sus decisiones se llevarían a la práctica a través de las redes personales y patrimonialistas que había construido.

⁷⁹ A casi todos los 40 egresados de las dos generaciones de la Maestría en Educación, donde se concentraba el grupo político interno de Cuatepotzo, se les consiguió una posición dentro de la unidad. Algunos con plazas de tiempo completo y medio tiempo, y la mayoría fue comisionada a la universidad con sus plazas de adscripción de educación básica y normal. El pago a la lealtad y la alianza política había surtido sus efectos.

Si bien el nuevo director recuperó el apoyo financiero y académico necesarios para convertir a la unidad en una verdadera universidad, para consolidar y diversificar los servicios de docencia, y especialmente para conformar una verdadera plataforma de investigación, difusión y extensión, esto no dejó de ser más que un discurso legitimador dentro y fuera de la unidad, debido a que, en términos reales, se privilegió la operación de diversos programas de formación orientados a la certificación de competencias de los actores magisteriales ubicados en diversos espacios de dirección académica y administrativa. El Instituto Hidalguense de Educación, órgano coordinador de la política y de la administración de la educación en Hidalgo, había cedido distintos recursos y apoyos a la UPN, sobre todo mediante comisiones a profesores y académicos para cumplir actividades de docencia. La planta de profesores de la propia unidad no se incrementó y fue muy poco lo que se hizo para impulsar la investigación educativa y los programas de formación de investigadores de la propia unidad.

De manera parcial y segmentada, la nueva dirección fernandista había logrado, sin embargo, apoyo del Conacyt para financiar algunos proyectos de investigación que evidentemente beneficiarían a su grupo de aliados y a él de manera personal. Con todo ello, a juicio de varios académicos de la unidad, se había perdido la idea de universidad y se habían extraviado, en la discusión política, los programas que aglutinaban académicamente el proyecto institucional como la conformación de un Centro de Investigación propuesto por la administración del profesor Gálvez. Con la falta de un verdadero plan de desarrollo institucional, la universidad entraría a legitimar sus funciones en todos los espacios que abría la burocracia educativa, con una oferta indiscriminada y muy poco sistemática dirigida a los docentes, desde cursos de especialización y diplomados hasta cursos aislados en Conafe "para que le valgan al magisterio dentro de carrera magisterial". Ésta sería, justamente, la estrategia para paliar el desorden administrativo y financiero que había creado la federalización en Hidalgo para la UPN: a cambio de lealtad política y apoyo a los intereses de la burocracia educativa se habían entregado recursos para que fueran utilizados en forma discrecional por los nuevos grupos de comando, pues éstos, a pesar de que habían surgido del seno del

propio proyecto de la UPN en sus expresiones colegiadas, democráticas y prouniversitarias, se habían acoplado y posicionado en un nuevo nicho institucional de cuño corporativo y prebendario.

La falta de una organización sindical en la propia unidad, y la amplia proporción de profesores contratados por horas respecto al conjunto del personal académico permitió, asimismo, otorgar concesiones a distintas personas en función de las líneas de lealtad al director y su equipo de trabajo. En este sentido, ha sido sintomática la presencia de familiares y amigos del director en algunos puestos de decisión académica y administrativa, sin mencionar a las personas recomendadas por los mandos superiores del gobierno estatal. A ello se agrega la indiscutible alianza de hermandad política con la administración y el sindicato que el propio director ha conservado, aparte de los apoyos personales que ha negociado con sus amigos académicos de la UPN.

Las arenas de lucha institucional que caracterizan la historia de casi 20 años de la unidad UPN-131 de Hidalgo parecen expresar signos de peculiaridad en virtud de cuatro rasgos fundamentales:

- 1) la inexistencia de un perfil universitario proveniente de las propias realidades locales, lo que hizo reducir los temas de discusión académica y política en torno del horizonte corporativo del magisterio, del normalismo y sus diversas alianzas con la burocracia educativa del estado;
- 2) la pugna intranormalista se resolvió por la influencia ideológica, política y académica de los grupos hegemónicos de la unidad Ajusco que sólo sirvió para consolidar grupos patrimoniales de signo corporativo, los que no dejaron de mantener sus alianzas magisteriales de viejo cuño;
- 3) la inexistencia de una coalición local modernizadora que pudiera dar cabida a un proyecto auténtico de universidad, y
- 4) la incapacidad orgánica para generar programas académicos en los propios grupos universitarios que, además, no pudieron consolidar las bases mínimas laborales y de apoyo académico para disponer de una adecuada capacidad de maniobra en el terreno de la investigación, la docencia y los servicios educativos.

*Legitimación externa y eficiencia. La UPN
y la política educativa del estado de Hidalgo*

Como resultado de la transferencia de servicios derivada del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, la unidad UPN-131 de Hidalgo pasó a depender administrativamente del Instituto Hidalguense de la Educación, que fue la figura conformada para absorber los servicios federales de educación básica y normal que se descentralizaron. Desde ese momento, la unidad UPN-131 pasó a formar parte de las estrategias de acción y los mecanismos de reorganización del sistema de actualización, formación y superación profesional que emprendieron las autoridades educativas del estado. Esto ha hecho que la unidad UPN haya sido incorporada en varios proyectos estratégicos dirigidos a personal docente y administrativo vinculado con la educación básica. Para la UPN en Hidalgo esto ha significado ampliar el radio de acción de muchas de sus actividades académicas, aunque ha sido más en función de las directrices de la política educativa que por su propia dinámica interna.

La acción fundamental de la UPN en esa perspectiva ha destacado en cinco rubros principales: el fortalecimiento a la supervisión escolar; la ampliación de los servicios de nivelación hacia profesores del medio indígena; la licenciatura para profesores en servicio en el medio urbano, semiurbano y rural; la actualización y superación profesional para la formación de formadores de docentes, y la diversificación regional de los programas de posgrado.

En relación con el primer rubro destaca la participación de la UPN en la estrategia de la burocracia educativa para rearticular las tareas de control político y administrativo con los supervisores de escuela. A través de un mecanismo de profesionalización, se incorporó a la totalidad de los supervisores escolares del estado dentro del curso-taller de actualización y superación profesional, en el que se plantearon un conjunto de contenidos curriculares orientados a la introducción en el conocimiento y manejo de la política educativa y los procesos de gestión escolar y administrativa de la tarea de supervisión. Con las directrices de la burocracia educativa, personal académico de la unidad, diseñó el currículum y se encargó de la instrumentación del curso taller con base en tres módulos de forma-

ción. En el primero, que se llevó a cabo entre septiembre y noviembre de 1996, se atendió a 484 supervisores de educación básica, “los cuales se concentraron, para optimizar su labor, en la ciudad de Pachuca, para recibir las orientaciones teórico metodológicas y los apoyos necesarios; como consecuencia de este proceso formativo, cada participante elaboró su Plan Anual de Trabajo” (Cuatepotzo, 1997, p. 2).

El segundo módulo concluyó en el mes de marzo de 1997, y atendió al mismo número de supervisores, pero en nueve sedes de la entidad, obteniéndose como producto final la “revisión del manual del supervisor y el planteamiento de propuestas relacionadas con este instrumento normativo” (*idem.*). El tercer módulo se tenía previsto realizar en el mes de agosto.

El desarrollo de este programa dio a la UPN una oportunidad para mostrar su carácter de vanguardia en materia de formación educativa, lo que le ha permitido consolidar buena parte de sus estrategias académicas:

El curso-taller para supervisores fue planeado y desarrollado por un equipo académico de la Universidad Pedagógica Nacional Hidalgo, compuesto por 48 docentes con estudios de posgrado. Un apoyo invaluable del Instituto Hidalguense de Educación fue la edición de materiales de estudio integrados por la universidad y que fueron entregados a cada participante (*idem.*).

En lo que se refiere a la ampliación de la licenciatura en educación indígena, también a iniciativa de la política educativa, se decidió aplicar el programa LEPPMI-90 a los profesores de la sierra Otomí-Tepéhua que es una de las zonas indígenas que tiene los mayores índices de marginación extrema. El trabajo de docencia realizado por la UPN implicó que “el Instituto Hidalguense de Educación y la Presidencia Municipal de Tenango de Doria realizaran un esfuerzo conjunto para habilitar un espacio físico y dotarlo de los recursos humanos y materiales necesarios para fungir como sede de esta institución y para ampliar la cobertura de atención a los maestros de esta región de nuestro estado” (*idem.*).

Por lo que se refiere a la atención a profesores que realizan sus actividades en el medio urbano marginado, la UPN-Hidalgo amplió sus servicios en la región de Tula, para lo cual las autorida-

des educativas ofrecieron los recursos para contratar al personal docente necesario para atender a 60 profesores, cantidad que posteriormente se incrementó a 140. De aquí nació la necesidad de incrementar los apoyos en recursos humanos y materiales, y los espacios físicos para mantener la atención a la demanda.

En relación con los programas de formación de formadores de docentes, la UPN ha incrementado su actividad para actualizar y profesionalizar a los docentes encargados de los 13 Centros de Maestros que, en el marco del Programa Nacional de Actualización Permanente, se instalaron en el estado de Hidalgo. Se trata de profesores que en su mayoría no tienen el nivel profesional requerido y, debido a que buena parte de ellos fueron impuestos por el SNTE, la UPN ha recibido presiones adicionales para graduar y posgraduar a estos docentes en condiciones que no corresponden a los criterios establecidos por la propia unidad. Esto se traduce en una situación de tensión permanente en la que, no obstante que la unidad defiende su posición académica, parece actuar por los canales de la negociación entre las secciones sindicales y las autoridades educativas.

Finalmente, por lo que hace a los programas de posgrado, el gran orgullo de la unidad, éstos se han ampliado y regionalizado y en ellos se ha buscado incorporar a docentes que se desempeñan en los Centros de Maestros, Normales, Centros de Actualización del Magisterio, como maestros de educación básica y en la propia universidad. Los servicios de posgrado que se ofrecen son:

1) Especialización en Planeación, Desarrollo y Evaluación de la Práctica Docente, considerada para su desarrollo en Tula, Progreso, Ixmiquilpan, Zacualtipan, Huejutla, Tulancingo y Pachuca. Se ha iniciado con 189 alumnos.

2) Especialización en la Enseñanza del Español en Educación Básica, a desarrollarse en la ciudad de Pachuca. Se ha iniciado con 24 alumnos.

3) Especialización en Gestión Escolar, a desarrollarse en la ciudad de Pachuca. Se ha iniciado con 22 alumnos.

4) Especialización en la Enseñanza de la Historia, a desarrollarse en la ciudad de Pachuca. Se ha iniciado con 22 alumnos.

5) Maestría en Educación Campo Práctica Educativa, que se desarrolla en su tercer semestre en la ciudad de Pachuca. Segunda generación con 29 alumnos (*ibidem*, p. 4).

El crecimiento del posgrado parece entrar en una situación de riesgo por la masificación, lo cual hace que la UPN tienda a actuar contradictoriamente: por un lado con el interés de ganar espacios y recursos; pero, por el otro, con el cuidado de no ser absorbida por las presiones magisteriales para acceder a los grados respectivos sin mayor complicación curricular y por las vías acostumbradas de las influencias corporativas y políticas. Este último tema, sin embargo, ha sido el espacio propio de la sobrevivencia institucional de la UPN en Hidalgo como Agencia de Certificación.

Los arreglos políticos y los actores. La vinculación conservadora

En el estado de Hidalgo, contrariamente a los procesos vividos por otras unidades UPN, las cosas parecen haber transcurrido con mayor tranquilidad, efecto quizá del marco de negociaciones y concesiones que ha obtenido de la propia autoridad estatal y de los apoyos académicos e institucionales que ha recibido de Ajusco debido a su cercanía geográfica. En este caso, normalistas, burócratas del gobierno y upeneanos parecían haberse situado en una corriente conservadora que no problematiza los alcances y funciones de una universidad de los maestros. En ésta se enfatiza en el apoyo que la superación profesional y la actualización que ofrece la UPN debe otorgar al normalismo, a los maestros en servicio y a toda la estructura de actualización profesional.

En una lógica de asimilar y adaptar, en la unidad UPN de Hidalgo no se ha discutido el campo de sus atribuciones jurídicas. Para todos los actores parece existir un acuerdo mutuo en operar dentro de la normatividad académica de planes, programas y reglamentación laboral que la cercanía con Ajusco le permitía obtener, junto con los apoyos crecientes que ahora ofrece el ejecutivo estatal. En estos términos, también ha sido evidente la compatibilidad funcional con las normales que, dicho sea de paso, resulta inédita, pues comparten sin mayores conflictos expectativas de profesionaliza-

ción. Los lazos familiares que existen entre los directores de ambas instituciones, les ha permitido apoyarse mutuamente en el ámbito de sus principales atribuciones con programas académicos, equipamiento, infraestructura y aulas. Y en el centro de las negociaciones políticas, cada una de las instituciones obtiene lo que le corresponde, de acuerdo con las ventajas de sus respectivas jurisdicciones institucionales.

En el acuerdo de mutuo reconocimiento, la UPN asume, sin embargo, el mayor estatus profesional dentro del sistema estatal de formación y actualización de profesores. Los grados de la UPN son más valorados por el magisterio y juegan un papel de primer orden para los profesores en la lucha que sostienen por incrementar su estatus profesional y salarial. Justamente, la valorización de que es objeto, permite a la unidad buscar alternativas de innovación en el ámbito de las licenciaturas y posgrados que ofrece. A ello se agregaban las alternativas para el desarrollo de la investigación y la conformación de líneas editoriales de relativa importancia. Sin embargo, estas condiciones no han hecho posible que la unidad penetre en el contexto universitario local y regional, con lo que ha visto limitada su capacidad de convocatoria más allá del ámbito magisterial. Fuera del normalismo, la UPN en Hidalgo no ha podido consolidar algún nexo importante con instituciones de educación superior del estado para el desarrollo de programas conjuntos e intercambio académico, que pudieran redituarse ganancias académicas para sus proyectos y profesores. Con ello, podemos afirmar que la unidad negocia adecuadamente su crecimiento como un instrumento funcional que opera los servicios educativos que le son útiles al sistema estatal de educación, aunque no tengan mayor significado estructural para su desarrollo institucional como universidad.

Un rasgo sobresaliente que contrasta, por ejemplo, con la situación de Durango, es que la UPN en Hidalgo ha mantenido una gran independencia en relación con la universidad estatal. Ni por la influencia de cuadros académicos ni por la relación institucional, la lógica universitaria ha podido penetrar la cultura académica y política de la UPN. La mayoría de profesores de su plantilla académica son de extracción normalista o, los menos, de formación universitaria provenientes de diversas instituciones de regio-

nes circunvecinas. Los académicos de mayor perfil y prestigio son los propios egresados de los programas de posgrado de la unidad, al igual que los profesores que son contratados de la unidad Ajusco en calidad de profesores visitantes. Esta situación ha generado en la propia unidad un ambiente de endogenización que no se ha traducido en mayores presiones por sostener un proyecto autónomo de universidad. En todo caso, lo que ha producido, es una identidad fundamentalmente protagonizada por los propios egresados de la UPN que se adscriben como personal académico a la propia unidad, aunque con el límite de una situación laboral restringida.

Por otra parte, el relativo disciplinamiento sindical, y el predominio de una línea cupular dentro de la representación gremial que ha favorecido sobremanera a las fracciones tradicionales del SNTE, hace posible que el proceso académico de la UPN en Hidalgo no se vea alterado por la conflictividad académica y laboral, sobre todo por dos razones fundamentales: primero, porque existe una negociación previa que fluye desde las altas esferas de la política del sector educativo en el estado, en la que se establecen con relativa claridad las líneas de desarrollo académico que debieran continuarse, aquellas que se deben fortalecer y aquellas que habría que finiquitar; y en segundo lugar, porque la estructura y composición laboral de la unidad no ha permitido ni la consolidación de un sindicato específico ni la conformación de identidades políticas suficientemente fuertes que ideen un proyecto de universidad alternativo al que ha construido de manera muy pragmática la burocracia educativa en Hidalgo.

La plasticidad institucional que muestra la UPN en Hidalgo por el acoplamiento que ha tenido a los impulsos de la política educativa no deja de mostrar una serie de conflictos. Destacan aquellos que tienen que ver con la ausencia de recursos propios que permitan su consolidación institucional; pero, sobre todo, los conflictos que se desatan entre los intereses gremiales del magisterio y la imagen de calidad que la UPN en Hidalgo ha querido mantener en los servicios que ofrece. Respecto al primer punto, es cada vez más claro que los recursos asignados por la burocracia educativa del estado no se canalizan por sistemas regulares, sino que se otorgan con base en programas específicos cuya duración es perentoria. Con ello, la UPN en Hidalgo, si bien responde con relativo éxito de acuer-

do con el perfil académico que la caracteriza, se ve en dificultades para consolidar sus propios programas académicos.

En lo que atañe al segundo aspecto, la dependencia que la unidad guarda en relación con la política educativa, la hace vulnerable a los marcos de negociación política que establece con el gremio magisterial del estado. En consecuencia, la unidad queda, en ocasiones, en medio de dos racionalidades políticas distintas: la del gobierno estatal y la burocracia educativa que deposita en la UPN su confianza para garantizar eficiencia y legitimidad a la profesionalización docente, y la racionalidad sindical que genera una demanda educativa que trata de influir en los criterios curriculares para controlar el acceso a los créditos educativos y certificados. Esto generalmente supone un proceso de negociación que la propia unidad tiene que enfrentar, por lo que casi siempre exige el respaldo nacional de Ajusco.

En esas condiciones, la unidad busca mantener su identidad académica e institucional a través de la relación con Ajusco, sobre todo para contar con los dictámenes académicos de sus programas y disponer de los apoyos necesarios en materia de recursos académicos y apoyos documentales y de información. Así, en el momento en que la unidad central de Ajusco, a propósito de la federalización, limita estas interacciones, la unidad UPN en Hidalgo se ve en dificultades para mantener su posición y su legitimidad institucional en el contexto universitario del estado. Es por esta circunstancia que la UPN en Hidalgo, llegado el límite de la obstrucción de las relaciones con Ajusco, tendrá que salir en busca de otras alternativas de legitimación académica aprovechando, probablemente, la cercanía y la diversificación institucional del Distrito Federal y áreas circunvecinas. Aunque esto tendrá que pasar por un proyecto más autónomo y una coalición que tenga la visión suficiente y la capacidad para convertirla en una verdadera universidad.

CONSIDERACIONES FINALES

Después de haber incursionado por los distintos niveles y dimensiones de las estructuras, acciones y procesos de la UPN, conviene establecer a título de reflexiones finales algunas cuestiones que resultan relevantes desde el punto de vista teórico y metodológico elegido para nuestro estudio.

LAS IMPLICACIONES TEÓRICAS

Quizá deba destacarse, en primer lugar, la relevancia del enfoque adoptado para tratar de dar cuenta de la universidad como organización del conocimiento. Haber trascendido las estructuras y procesos formales que caracterizan a la organización nos ha permitido ampliar nuestro horizonte de visibilidad y el campo de indagación teórica y empírica. Ver la realidad que subyace bajo las políticas, sistemas y procedimientos formales es, sin duda alguna, un extraordinario recurso para situar mejor y desbrozar en sus diferentes dimensiones y niveles, las bases racionales de la organización.

Discutir el tema de la organización del conocimiento desde la teoría social abre distintas oportunidades de razonamiento y reflexión, puesto que permite estar atento a diferentes procesos subyacentes y explícitos que en la organización tienen que ver con la naturaleza de la acción y sus implicaciones institucionales: la organización académica no escapa a la relación dialéctica entre acción y estructura que ha ocupado buena parte de la reflexión de la teoría social contemporánea. En realidad, la organización como racionalidad emergente se sitúa justo en el vértice de las “acciones estructurantes” y de las “estructuras que condicionan”, pero que no determinan.

En el subsuelo social, cultural y político de la organización pre-

valecen muchos de los procesos que ha destacado la sociología: las relaciones comunidad y sociedad (Tönnies), la solidaridad mecánica y orgánica (Durkheim); los procesos de racionalización y burocratización (Weber); la colonización del mundo de la vida por el sistema (Habermas); los modelos de conocimiento, de acumulación y de cultura (Touraine), los procesos decisionales y el control de los activos organizacionales (Dahrendorf), entre otros temas relevantes, penetran en distintos niveles y en varias dimensiones a las organizaciones del conocimiento. Estas organizaciones son una construcción social que adquiere relevancia en momentos en que la sociedad del conocimiento se instala en las tensiones fundamentales entre la modernidad y la posmodernidad.

Nuestra propuesta teórica ha intentado, por cierto, establecer los nexos entre las arenas y arreglos institucionales y las fórmulas de organización académica. Debemos reconocer que los aspectos formales de esta organización, que aluden a modelos y estrategias, a esquemas más o menos sistemáticos de operación como los departamentos, proyectos, academias, centros, colegios o institutos –que se discuten en función de las oportunidades que ofrecen para articular la docencia, la investigación y el estudio–, no pueden tener mucho sentido si no se explicita el marco de contradicciones y de procesos constitutivos de los campos de fuerza.

En el ámbito universitario es fundamental tener en cuenta la manera en que las estructuras formales de organización están armadas sobre la base de determinados conflictos y arreglos entre los mecanismos de control, la autonomía y la participación que son, a nuestro entender, principios centrales de los que depende todo proceso de reestructuración. Hemos argumentado también que estos principios tienen que ver directamente con la discusión de ámbitos que son vertebrales en la regulación y acción institucionales, como la eficiencia, la legitimidad y la integración.

La guía teórica que hemos elaborado –a la que parece suscribirse nuestro caso estudiado– es clara en establecer lo siguiente:

1) que la eficiencia de cualquier esquema formal de organización académica no está en su coherencia formal o instrumental, sino que ésta depende de la capacidad para crear, posicionar y movilizar determinadas competencias profesionales (capacidades críticas),

junto con determinados activos organizacionales y recursos (movilización) y esquemas de regulación (rutinas normalizadas);

2) que la legitimidad de la organización, antes que depender estrictamente de desempeños y productividades, está sujeta a procesos de construcción y significación que se producen institucionalmente como ejes de definición de identidad educativa, política y social. Es por ello que las propias estructuras formales de organización construyen su legitimidad de acuerdo con la sensibilidad, apertura o cerrazón que tengan respecto a los cambios de contorno y a los contextos sociales emergentes (transformaciones ambientales); la legalidad y consenso que pueda tener lo que los individuos, grupos y unidades piensan y creen sobre lo que es y debe ser la universidad (corrientes de política,; y con la naturaleza y finalidades de las relaciones entre grupos e individuos que se constituyen en el entramado político, cultural e institucional (redes), y

3) que las estructuras formales de organización académica siempre están insertas en un proyecto de mucho mayor amplitud que trasciende las fronteras de la racionalidad instrumental para situarse en planos comunicativos y estratégicos donde se cuestionan las posibilidades de reproducción o reconstitución de los campos de fuerza y de sus esquemas institucionales, razón por la cual se problematiza las opciones y capacidades de integración frente a las contradicciones de la eficiencia y de la legitimidad en tres niveles fundamentales: el de los temas que se discuten y la manera en que se hace (agenda de negociación); de los "nodos de poder" que sitúan a los actores y agentes (clivajes políticos), y de la naturaleza y significado de las diferentes alianzas que pueden sostener diversos actores para comprometerse con algún proyecto o algún escenario deseado (formación de coaliciones).

La eficiencia, la legitimidad y la integración no se construyen mecánicamente, como tampoco es lineal y evolutivo el mecanismo de funcionamiento y operación de los dispositivos organizacionales. La eficiencia no es total ni absoluta, toda vez que depende de la manera en que institucional y políticamente se resuelva el problema de la escasez, la inequidad en la distribución de los recursos y los problemas de subcomprensión. La legitimidad tampoco es producto de la libre creatividad humana o de las virtudes institu-

cionales, sino que se dirige ante problemas sustanciales de segmentación, oligarquización y racionalización. En consecuencia, la integración tampoco obedece a lógicas simples de adición o negociación racional; al contrario, corre a contrapunto de los riesgos de desinstitucionalización, del ejercicio autoritario del poder y del catastrofismo derivado de equilibrios políticos o institucionales.

Antes que ser producto de la intencionalidad racional de la creatividad humana, las organizaciones –y, en particular, las que se dedican al conocimiento– son penetradas por distintas contradicciones que se desarrollan en un campo de fuerzas regulado institucionalmente y susceptible a múltiples contradicciones. Son los procesos institucionales donde acaece la negociación entre diferentes individuos, donde se expresan las autonomías que cuestionan jerarquías y los sistemas de regulación; es el espacio de la lucha cotidiana de la operación y de la reflexión en los diferentes procesos de toma de decisión. La organización del saber supone, por ello, interacciones y relaciones sociales mediadas institucionalmente por el poder que deriva del interés y la voluntad por competir y luchar por un capital que se considera valioso para existir socialmente. Por eso interesa el control de las áreas de incertidumbre y la regulación de las interacciones entre sujetos individuales y colectivos con base en reglas que siempre son susceptibles de interpretación, lucha, negociación y consenso. Por esta razón las organizaciones no pueden ser entendidas *a priori* como el espacio de cálculo, previsión y control en el que los hombres y las cosas se instrumentalizan, vale decir, se vuelven medios para lograr fines. La organización es, en todo caso, el producto de una lucha y un arreglo entre los agentes que aplican distintos instrumentos de racionalidad (estratégica, comunicativa, instrumental...) a través de los cuales se hacen calculables, manipulables y previsibles determinados elementos humanos y no humanos orientados al cumplimiento de propósitos y finalidades.

Es claro, en este sentido, que la organización aparece como racionalidad emergente con un conjunto de atributos que tienen la pretensión de conformar nuevas relaciones entre medios y fines en un contexto y en un tiempo determinados. Pero destaca el hecho, por lo que demuestra la experiencia de la Pedagógica, que esta racionalidad emergente y su trayectoria histórica no puede reducirse al ámbito instrumental, sino que junto a ella, o a pesar de

ella, aparecen siempre, al menos, la racionalidad estratégica y la racionalidad comunicativa. Por ello es posible entender cómo en el caso de la Pedagógica se observan amplios periodos y ámbitos de acción organizacional de franca irrationalidad técnica, expresada en la alta ineficiencia de la relación costo-beneficio, poca efectividad en el cumplimiento de sus objetivos y bajo nivel de incorporación tecnológica en sus distintas funciones y procedimientos. En cambio, observamos importantes procesos de control corporativo de imaginarios de consenso sobre el discurso pedagógico y su significado educativo para amplios sectores de la población magisterial y profesional. Las propias lógicas de la democracia, como figuras simbólicas e identitarias, fueron capaces de generar sus propios criterios de eficiencia por lo que el caso de la UPN es evidencia del peso mayor que llega a tener la legitimidad y las necesidades de integración política más allá de las necesidades administrativas o burocráticas.

Cierto es que las universidades, en tanto organizaciones del conocimiento, son "organizaciones flojamente acopladas" y "anarquías legitimadas", pero éstos no pueden ser atributos intrínsecos de la organización. Por el contrario, son resultados de procesos contradictorios por el nivel de discusión que lleva implícito la producción, transmisión, asimilación y distribución del conocimiento, y que están fuertemente asociadas a las dificultades para institucionalizar un atributo orgánicamente vinculado a la racionalidad e irrationalidad de los individuos. Coordinar y controlar socialmente una variable como el saber y el conocimiento, que se posee estructuralmente como un patrimonio, plantea siempre contradicciones y desniveles en la acción social y sus procesos de institucionalización. A ello hay que agregar lo difícil y complejo que resulta articular la racionalidad institucional con la racionalidad de los individuos y los grupos que, en el ámbito organizacional, resulta ser uno de los problemas principales.

Lo que muestra la experiencia analizada es que en el subsuelo de la organización académica existen condiciones y mecanismos que se vinculan a distintas preocupaciones e intereses que pasan necesariamente por la discusión política. La misma eficiencia se convierte en un asunto de poder y de razonamiento estratégico. Junto con las razones que se plantean para justificar un nuevo orden de cosas existe siempre un campo de fuerzas sostenido por

una estructura de posiciones y disposiciones que entran en contradicción permanente con las tomas de posición que definen, en momentos determinados, los distintos agentes organizacionales. En la Pedagógica resulta claro que se constituyó un campo de fuerzas caracterizado por su alta segmentación y su poca organicidad interna, situación que, paradójicamente, potenció muchos intereses y expectativas de diversos actores. Al abrigo de un proyecto alternativo de la universidad para los maestros, se conformaron distintos espacios controlados en términos discursivos y prácticos. Para los académicos de la UPN significó mejorar sustancialmente su posición en los mercados académicos, ampliar su base de control discursivo y su estatus corporativo profesional y disciplinario; a los agentes burocráticos y políticos, la Pedagógica les ofreció distintas oportunidades para transitar a cúpulas mayores de la burocracia educativa gubernamental o lograr vías de movilidad social debido al control político y al usufructo económico que pudieron hacer de los diferentes recursos y activos formales de la organización.

El caso de la Pedagógica muestra la importancia que juegan los procesos de institucionalización en el desempeño de las organizaciones del conocimiento. Los criterios bajo los cuales se generan las principales reglas institucionales y la fuerza que éstas adquieren son cruciales para determinar el comportamiento y desarrollo de la organización. La academia y el conocimiento no están deslindados de los sujetos, sus intereses, motivaciones y acciones, como tampoco son ajenos a los procesos de definición política que supone todo ámbito colectivo de coordinación y control. Si bien el conocimiento es un atributo vinculado esencialmente a las personas y no a las cosas, resulta evidente que los procesos que le son inherentes de producción, distribución y transmisión son mediados por distintas arenas de construcción social, cultural y política.

En la Pedagógica siempre existió un trasfondo social, político y cultural en el conocimiento que generó, aplicó y hacia dónde lo dirigió, lo que influyó decisivamente en quién finalmente se apropió de éste, cómo lo intercambió en el mercado, con el poder y la administración y con qué mecanismos y estrategias se conservó, multiplicó o restringió. Pese a que el conocimiento es muy susceptible a la generación de relaciones horizontales, lo cierto es que al entrar en distintos campos de fuerza se convierte también en un

ámbito jerarquizado, muy peleado y, por ello, generador también de diferencias y desigualdades. Por esta razón es que la categoría patrimonialismo epistémico es central para entender los contenidos mismos del conocimiento y sus diferentes significados intelectuales, culturales, políticos, económicos y sociales. La UPN muestra cómo las comunidades académicas se vuelven redes, éstas clivajes políticos cómo, a través de estos últimos, se constituye un sistema jerarquizado de control político y burocrático que define su acceso, distribución y valorización como capital simbólico. De ahí que la organización del conocimiento sea una cuestión también de poder que pasa por lógicas institucionalizadas que construyen, conservan o destruyen estructuras y formas de funcionamiento.

Conviene señalar que la segmentación que caracteriza a la Pedagógica hizo evidente la multirracionalidad con la que se constituyeron los diferentes proyectos institucionales. La academia, la administración y la política siempre aparecieron como lugares diferenciados de control en cada actividad de la organización. Aunque convergieron en algunos momentos de crecimiento al punto de disponer de sus propios recursos y fuentes de legitimidad, cuando éste entró en crisis comenzaron a sobreponerse en una disputa de posiciones: la burocracia quiso regular la actividad académica, la tarea político-sindical buscó recursos pero viviendo crisis de representación y legitimidad, y los académicos fracturándose en su interior por la lucha sin cuartel por los mayores puntajes escalafonarios y los mejores tabuladores y estímulos. Por esta razón es que los proyectos de universidad nunca fueron puros y siempre exigieron introducir lógicas, discursos y prácticas de otros proyectos volviéndose indispensable la negociación permanente.

La Pedagógica es un extraordinario ejemplo de una organización del conocimiento en la que los sistemas de control, autonomía y participación que se constituyeron en su interior no pudieron resistir los embates externos de la desregulación gubernamental y la reorientación de la política educativa hacia los principios de mercado, competitividad, calidad y excelencia. Esto evidencia el carácter de protección que siempre tuvo al amparo del estado y los pactos político-corporativos. La UPN creció y se consolidó dependiendo de los conflictos e *impasses* de esas alianzas, pero tuvo que claudicar una vez que las coaliciones políticas en educación cambiaron de signo y sig-

nificado. La descentralización de las unidades UPN regionales fue, en estos términos, no sólo la expresión administrativa y jurídica de ese cambio de coalición, sino un verdadero y poderoso mecanismo de reestructuración que pondría fin a las tendencias hegemónicas del control discursivo y práctico de la academia pedagógica, de su sindicato y de su propia burocracia.

Cabe hacer mención de que la UPN fue una importante arena de lucha institucional en la que las reglas de eficiencia, de legitimidad e integración caminaron senderos contrapuestos. En la Pedagógica hubo expresiones de distintas metáforas sobre la organización, desde las más estelares hasta las más controversiales. Los discursos sobre la modernización siempre estuvieron a contrapunto con los discursos radicales, democráticos y corporativos, por lo que su sintagmática institucional siempre fue susceptible al hibridismo y a la autoneutralización. Las necesidades de integración, entre la distorsión de las reglas de eficiencia y la gran segmentación de las reglas de legitimidad, colocaron y dieron valores disímbolos al control, a la autonomía y a la participación, al punto de que en todo proyecto nunca pudieron articularse a cabalidad: autonomías sin rendición de cuentas, participación a ultranza sin ninguna regulación y controles excesivos sobre las funciones y procedimientos sólo por cuestiones reglamentarias fueron la evidencia manifiesta de esos conflictos.

LAS CONFIGURACIONES ORGANIZACIONALES

De acuerdo con las hipótesis planteadas podemos afirmar que hay síntomas de regresión y progresión institucional en la nueva configuración que representa la UPN. Se trata de situaciones que no muestran claramente un perfil definido sino más bien tendencias y contradicciones. Así, en el caso de la unidad Ajusco, éstas han transitado de un modelo de universidad a uno que denota las características de un Centro de Excelencia, proceso que atraviesa, en distintos momentos, por las figuras de Agencia de Capacitación y Escuela Certificadora. Más allá de las denominaciones formales, de acuerdo con el contenido que asignemos a cada uno de estos tipos-ideales, se trata de configuraciones institucionales y

organizacionales que son producto del campo de fuerzas constituido. En Ajusco han convivido, en diferentes niveles, varias arenas de lucha institucional en las que han entrado en conflicto distintos proyectos. En términos teóricos podemos afirmar que la UPN pasa de un arreglo institucional participado a uno de tipo delegado, expresando momentos y tendencias del tipo tecnocrático y autoritario, estos últimos más vinculados a las realidades regionales. Dos son las variables que han jugado un papel de primer orden: las capacidades profesionales y los imaginarios de la democracia.

La idea de universidad en Ajusco se fundó en el control de un discurso curricular y de una capacidad de gestión académica que tuvo sentido al incorporarse a una perspectiva de masas (el Sistema Nacional UPN), razón por la que la estructura básica de organización estuvo en las academias, en la oferta de licenciaturas y en los concejos de representación. Esta situación tuvo resonancia en el marco de una coalición amplia de signo modernizador comandada por la burocracia de la SEP, lo que permitió ampliar los programas académicos y diversificar las unidades de apoyo y administración hasta 1990.

Posteriormente, este modelo de universidad entró en crisis, primero por la redefinición de las capacidades profesionales con mayor orientación endógena hacia los posgrados y, después, por los cambios en la política educativa en el ámbito de la formación magisterial y la política de descentralización educativa. Lo que encontramos durante el periodo que va de 1991 hasta 1996 es la crisis del modelo de masas y de las lógicas democráticas, que son paulatinamente sustituidas por sistemas corporativos de control de programas académicos completos y de distintas opciones tecnológicas y materiales para instrumentarlos. Entre la eficiencia prebendaria y la legitimidad corporativa, la organización académica de Ajusco entra en conflicto con una coalición burocrática que impulsa un proyecto restrictivo de signo tecnocrático, asociado a la eficiencia económica y a la legitimidad tecnológica. A partir de 1998 entra al escenario institucional, por primera vez en la historia de la UPN, la propuesta de Centro de Excelencia más vinculado a las estructuras departamentales y a la colegialidad académica. El problema es que esta propuesta no surge en el seno de un

proyecto político-académico autónomo, sino que se centra fundamentalmente en una estrategia administrativa de saneamiento, o sea, de reasignación de recursos y de activos organizacionales, razón por la cual se generan vacíos y ambigüedades. Aunque surgen nuevos programas académicos y una profunda renovación de los anteriores, no se establece una reestructuración de los arreglos institucionales y de las nuevas fórmulas de organización.

Los casos de la Universidad Pedagógica de Durango y de Hidalgo, aunque se ven fuertemente influidos por las tendencias y contradicciones de Ajusco, mantienen dinámicas particulares. En Durango, aun cuando destaca el hecho de haber sido la primera unidad del sistema UPN que logra conformar un nuevo estatuto jurídico similar al de Ajusco después de la federalización, sus arenas institucionales y campos de fuerza parecen haberla situado más en el ámbito de una Agencia de Capacitación. Si bien hubo una coalición modernizadora —constituida por cuadros técnicos y profesionales— que en el ámbito local defendió el espacio institucional y académico de la Pedagógica, lo cierto es que se trataba de una coalición que tuvo que ceder a los embates de los corporativismos tradicionales del normalismo y del magisterio. Así como el proyecto universitario en pro de lo democrático que sostenían algunos grupos académicos, por obvia herencia de los académicos de Ajusco, fue neutralizado, y la unidad forzada a continuar con su estructura elemental de academias para responder a los trabajos de la docencia dirigidas al magisterio.

En realidad, el proyecto de universidad quedó reducido a la operación de los programas que ya se tenían previstos, con poca capacidad de innovación y apropiación de campos de decisión. Con una estructura burocrática tradicional y jerárquica que finalmente fue comandada por cuadros del SNTF local, los universitarios pedagógicos duranguenses pactaron corporativamente y fueron subsumidos en lógicas burocráticas y prebendarias. Incluso, una de las maestrías en educación fue paulatinamente decapitada de su vanguardia intelectual que provenía de otras latitudes universitarias y que había logrado, pese a la crítica permanente de que fue objeto, acreditar un proyecto alternativo de universidad en el sentido de una colegialidad más comprometida y productiva que pretendía vincular conocimiento educativo y pedagógico con las ne-

cesidades educativas del estado, más allá de los propios requerimientos del magisterio. La otra maestría se desarrolló bajo los viejos mecanismos de dependencia con Ajusco, pero ahora liderada por grupos académicos y estudiantiles provenientes de distintas esferas del sistema educativo del estado que ingresaron a ella con consignas burocráticas y sindicales.

El caso de Durango expresa, por tanto, la conformación de un cambio de coalición de tipo tecnocrático a una más conservadora, patrimonialista y muy poco ilustrada que no permitió relocalizar y reposicionar las competencias profesionales de la Pedagógica en circuitos más amplios y flexibles que pudieran haber incrementado el espacio para su desarrollo académico en el ámbito local y regional. Sin ninguna oferta académica que proviniera de sus propios cuadros académicos, sometidos por lo demás, a la defensa corporativa de sus espacios, la Pedagógica quedó más como una agencia encargada de capacitar a la demanda magisterial en los términos que la burocracia y el SNTE le planteaban: el primer actor reivindicó economías presupuestarias y buscó reciclar recursos humanos como docentes a la medida de las circunstancias, y el segundo, exigió formar a sus cuadros magisteriales atendiendo primordialmente a sus necesidades políticas y escalafonarias.

En este escenario, sin embargo, a diferencia de lo que pasaba en Hidalgo, la Pedagógica en Durango tenía la oportunidad de transitar hacia un modelo de universidad, siempre que los académicos tuvieran la capacidad de reorganizarse en torno de un proyecto que ofreciera en su propio seno nuevas oportunidades de formación, dirigido a otros actores del sistema educativo estatal con una oferta vinculada a los imaginarios nacionales e internacionales de la educación superior. Pero, para ello, era indispensable regenerar los ambientes de discusión para construir un campo de fuerzas más orgánico en lo político, pero sobre todo en lo académico, con base en la reconversión de las ideologías democratizadoras en fórmulas de colegialidad más pertinentes y eficaces.

La unidad UPN de Hidalgo que, a diferencia de Durango, no fue capaz de darse una configuración organizacional más autónoma, tuvo, sin embargo, el apoyo político y presupuestario de la

coalición política que comandó los destinos de la educación básica y normal en el estado. En sus inicios, la UPN de Hidalgo se había colocado en el centro de una coalición tradicional, conservadora y patrimonialista estrechamente vinculada a los cuadros políticos más poderosos del SNTE y del prisma local. Por esta razón es que la idea de universidad fue una idea retórica y legitimatoria impulsada por algunos grupos académicos internos que la utilizaron como pretexto para desplazar a las fracciones del normalismo más tradicional que había dirigido a la unidad hasta 1996. Pero esta fracción académica, que se había formado en la lógica de la democracia y del debate sindical de Ajusco, estuvo marcada por importantes vínculos locales con el sindicalismo magisterial y el normalismo del estado. Este carácter *sui generis* de los académicos upneanos hidalguenses les permitió negociar ampliamente con la burocracia y los políticos locales para obtener recursos y expandir la oferta de servicios educativos de la Pedagógica. Paradójicamente, esto hizo posible ampliar el rango de incidencia de sus competencias profesionales al diversificarse los programas orientados al magisterio: los maestros de preescolar, primaria y secundaria, los supervisores escolares, los propios Centros de Maestros y los Centros de Actualización del Magisterio, aparte de atender a su propia demanda interna en el ámbito de los posgrados.

En conjunto, la UPN de Hidalgo se convirtió en una Agencia de Certificación de los programas de la política educativa local, razón por la cual otorgó grados y legitimó los cuadros que la propia coalición dominante le turnaba para hacer creíbles las estrategias de control educativo en el estado. Esto hizo a la Pedagógica crecer, pero en profunda dependencia de los ciclos de la política estatal, razón por la cual se vio impedida para diversificarse y crear un proyecto más autónomo que reivindicara la investigación y la producción de conocimiento más acorde con el contexto nacional y regional de las universidades. A diferencia de Durango, la Universidad Pedagógica en Hidalgo se convirtió en un verdadero instrumento de la coalición gubernamental en turno para realizar sus intereses educativos. Al igual que en Durango, en Hidalgo la Pedagógica fue controlada políticamente por la coalición SEP-SNTE, pero con la peculiaridad de que ésta creció en programas y en recursos alineados, aunque sin la coherencia estructural que caracterizó por ejemplo a los académicos

de Ajusco, lo que la convirtió en una entidad administradora de servicios educativos con muy poca inventiva académica y política para conformar un área de docencia, investigación y servicios educativos que le diera viabilidad en el largo plazo.

LOS PROCESOS POLÍTICOS

Lo que finalmente demuestra la historia de la UPN es el predominio coyuntural de coaliciones políticas construidas sobre la base de una negociación acotada entre los distintos proyectos. Tal negociación se expresó en la concesión de áreas de dominio a determinados agentes, con el único compromiso explícito de mantener el funcionamiento mínimo de la universidad en condiciones de estabilidad. Por esta razón es que toda propuesta de innovación fue muy limitada y casi siempre neutralizada por los agentes controladores de los otros segmentos universitarios. Ante los proyectos generales de transformación convocados por la propia autoridad, cada actor respondió con su propia base de control: los grupos universitarios a través de la movilización de los trabajadores y de ofertas de programas académicos bajo posiciones particularistas; los grupos burocráticos con el uso discrecional del presupuesto; el sindicato siempre con la amenaza de parar la universidad, y los normalistas con la acusación reiterada del alejamiento de la universidad de los maestros de México.

Podemos afirmar que a 20 años de historia de la UPN entraron en crisis varios de sus criterios y sistemas de institucionalización: las capacidades críticas mostraron sus límites al quedar reducidas al control de un discurso pedagógico de orientación magisterial que chocó con los límites estructurales de la demografía del magisterio y de su propia cultura escalafonaria. Aunque se constituyó un poderoso sistema de producción e innovación curricular orientado al magisterio en servicio, a través de las licenciaturas impartidas en las unidades regionales, la estructura centralizada y vertical con la que funcionó no fue capaz de crear espacios autónomos en las propias unidades, con lo que al desprenderse éstas de la administración central quedaron debilitadas para crear su propia oferta académica y seguir consolidándose en los ámbitos locales.

Los posgrados, por otra parte, que incluyeron fundamentalmente los estudios de especialización y maestría, fueron diseñados como una prolongación de la docencia amarrados a las exigencias magisteriales de la práctica educativa de fuerte contenido didáctico, que a la larga impidió la adecuada diversificación curricular y la apertura teórica y metodológica en el ámbito de la educación. Las maestrías dirigidas al personal interno de la propia universidad si bien fueron mucho más abiertas a los universos teóricos y metodológicos, se convirtieron en verdaderos “cotos epistémicos” de los liderazgos intelectuales más fuertes de la universidad, por lo que se transformaron en estructuras patrimoniales que impidieron su diversificación y difusión en el conjunto del sistema UPN y otras instancias del subsistema de formación y profesionalización del magisterio. Estas maestrías también fueron demasiado endógenas e impidieron el acceso a otros agentes universitarios fuera del sistema UPN que pudieron haber enriquecido sus fundamentos epistemológicos y curriculares, lo mismo que ampliar el margen de incidencia de la Pedagogía en terrenos magisteriales no normalistas.

En tales circunstancias, el proyecto de universidad que creció como vanguardia de la Pedagogía siempre cargó con el lastre del exceso administrativo y la sobrepolitización. Al ampliarse las restricciones del ambiente, el proyecto universitario entró en crisis y, con ello, los avances logrados en cuanto a crecimiento, diversificación e integración académica fueron vulnerados por el saneamiento administrativo avalado por la política gubernamental educativa, tanto la que tiene que ver con el magisterio normalista como la que atañe a la educación superior.

Con la federalización de las unidades regionales, los programas de licenciatura y posgrado entraron en una dinámica mucho más restrictiva y acotada en relación con su orientación y recursos. La modernización del sistema de formación y profesionalización magisterial obligó a los programas a ser más flexibles y adecuados a las preferencias de los maestros y funcionarios de la educación básica y normal, a través de los medios teleinformáticos de comunicación a distancia para tratar de reactivar la oferta académica y la legitimidad de las unidades regionales. Pero en el ámbito central se necesitaba un lugar de mucho mayor amplitud e impacto

que pudiera relegitimar el trabajo académico en función de las exigencias del sistema universitario.

Con el Doctorado en Ciencias de la Educación, la UPN quiso romper con la endogamia institucional y con los amarres con el normalismo magisterial para generar nuevas áreas de competitividad académica respecto del sistema de educación superior, toda vez que se estimaba más conveniente entrar en las nuevas reglas de eficiencia y legitimidad de este sistema por ser, a largo plazo, más provechoso que el ámbito de la educación básica y normal. La cuestión fundamental es que esta nueva oferta académica no se construyó sobre la base de una reestructuración profunda de la relación docencia-investigación, sino que fue el resultado de una coalición emergente de académicos con posgrado y una relativa experiencia en investigación que funcionaron en los mismos términos que antes; es decir, en la lógica patrimonial para ampliar o conservar su posición en los nuevos mercados académicos que para la Pedagógica resultaban cada vez más restrictivos.

La estructura académica de la Pedagógica que se creó como efecto directo de los campos de fuerza constituidos, de la lógica de la eficiencia prebendaria y de la legitimidad corporativa, tuvo dos ejes de articulación: uno fue la centralización burocrática, componente de orden estructural que dominó las decisiones fundamentales de carácter político y administrativo; y el otro fue la academia, que se constituyó en los hechos en la célula del trabajo intelectual y político en las aulas y en la coordinación de la gestión curricular.

La centralización generó un isomorfismo dependiente y subordinado en el conjunto de las unidades regionales, lo que le dio poca plasticidad y capacidad de adaptación a las unidades en sus entornos locales. Pero, en contraparte, generó una situación de "acumulación de capital académico" para los docentes e investigadores de Ajusco, quienes se legitimaron y mejoraron sustancialmente su posición en los mercados académicos gracias a la dependencia que lograron construir de las estructuras académicas y administrativas de aquéllas. Ni que decir del manejo burocrático y presupuestal que siempre fue discrecional y altamente vertical y concentrador, incluso en el seno de la propia estructura central. En conjunto, esta situación creó un sistema poco articulado, profundamente desigual y con baja productividad académica e impacto social e institucional.

La modalidad vertical y burocrática de la estructura centralizadora que caracterizó a la Pedagógica se desarrolló en concordancia con las academias, que se convirtieron en las unidades de organización de los docentes. Fundadas y organizadas alrededor de las disciplinas (matemáticas, historia, administración, metodología...) las academias se caracterizaron por ser altamente segmentadas y expresión no sólo de los intereses disciplinarios, sino de importantes lealtades de grupo. En los hechos, las academias se convirtieron en la proyección institucional del patrimonialismo epistémico de los profesores: espacios grupales e institucionales de control que no solamente decidían las cuestiones de la administración y la gestión académica, sino que eran los centros de liderazgo y cohesión política donde se procesaban los mecanismos más importantes para el posicionamiento en el mercado académico.

Es sintomático que a pesar de que hubo siempre una tensión esencial entre la académica y la estructura centralizadora del funcionamiento burocrático, lo cierto es que esto no pasó por la discusión del cambio del modelo académico y organizacional. Casi siempre la discusión se centró en la normalización de rutinas y en la orientación y movilización de los recursos, razón por la cual la disputa siempre estuvo focalizada a la dicotomía entre órganos unipersonales de autoridad y órganos colegiados de decisión: mientras la burocracia defendía sus posiciones jerárquicas de autoridad, sobre todo en el ámbito presupuestal y administrativo, los académicos siempre postularon la necesidad de conformar consejos de representación ampliada para las decisiones que tenían que ver no sólo con la universidad en su conjunto, sino con las decisiones de alcance medio y de carácter microinstitucional de unidades y departamentos. Sin embargo, en términos reales, esta disputa se diluía en la práctica siempre que los académicos del centro se beneficiaban de las asignaciones presupuestales que realizaba la burocracia. La segmentación académica e institucional fue, en estos términos, alimentada por la propia protección administrativa que otorgaba la burocracia a las diferentes áreas y, en su interior, a distintos proyectos y a sus coordinadores.

La Pedagógica nunca sostuvo una discusión seria y de nivel acerca de los modelos académicos y de organización alternativos. Aunque se aproximó a las propuestas departamentales, por lo

demás profundamente sesgadas por la sobrepolitización extrema que derivó en la propuesta por centros o proyectos, lo cierto es que no se analizaron críticamente los alcances y limitaciones de las modalidades de academia, colegio o instituto. Hubo un acercamiento serio con la propuesta de campos problemáticos como eje estructurador de las actividades académicas, pero fue evidente la exclusión de que fue objeto en la agenda universitaria por razones políticas y administrativas.

La falta de reflexión sobre las tendencias teóricas de los modelos de organización universitaria influyó sobremanera en la inexistencia de propuestas viables para sustentar una reestructuración profunda de la UPN. Con ajustes negociados entre la burocracia y los académicos para hacer converger la docencia y la investigación en la formulación de proyectos, en los que tendrían que estar adscritos todos los académicos, la Pedagógica quedó detenida en la simulación y la complicidad.

De nueva cuenta una propuesta que tenía finalidades de sistematización y congruencia interna, se convirtió en una estrategia punitiva y fiscalizadora de las autoridades universitarias. Lo que en todo caso logró fue una nueva fórmula de adaptación de muchos académicos que se inscribieron en proyectos o definieron los suyos propios para mantenerse en su contrato laboral y garantizar su permanencia en los sistemas de estímulos y las reclasificaciones dentro del tabulador académico de la universidad.

La UPN siempre se caracterizó por ser una universidad especializada en la docencia, pese a las pretensiones de conformar un amplio espacio de investigación educativa y de servicios orientados al sistema educativo nacional. Recursos humanos, técnicos y financieros siempre tuvo para lograrlo, pero fueron razones de carácter político y administrativo las que impidieron crear reglas institucionales efectivas para impulsar la investigación educativa. La gran área de investigación de la universidad fue, más que un escenario proclive a la generación y aplicación del conocimiento, un gran sitio de canonjías y disfrute prebendario de cubículos, tiempos y salario. La franja menor de investigadores que pudo lograr alguna producción importante, paradójicamente, promocionó mejor su obra fuera de la universidad, ante la SEP u otras universidades con lo cual obtuvo un remanente adicional de prestigio y retribución

económica. Sin embargo, la mayoría de los investigadores tomaron su posición en la universidad como un derecho laboral ganado por los servicios prestados y la antigüedad.

La estructura corporativa y prebendaria que predominó en el sistema UPN, en buena parte explicada también por los embates de los modelos tecnocráticos y conservadores de dentro y fuera de la SEP, fue poco sensible para hacer lecturas críticas y razonadas con carácter estratégico sobre las transformaciones del ambiente. Si bien los problemas de eficiencia interna y externa, que fueron a todas luces evidentes, pudieron compensarse por la gran legitimidad lograda dentro y fuera de la universidad, lo cierto es que no generó lógicas competitivas y de desarrollo alternativo de sus funciones académicas. No hubo sensibilidad para incorporar programas de aseguramiento de la calidad ni de efectividad institucional, creciendo solamente al abrigo de los espacios que le ofrecía la propia protección del estado frente al magisterio y las universidades. Al romperse el sistema que se había construido sobre estos alfileres, con una medida esencialmente burocrática como la descentralización de las unidades regionales, la UPN entró en una profunda crisis de legitimidad que ya no podía recuperarse por las lógicas democráticas, aunque sí por la vía de una nueva eficiencia epistémica que reivindicaba un nuevo saber a la altura de las mejores universidades del país que, además, tuviera pertinencia y capacidad de vinculación con las necesidades educativas. La prueba de fuego sería cómo una experiencia aislada, aun con el aval de la burocracia, podía regenerar los ambientes de discusión y de trabajo en el nuevo escenario, por lo demás restringido, en que había quedado la Pedagógica.

El escenario futuro para la UPN queda, en el seno de ambientes menos protegidos y más abiertos, con una ausencia de proyecto institucional alternativo que pueda rearticular los campos académicos, administrativos y políticos en un nuevo marco de acción y de institucionalización. Desde la propia conformación de la agenda hay problemas fundamentales, puesto que los temas académicos centrales están siendo sustituidos por ámbitos de problemas de carácter administrativo. Bajo la racionalidad de la eficiencia y de los controles normativos se efectuó la crítica y el diagnóstico sobre los alcances y las limitaciones (ineficacia institucional) de la

Pedagógica, sin que medie ningún concurso académico de evaluación y resignificación de los mismos.

Lo anterior ha hecho que los clivajes políticos sigan en el mismo lugar de constitución política e ideológica: la academia centrada en la autonomía, la libertad y las necesidades laborales, sin ningún compromiso claro de reciprocidad por lo que se refiere a desempeños específicos, propuestas de trabajo y nuevos ejes de vinculación y coordinación hacia adentro y fuera de la universidad; la burocracia con reducciones y saneamientos presupuestarios y de actividad; el sindicato con las demandas de democracia y representación como condición del respeto y ampliación de los derechos laborales, y el normalismo, con la vieja idea de subsumir a la UPN en un nuevo espacio de formación magisterial, como una gran Universidad de los Maestros al servicio de la educación normal y de los sistemas de actualización y capacitación.

Las coaliciones también han sido reacias a ampliar sus posiciones, redes y campos de discusión y significación. Sigue vigente la perspectiva de una gran confederación de coaliciones que no tienen capacidad de integrar proyectos ni determinar fórmulas viables de reinstitucionalización. No existe todavía el espacio para conformar una nueva coalición entre académicos, burocracia y sindicato que dé unidad a un proyecto alternativo. Los signos parecen ser todavía contradictorios: la elitización o "aristocratización" de los académicos que se contraponen a una franja amplia que sigue subsistiendo en el escenario de los derechos laborales ganados; una burocracia que sanciona y depura pero que no promueve una nueva modalidad de eficiencia administrativa, y un sindicato que no es capaz de responsabilizarse con un proyecto de reestructuración académica, laboral y administrativa viable y consecuente.

Ante este panorama complejo y contradictorio se instala un ambiente más constrictivo que pone en tela de juicio la orientación de masas de la universidad, al correr el riesgo de que su población magisterial pase a ser controlada de nueva cuenta por el normalismo, por mucho que tenga signos de modernización, y al debilitarse la vigencia y legitimidad de su propuesta de formación profesional convencional, expresada en sus licenciaturas y maestrías no magisteriales.

Frente a este nuevo contexto externo e interno de restricción, la alternativa para la UPN parece ser la de reconstruir sus campos de fuerza con nuevas condiciones de acceso y competencia a un nuevo capital simbólico fundamentado en la producción y distribución de conocimientos que deberán instalarse en la vanguardia de la discusión pedagógica y educativa contemporánea. La nueva pugna entre el mérito académico y el derecho laboral tendrá que resolverse a través de articular mejor oportunidades, capacidades y realizaciones en congruencia con una nueva idea de necesidad educativa e institucional que derive de los distintos actores del sistema educativo y no solamente de sus fuerzas consagradas, sindicales, políticas y burocráticas.

Lo anterior quizá pueda ser logrado con la conformación de una nueva institución académica dedicada a la generación y aplicación del conocimiento social y educativo que responda a necesidades reales del sistema educativo nacional. Probablemente esto pudiera convertirse en el nuevo punto de convergencia académica, administrativa y política para inyectar a la propia universidad y sus unidades federalizadas —e, incluso, al conjunto de los subsistemas educativos del país— un nuevo dinamismo basado en la producción del conocimiento y su aplicación útil y productiva al desarrollo educativo y social. Sería también el lugar para la reconstitución de las comunidades académicas (su depuración o convergencia) y de sus capacidades discursivas y prácticas, mediante el mejor aprovechamiento de su potencial de inserción en redes nacionales, regionales y mundiales que permitan un flujo permanente de información y actualización, para que los juegos políticos y burocráticos se desarrollen en espacios de una colegialidad democrática pero responsable, con sistemas de pesos y contrapesos y con una gran oferta de transparencia y compromiso institucional a fin de rendirle cuentas de sus actos a la sociedad y al Estado.

ELEMENTOS DE REFLEXIÓN PARA LA RESTRUCTURACIÓN DE LA UPN

Los planteamientos hasta aquí presentados nos obligan a efectuar, aunque sea a título preliminar, algunas consideraciones y linea-

mientos que sirvan de base para pensar el futuro inmediato de la Universidad Pedagógica Nacional. Pese a que resulta difícil proponer lineamientos certeros sobre los cuales debiera transitar la UPN, resulta, sin embargo, indispensable realizar algunos señalamientos que puedan servir como parámetros para su análisis y discusión y, en todo caso, convertirse en insumos adicionales a las diversas propuestas que giran alrededor del imaginario y expectativas sobre el futuro de la Pedagógica en el ámbito político, burocrático y académico.

Conviene señalar que las dimensiones de la crisis institucional de la Pedagógica son a todas luces evidentes, al punto de que pesan más hoy en día sus debilidades que sus fortalezas. Podemos indicarla como sigue.

Crisis del discurso pedagógico

Entró en crisis el discurso pedagógico que pudo sostenerse como alternativa al normalismo tradicional, como consecuencia de tres factores principales: 1) la crisis de la profesión docente expresada en la profunda segmentación demográfica y profesional de la corporación docente y en el impacto desmovilizador e individualizador de los sistemas de mérito de la carrera magisterial; 2) el efecto no deseado de la descentralización educativa que permitió la reinscripción del normalismo y del SNTE en las unidades regionales de la UPN, y 3) la modernización de los servicios de actualización profesional que hicieron más accesibles los mecanismos escalafonarios para el magisterio en servicio, por lo cual se desincentivaron las modalidades de formación más estrictamente vinculadas al perfil universitario de grado y posgrado.

Crisis de la generación y aplicación de conocimiento

Una profunda crisis mostraría también la capacidad de la Pedagógica para producir y distribuir conocimiento en el contexto amplio del sistema educativo nacional. Las tareas de investigación fueron sumamente restringidas, la mayoría de ellas de mala cali-

dad y poco pertinentes a las exigencias de la educación básica y normal, que había sido su principal justificación y ámbito de incidencia. Los investigadores trabajaron sus proyectos con fines personales y de grupo, y la universidad no fue capaz de institucionalizar líneas de investigación, sistemas y mecanismos de evaluación y divulgación que le garantizaran a largo plazo un lugar legítimo para el conocimiento pedagógico y educativo que generaba. En consecuencia, las tareas de investigación no resultaron significativas ni para la propia universidad, ni para el magisterio en servicio, ni para el conjunto de instituciones de educación interesadas en el conocimiento educativo y pedagógico para sustentar sus decisiones institucionales o académicas.

Crisis de la extensión, la difusión y apoyo de los servicios educativos

La UPN mostró signos de debilidad creciente en el alcance, cobertura y, sobre todo, significado de sus servicios de extensión, difusión y apoyo académico. La modernización tecnológica de que fueron objeto las diferentes áreas relacionadas con la construcción de la imagen institucional, con los apoyos al trabajo académico y de investigación (como los servicios bibliotecarios y los sistemas teleinformáticos), con la divulgación de la obra editorial y la generación de servicios de educación continua orientados a la actualización de distintos agentes educativos (que se restringieron a la clientela de la educación básica y normal), no obstante los importantes recursos asignados, sirvieron fundamentalmente para abrir una nueva área para el desarrollo y consolidación de grupos académicos y burocráticos, que encontraron en ellas nuevas formas de consolidación de sus posiciones institucionales sin que se reflejara en ningún efecto multiplicador en la docencia y la investigación. Antes bien, crearon nuevos espacios académicos interesantes pero controlados unilateralmente con fines no institucionales, sirviendo como apoyos estratégicos a las pretensiones hegemónicas de individuos y grupos. Con ello, la universidad perdió dinamismo interno y cerró sus horizontes institucionales al estrecho marco de cursos de actualización, sistemas satelitales de educación a distancia imperfectos y sin continuidad, y una muy restringida obra edito-

rial, la mayoría de ella de mala calidad y de pésima divulgación y distribución.

Crisis de la democracia de masas

En sus orígenes la UPN pudo constituir un imaginario democrático que aglutinaría a la mayoría de sus trabajadores académicos y administrativos. En una alianza peculiar entre sindicato y trabajadores fue posible pensar la defensa de los derechos laborales en congruencia con el proyecto académico de la universidad. Por esta razón, la dinámica institucional tenía en las asambleas representativas un motor activo de alta legitimidad a pesar de que no resultara muy eficiente. Las lógicas concejales y asambleístas fueron, además, el mejor antídoto para enfrentar las decisiones de la burocracia y de los grupos asociados a los viejos estilos corporativos y sindicales de filiación magisterial. Sin embargo, muy pronto la democracia mostraría sus principales síntomas de crisis. No pudo conformar un proyecto académico alternativo al de la SEP y nunca dio continuidad a los trabajos de discusión que iniciaron con o sin el apoyo de las autoridades en turno; más que discutir contenidos sustanciales con nivel académico y político sobre las alternativas de desarrollo de la universidad, privilegiaron las cuestiones de la representación con distintos experimentos de diseño institucional de elección y participación que nunca dejaron contentos a todas las fuerzas y grupos; finalmente, las propuestas democratizadoras siempre se enfrentaron al proyecto de la SEP y nunca tendieron los puentes políticos, institucionales y académicos para lograr reconocimiento y apoyo.

Crisis del sistema bimodal

La UPN creció bajo la sombra de dos modelos educativos: uno central protagonizado por la unidad Ajusco y otro periférico representado por las unidades regionales. Ambos modelos crearon un sistema nacional UPN, pero con relaciones asimétricas y de alta dependencia de la periferia hacia al centro, con lo cual éste fue

privilegiado a costa de restringir y condicionar los apoyos y recursos a las unidades. Por tal razón, el sistema operó bajo criterios centralizadores y poco distributivos, con lo que se impidió el crecimiento y consolidación universitaria en las diferentes regiones del país. Cuando se descentralizaron las unidades foráneas por una decisión de la SEP el sistema se desmembró y la mayoría de las unidades, salvo quizá algunas del norte del país, pasaron a la franja de negociación SEP-SNTE en los estados, con lo que el proyecto de Universidad Pedagógica se extraviaría en la plasticidad del corporativismo gremial, burocrático y académico.

Crisis de administración y finanzas

La lógica centralizadora del sistema UPN llegó al extremo de dedicar más tiempo, espacios y recursos a la administración y los controles presupuestales, financieros y de personal. Con todo, la actividad administrativa crecería en importancia y poder, y la propia dinámica creada de intereses, entre laborales y políticos, se convertiría en un eje de capital importancia en el conjunto institucional. Sin embargo, la descentralización de las unidades foráneas traería también como consecuencia una profunda crisis de administración al hacerse evidentes los excesos y privilegios laborales, de infraestructura y financieros de la unidad central de Ajusco. Además, la administración reflejaría su vulnerabilidad debido a que no respondía a las necesidades académicas y éstas, lejos de incidir en la reestructuración administrativa, la presionaban en sentido contrario, a saber, al crecimiento y el incremento indiscriminado de recursos y apoyos descuidando el equipamiento físico y la modernización tecnológica, postergando resolver el gran problema del superávit de personal académico y administrativo.

Crisis de eficiencia interna y externa

En el desarrollo histórico de la UPN, y no obstante las etapas de crecimiento en su matrícula de licenciatura y posgrado, siempre se manifestaron problemas de eficiencia interna y externa. Sus indi-

ces de eficiencia terminal y titulación fueron bajos, y los niveles de deserción, sobre todo en lo que se refiere a la matrícula de profesores de educación básica en servicio, fueron altos. Destaca el hecho de que al ser una universidad centrada en la docencia, la Pedagógica no fue capaz de garantizar, con sus diversos programas y modalidades de formación académica (que sufrieron modificaciones recurrentes), que la mayoría de sus alumnos concluyeran adecuadamente sus estudios. Otros factores también contribuyeron a esta situación: la inexistencia de un sistema de información válido y confiable que apoyara las decisiones institucionales en materia de ingreso, tránsito y egreso de los alumnos; la ausencia de evaluación y planeación institucional para descubrir problemas y definir estrategias para solucionarlos, y la incapacidad de la academia para definir mecanismos de control y de calidad en los resultados del aprendizaje. A la crisis de eficiencia también se suman varias situaciones de inequidad en lo que se refiere a los costos por alumno y la asignación de profesores mejor entrenados a los programas de formación, variables en las que la unidad central de Ajusco siempre estuvo por arriba respecto a las unidades regionales, aun cuando aquella siempre tuvo una matrícula sustancialmente inferior respecto a las segundas. Finalmente, cabe destacar que si bien los egresados de la Pedagógica, comparados con los normalistas, se caracterizaron por un discurso progresista con mayores elementos teórico-prácticos de referencia, lo cierto es que fueron sometidos a las reglas políticas e institucionales del escalafón magisterial y del funcionamiento rutinario de las escuelas, con lo cual se redujo el espacio para su desarrollo profesional y académico.

Crisis de la comunidad académica

Los académicos de la UPN pudieron conformar una identidad alternativa frente al normalismo tradicional y al perfil clásico de las universidades. Se trataba de una universidad *sui generis* que problematizaba y discutía el conocimiento educativo en el sentido amplio, diverso y plural de las universidades, pero con una delimitación específica: la práctica docente y la realidad institucional de

las escuelas de la educación básica. Esta identidad como universitarios pedagógicos, sin embargo, también entró en crisis como resultado de la propia lucha política interna y la segmentación institucional de que fue objeto la UPN respecto de sus cuadros académicos. La lucha por mejorar su posición en los mercados académicos, a través de los esfuerzos individuales y de la vinculación con el aparato político y burocrático de la universidad, generó una estratificación profunda entre el personal docente y de investigación que fue conformando distintos ámbitos de distinción: la aristocracia académica que se incrustaba en la dirigencia de los principales programas académicos de la universidad; los académicos vinculados a las necesidades de la práctica docente que, pese a estar en el campo de batalla del currículum para docentes, eran institucionalmente menos valorados; y los oportunistas y simuladores del área de investigación y docencia que eran verdaderos protegidos políticos del sindicato y de las autoridades. A esto habría que sumar a la gran masa de académicos de las unidades foráneas que siempre fueron el ejército de operación y el apoyo político de los académicos del centro. En conjunto, esta situación trajo como consecuencia la crisis de la identidad y, sobre todo, una pugna política cada vez más abierta para desenmascarar privilegios y luchar por las posiciones principales en la universidad.

Crisis de la legitimidad universitaria

El carácter *sui generis* de la UPN que por mucho tiempo pudo fortalecerse académica y financieramente, concluyó por efecto de la crisis interna (desmembramiento del sistema nacional y el conflicto político intracadémico), pero también, y de manera relevante, por el cambio de las exigencias externas dentro del marco de política para la educación superior. El incremento en los sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad rompió paulatinamente con la ambigüedad de la Pedagógica, al someterla a las mismas exigencias de validación de sus programas académicos y de investigación que al resto de las universidades. Al entrar a los mismos parámetros de evaluación, la UPN tenía que justificar sus altos costos por alumno, la calidad de sus licenciaturas y posgrados, la rele-

vancia y significado de la investigación y de varios de sus proyectos de difusión, extensión y divulgación. Al compararse con otras universidades, la Pedagógica se vio forzada a mejorar varios de sus procesos y resultados que por mucho tiempo habían sido justificados por su carácter endógeno y autorreferente al ámbito limitado del sistema de profesionalización magisterial. Pero esta nueva condición la obligó a replantear muchas de las posiciones de fuerza de índole corporativo y burocrático que sostenían esas ineficiencias, creando con ello, nuevos focos de conflicto donde se ponía a discusión la viabilidad de la Pedagógica como universidad.

Es claro que las dimensiones institucionales de la crisis de la UPN exigen hoy más que nunca una atención contundente y sistemática que seguramente implicará un proceso serio de refundación política, ideológica y organizacional. Este proceso implicará tener claro diez trayectorias posibles, a saber:

1) convertir a la UPN de una universidad para la docencia en una institución centrada en la investigación con una propuesta clara y significativa de proyectos y programas que se relacionen con el sistema educativo nacional en varias áreas y campos de interés estratégico;

2) crear, en estrecha relación con la investigación y sus resultados, un nuevo discurso pedagógico más diversificado que incluya alternativas de formación especializada de grado y posgrado que trasciendan y retroalimenten al normalismo contemporáneo, y que considere a otros actores del sistema educativo mexicano;

3) generar una oferta de licenciaturas y posgrados bien establecida en función de los requerimientos del sistema educativo nacional, las orientaciones fundamentales de la política educativa y los resultados que arroje la investigación educativa y pedagógica. Con perspectivas de desarrollo bien pensadas que eviten la masificación innecesaria de los programas, será necesario garantizar niveles adecuados de formación y de eficiencia interna y externa, por lo cual habría que establecer distintos mecanismos de seguimiento en los procesos de enseñanza-aprendizaje, de titulación y egreso;

4) desarrollar áreas de difusión, extensión y apoyo académico que sean congruentes con las nuevas exigencias de investigación y docencia, razón por la cual deberá buscarse la incorporación a sis-

temas de información amplios y diversificados, la creación de una red de cómputo extensa y funcional, el mejoramiento sustantivo de la biblioteca con información de frontera en el ámbito nacional e internacional, la mayor exploración de los sistemas de educación a distancia vía satélite, y la creación de un amplio y sólido programa editorial que permita difundir los principales resultados de la investigación en el ámbito de la educación y la pedagogía;

5) redefinir las lógicas de la democracia de masas y hacerlas transitar hacia mecanismos de colegialidad responsable. Aparte de los espacios de representación y participación que siempre serán sanos para procesar políticamente los consensos, se requiere sobre todo una nueva célula de base del trabajo académico que tendrá que ser una nueva colegialidad profesional que deberá tener sustento en las comunidades académicas que discuten y deliberan los asuntos del conocimiento, así como las alternativas más adecuadas para su administración y gestión. Esta colegialidad deberá estar abierta a la multidisciplina y a diversos sistemas de control de calidad definidos e instrumentados por las propias comunidades académicas a través de mecanismos transparentes de evaluación y rendición de cuentas;

6) crear un sistema de decisión, administración y gestión descentralizado, para lo cual será necesario dejar de lado los viejos prototipos de control normativo de los planes y programas académicos que se mantuvieron con las unidades regionales, y transformarlos en mecanismos de impulso y consolidación académica basados en la investigación. En estos términos, convendría desarrollar una estrategia para consolidar a las unidades del Distrito Federal en verdaderos campus académicos con tareas de investigación y con la responsabilidad de operar regionalmente algunos programas de formación, actualización e investigación en educación, con sus respectivas áreas de experimentación y desarrollo. Con las unidades foráneas sería conveniente sostener programas de intercambio y vinculación para el desarrollo de programas de investigación de importancia regional y nacional;

7) transformar radicalmente, a través de la calidad de los programas académicos y la búsqueda del reconocimiento y prestigio nacional y mundial de la investigación, el significado escalafonario de los programas académicos, por lo cual será necesario que la UPN

guarde una distancia sana respecto al sistema de formación, actualización y superación profesional de docentes, atendiendo áreas clave de especialización y formación de cuadros de alto nivel y, sobre todo, diversificar programas orientados al trabajo docente, de administración, planeación, gestión e investigación de otros ámbitos del sistema educativo nacional;

8) modificar sustancialmente la administración y los servicios técnicos de apoyo mediante la conformación de un consejo de administración que haga transparente los procesos de programación y ejercicio presupuestal, así como la orientación del gasto hacia los rubros de personal, fortalecimiento de infraestructura y apoyos académicos. Sería sumamente deseable que los esquemas burocráticos de decisión sean sustituidos por un nuevo personal de gestión, preferentemente proveniente de los cuerpos académicos, orientados a la coordinación interna de recursos y programas, la vinculación organizada y sistemática hacia el exterior y la integración institucional de proyectos, programas e iniciativas académicas;

9) la comunidad académica tendrá que ser reconstituida en términos de su cantidad, calidad y asignación de tareas y funciones. Se trata de conformar académicos vinculados principalmente a la investigación y de ésta desprender diferentes actividades de docencia, vinculación e integración institucional. Habrá que articular mejores perfiles profesionales y temas de investigación con las áreas de trabajo y estudio que se definan de acuerdo con la problemática estratégica del sistema educativo nacional. Éstos deberán ser los fundamentos de las propias actividades que se realicen para apoyar la formación de investigadores, así como las que corresponden a la superación profesional de posgrado de los académicos, y

10) los programas académicos y de investigación tendrán que responder de manera suficiente a las exigencias de evaluación externa. La calidad y la relevancia de los programas y proyectos tendrán que ser susceptibles al reconocimiento de todos los programas de excelencia que existan en el país, en tanto que los académicos responsables tendrán que tener también la legitimidad académica en el marco de la investigación nacional y los programas universitarios vinculados con la educación y la pedagogía.

Las anteriores trayectorias posibles exigen, para ser viables, de un nuevo espacio institucional que dé cabida a nuevos formatos de participación, autonomía y control, con un giro fundamental hacia las reglas de eficiencia, legitimidad e integración. De acuerdo con nuestra propuesta teórica, podemos afirmar que la universidad puede realizar un nuevo arreglo institucional de carácter participado, pero ajustado a las exigencias de una colegialidad activa y responsable. Le apostamos, por ello, a una eficiencia epistémica y a una legitimidad basada en el prestigio y el reconocimiento de la investigación y el estudio, que sea la base para crear nuevas capacidades críticas, formas diferentes de regulación del trabajo académico, mecanismos alternativos de acceso y movilización de recursos, respuestas inéditas a las transformaciones del ambiente, clivajes políticos de nuevo cuño y redes institucionales más abiertas y académicamente corresponsables. Implica, por tanto, la definición de un nuevo proyecto institucional apoyado por una coalición de signo modernizador pero que se construye en torno de la aceptación de los procesos académicos y sus exigencias institucionales, con una agenda institucional que introduce como exigencia primordial la vinculación con el sistema educativo nacional, así como las necesidades de coordinación e integración, y donde las corrientes de política son diversas y plurales fundadas en la fuerza de los argumentos y su eficacia educativa.

Organizar las actividades académicas centradas en la investigación plantea para la UPN dar un paso trascendental para reactivar su contribución a la educación y pedagogía del país. Si en el momento de su fundación fue entendible que la UPN estuviera orientada al magisterio de educación básica y normal, ahora, después de 20 años de existencia en los que la universidad ha adquirido madurez sobre su propio desempeño y ha aprendido las condiciones, límites y posibilidades que ha tenido y tiene, parece conveniente abrirse a las necesidades y problemas de la educación nacional.

Es necesario reconocer que en nuestro país son pocos los espacios académicos que existen para pensar los problemas educativos. Salvo dos o tres instituciones especialmente orientadas a la investigación educativa, o algunos centros o áreas dentro de algunas universidades para apoyar sus propias tareas de formación y desarrollo académico, que además mantienen determinadas inclinaciones temáticas y disciplinarias sobre la educación en México,

no se dispone de una institución que tenga la capacidad para reflexionar sobre el sistema educativo en su conjunto, y producir y aplicar conocimiento en términos tanto globales como sectoriales con los debidos análisis que promuevan su desarrollo. Ni la propia SEP dispone de un verdadero aparato institucional de investigación educativa y pedagógica, y los que existen están marcados por la impronta de los tiempos políticos y burocráticos.

Esta ausencia manifiesta debiera servir para orientar el nuevo rumbo de la UPN. Junto con la conciencia clara de su crisis general como universidad, es imprescindible establecer el mejor marco institucional que le dé vigencia y viabilidad al cambio esperado en el que pudiera tener cabida la recuperación y el reposicionamiento de las principales fortalezas que la han caracterizado en el pasado reciente. Ante estas realidades, me parece prudente pensar en una modalidad institucional que dé cabida, en forma consistente, a las trayectorias que he presentado. En tal sentido, creo viable transformar a la UPN en un Instituto Nacional de Ciencias de la Educación con tareas académicas fundadas en la investigación y la producción y aplicación de conocimiento. Se trata de una nueva institución volcada hacia el sistema educativo nacional, preocupada por las problemáticas fundamentales que lo atraviesan como sistema, pero también por las cuestiones que son relevantes para cada uno de sus ámbitos de operación y servicio.

Sostengo que la estructura fundamental de este nuevo Instituto debiera reflejar la organización del propio sistema educativo nacional, pero en términos de áreas o centros de estudios y de investigación. Por tanto, estimo conveniente que este instituto incorpore el funcionamiento y desarrollo de cuatro centros de investigación, a saber:

- 1) Centro de Estudios sobre la Educación Básica y Normal,
- 2) Centro de Estudios sobre la Educación Media Superior,
- 3) Centro de Estudios sobre la Educación Superior y
- 4) Centro de Estudios sobre el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.

En cada uno de estos centros habrán de diseñarse las áreas básicas de investigación, incluyendo los diferentes tipos y modali-

dades en que se ofrecen los distintos programas académicos de cada uno de aquellos ámbitos sectoriales. Habrán de definirse también líneas de investigación que integren los distintos proyectos. Cualesquiera que éstos fueran, lo cierto es que deberán abordarse, de manera plural y diversa, al menos cinco áreas fundamentales de indagación y análisis: psicopedagogía y didáctica; epistemología y metodología de las ciencias de la educación, procesos sociales y culturales en educación; políticas, administración y gestión escolar, y sistemas y modelos educativos. Seguramente habría que incluir temas que permitan conocer a los procesos educativos en sentido amplio, más allá del espacio formal de las escuelas, con lo cual deberán tener cabida los grandes temas de la cultura, la política, la globalización y las tecnologías de información, entre otros que serían relevantes para contextualizar y dar significado social a los procesos educativos.

Del trabajo de investigación y de la actividad conjunta entre los centros y las diversas áreas de apoyo académico tendrá que tener sustento la oferta de servicios educativos de formación, preferentemente de posgrado con la finalidad de generar una oferta académica que pueda sobreponerse al modelo escalafonario de las instituciones de formación y actualización de docentes. Aun cuando las licenciaturas no estarán excluidas, éstas tendrán que definirse en función de necesidades especiales, orientadas a determinados agentes educativos y con clara relación con las necesidades de investigación y docencia del sistema educativo mexicano.

No está por demás advertir que la operación de esta nueva estructura institucional exigirá la conformación de áreas de coordinación, vinculación y apoyo que actúen en consecuencia de la propia dinámica del instituto, haciéndola corresponder con los tiempos y realidades del sistema educativo mexicano. Especialmente importante será la repercusión que tenga este nuevo espacio institucional en los ámbitos regionales, en particular en lo que atañe a las unidades foráneas de la UPN. Sería prudente que se impulsara la transformación de las mismas como institutos de investigación, aun cuando pudieran especializarse en áreas de estudio que fueran relevantes bajo la perspectiva regional.

Mi propuesta de organización lleva implícita, obviamente, una intencionalidad relacionada con la modificación de los cam-

pos de fuerza en la UPN. Lleva implícita también la necesidad de modificar sus principales reglas institucionales de eficiencia, legitimidad e integración. Existe, por tanto, recuperación de los procesos que he presentado a lo largo de este estudio y cuya reflexión espero sirvan para discutir, en distintos niveles y con diversas perspectivas críticas, lo que implica en estos tiempos de posmodernidad la organización del conocimiento para las universidades y para otros espacios que se nutren del saber y de sus posibilidades para producirlo, transmitirlo y distribuirlo hacia ciertos agentes sociales y determinados sectores de la sociedad.

Entre este escenario deseable y las opciones reales que se planteen en la política y los actores fundamentales que tienen que ver con la universidad habrán de definirse las alternativas de organización, con la conciencia clara de los límites del modelo que ha guiado a la UPN y las dimensiones de crisis manifiesta que lo caracterizan actualmente. Lo cierto es que habrá que definir visión, misión y orientación de su funcionamiento institucional, su estructura de organización y funcionamiento interno, las reglas del trabajo académico y, sobre todo, la nueva cultura que dé sustento a la responsabilidad, la crítica y los nuevos compromisos con el conocimiento y el saber que la UPN debe refrendar con la sociedad, el sistema educativo y el magisterio nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Abravanel, H. (1992b), "En busca de los mitos organizacionales", en Abravanel, Harry *et al.*, *Cultura organizacional*, Legis, Serie Empresarial, Bogotá, Colombia.
- (1992a), "Carácter ideológico de la concepción estratégica", en Abravanel, Harry *et al.*, *Cultura organizacional*, Legis, Serie Empresarial, Bogotá, Colombia.
- Aguilar Villanueva, Luis (1996), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE-El Colegio de México (fideicomiso de las Américas), México.
- (1989), *Weber: la idea de ciencia social. La innovación* (vol. II), Porrúa, México.
- ANUIES (1995), *Agenda estadística de la educación universitaria*, México.
- ANUIES/SEP (1997), *Programa de mejoramiento del profesorado de las instituciones de educación superior*, México.
- Arce, Marcela y Marisela Castañón (1996), *Más allá de la Universidad, ¿una vida errante?*, UPN, Colección Educación, México.
- Arellano, David (1995), "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm 1, primer semestre, CIDE, México.
- Arnaut, Alberto (1996), *Historia de una profesión, Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, CIDE, México.
- Arnaut Salgado, Alberto (1987), *Las políticas de formación de profesores de educación primaria en México posrevolucionario*, Flacso, México.
- (1994), "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm 2, CIDE, México.
- Ávila, Carlos y Humberto Martínez (1990), *Historia del movimiento magisterial (1970-1989)*, Quinto Sol, México.
- Bahl, R. Barbara M. (1983), *Local Government Finance in the Third World: A Case Study the Philippines*, Praeger, Nueva York.

- Ball, Stephen (1987), *The Micro-Politics of the School, towards a Theory of School Organization*, Methuen, Londres.
- Bañares Parera, Leticia (1994), *La cultura del trabajo en las organizaciones*, Rialp, Madrid.
- Barceló, Alfonso (1981), *Reproducción económica y modos de producción*, Serbal, Barcelona.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through Bureaucracy*, California, University of California Press, citado en Basañez, Miguel (1993), "¿Hacia la quinta crisis?", en Riordan Roett (comp.), *La liberalización económica y política de México, Siglo XXI Editores*, México.
- Beare, H (1993), "Different Ways of View School-site Councils: whose Paradigm is Used Here?", en Beare, H y Lowe Boyd (eds.), *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, Falmer Press, Gran Bretaña.
- Becker, Howard (1950), *Through Values to Social Interpretation, Essays on Social Contexts, Actions, Types and Prospects*, Duke University Press, USA.
- Bernstein, Basil (1994), *La estructura del discurso pedagógico*, Morata, Madrid.
- Bertalanffy, Ludwig V. (1987), *Teoría general de los sistemas*, FCE, México.
- Bizberg, Ilán (1990), "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, núm. 120, abril-junio, El Colegio de México, México.
- Blanco, Carlos (1995), "La descentralización, el Estado y el desarrollo", en *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe* (Primer Foro de Ajusco), El Colegio de México, México.
- Bourdieu, Pierre (1984), *Sociología y cultura*, Grijalbo, Conaculta, México.
- y Wacquant Loïc (1995), *Respuestas, por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México.
- (1987), "Los tres estados del capital cultural", en *Revista Sociológica*, vol. 2, núm. 5, otoño de 1987, UAM-A, México.
- (1997), *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI Editores, México.
- (1997), *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona.

- Boyer, Ernest L., "Académicos, ¿de quién estamos hablando?, en *Universidad Futura*, núms., 8 y 9, vol. 3, invierno, UAM-A, México.
- (1997), *Una propuesta para la educación superior del futuro*, UAM-A FCE, México.
- Brachet de Márquez, Viviane (1975), *Tensiones estructurales y diferenciación en las organizaciones*, CES, El Colegio de México, México.
- Brachet-Márquez, V. (1996), *El pacto de dominación*, El Colegio de México, México.
- Bracho, Teresa (1995), "Distribución y desigualdad educativa", en *Estudios Sociológicos*, núm. 37, vol. XIII, enero-abril, El Colegio de México, México.
- Brunner, José Joaquín (1987), *Universidad y sociedad en América Latina*, UAM/SEP, México.
- Buckley, W. (1993), *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Cabreo, E. y David Arellano (1992), *Éxito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización*, CIDE, México.
- Caldwell, B. J. (1993), "Paradox and Uncertainty in the Governance of Education", en Beare H., y Lowe Boyd, *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, Falmer Press, Gran Bretaña.
- Calinescu, Matyei (1991), *Cinco caras de la modernidad*, Tecnos (Colección Metrópolis), Madrid.
- Calvo, Beatriz (1989), *Educación normal y control político*, CIESAS, México.
- Cano, Daniel Jorge (1997), "Conversos, técnicos y caníbales o acerca de las desventuras de la pedagogía en el laberinto del Estado Malhechor", en Graciela Frigerio, Margarita Poggi y Mario Giannoni (comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación*, Novedades educativas, Buenos Aires.
- Carpeta de Información del Comité de Control y Auditoría de su Cuarta Reunión Ordinaria*, 1993.
- Carpeta de Información del Comité de Control y Auditoría de su Cuarta Reunión Ordinaria*, 1993.
- Casanova, Cardiel Hugo (1999), "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez, *Universidad Contemporánea, Política y gobierno* (t. II), CESU/UNAM, México.

- Casas, Rosalba (1997), "El gobierno: hacia un nuevo paradigma de política para la vinculación", en Rosalba Casas y Matilde Luna (coords.), *Gobierno, academia y empresas en México*, Plaza y Valdés /UNAM, México.
- Casillas, Miguel (1987), "Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna. Los casos de la expansión institucional y la masificación", en *Sociológica*, núm. 5 (Explorando la universidad), UAM-A, México.
- Castillo Domínguez, Gabriel (1992), *Ensayos sobre normalismo*, Torreón.
- Castillo Vega, Arturo del (1996), "Universidad y ambigüedad organizativa: algunos aportes conceptuales", en *Universidad Futura*, núms. 20-21, vol. 7, verano-otoño, UAM-A, México.
- Castrejón Diez, J. (1982), *El concepto de Universidad*, Océano, México.
- CIEES (1996), *Reporte de evaluación de la función administrativa. Universidad Pedagógica Nacional*, Comité de Administración, México.
- CIEES (1996), *Reporte de evaluación de la función de administración y gestión institucional. Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional*, Comité de Administración, México.
- Clark, Burton (1983), *The Higher Education System, Academic Organization in Cross National Perspective*, University of California Press.
- (1996), "Substantive Growth and Innovative Organization: New Categories for Higher Education Research", en *Higher Education, The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- (1997), *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, UNAM/Porrúa, México.
- Cohen, Ira J. (1996), *Teoría de la estructuración*, Anthony Giddens y la constitución de la vida social, UAM, México.
- Collins, Randall (1996), *Cuatro tradiciones sociológicas*, UAM, México.
- Cook, Lorena M, Kevin Middlebrook y Juan Molinar (1996), "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en M. Lorena Cook, J. Middlebrook y J. Oliina (coords.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México.
- Corsi, G. E. Esposito y C. Baraldi (1996), *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, ITESO/U. Iberoamericana/Anthropos, México.

- Cortina, Regina (1985), *Power, Gender and Education: Unionized Teachers in México City*, tesis de doctorado, Stanford, Stanford School of Education.
- CRESALC (1992), *Reunión internacional de reflexión sobre los nuevos roles de la educación superior a nivel mundial. El caso de América Latina y el Caribe*, ANUIES, México.
- Crozier, Michel y E. Friedberg (1990), *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*, Alianza, México.
- (1988), *La sociedad bloqueada*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Chavoya Peña, M. Luisa (1989), *Poder sindical en Jalisco. El caso de la sección 47 del SNTE*, tesis de maestría, Instituto Mora, México.
- Chiavenato, I. (1989), *Introducción a la teoría general de la administración*, McGraw-Hill, México.
- Delors, Jacques (1996), *La educación encierra un tesoro*, UNESCO, México.
- Denison, Daniel R. (1991), *Cultura corporativa y productividad organizacional*, Legis, Serie Empresarial, Bogotá.
- Díaz Cayeros, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Porrúa/CIDAC, México.
- Díaz Cruz, R. y M. Lee (1991), "Organizaciones sociotécnicas y procesos efímeros: una aproximación antropológica", en *Tecnología, Sociedad y Empresa, Revista Nueva Antropología*, núm. 40, vol. XI, pp. 113-125, México.
- Didou, Sylvie Aupetit (1995), "Políticas de incentivos y de sueldos para los académicos de la UAM", en Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, CESU/UNAM, México.
- Didriksson, Axel (1995), "La educación superior desde la perspectiva del cambio global", en Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, CESU/UNAM, México.
- DiMaggio, J. Paul y Walter W. Powell (1991), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", en Powell, W. Walter y Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Dror, Yehezkel (1996), *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, FCE, México.

- Drucker, Peter (1990), "Las nuevas realidades", en *El Estado y la política en la economía y los negocios en la sociedad y en la imagen del mundo*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Duverger, Maurice (1996), *Los partidos políticos*, FCE, México.
- Edelman, Murray (1964), The Symbolic Uses of Politics, en Pfeffer, Jeffrey, *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México.
- Elmore, R. (1993), "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis A. Villanueva, *La implementación de las políticas*, Porrúa, México.
- *et al.* (1996), *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*, FCE, México.
- Etzioni, Amitai (1986a), *Organizaciones modernas*, UTEHA, México.
- (1986b), *La sociedad activa*, Aguilar, Madrid.
- Fayol, Henri (1993), *Administración industrial y general*, Herrero, México.
- Fernández, Sergio (1997), "Carrera magisterial: ¿promoción o control docente?", en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, UNAM, Plaza y Valdés, México.
- Foucault, Michel (1975), *Vigilar y castigar*, Siglo XXI Editores, México.
- Frederickson, George (1992), "Hacia una teoría del público para la administración pública", en *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. 1, núm. 1, México.
- Freud, S. (1973), *La interpretación de los sueños*, Orbis, Barcelona.
- Friedland, Roger y Robert R. Alford, *Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*, en Powell, W. Walter y Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Fuentes Molinar, O. (1979), "Los maestros y el proceso político de la UPN", en *Cuadernos Políticos*, julio-septiembre, núm. 21, México.
- (1993), *Reflexiones sobre el futuro de la UPN*, UPN, México.
- Fullat, Octavi (1994), *Política de la educación*, CEAC, Barcelona.
- Gago, Huguet, "La experiencia del centro nacional de evaluación (Ceneval)", en Salvador Malo y Arturo Velázquez (coords.), *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, UNAM/Porrúa, México.

- García, J. Manuel (1993), *Las unidades UPN y los sistemas estatales para la formación de profesores. Informe*, Mecanograma, Durango.
- Gareth, Morgan (1986), *Images of organizations*, CA Sage, Beverly Hills, USA.
- Garzón Valdés, E. (1992), *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Fontamara, México.
- Gibbons, Michael, Camille Limoges et al. (1997), *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- Gil, Antón, Rocío Grediaga, Lilia Pérez et al. (1994), *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, UAM, México.
- Gil Villegas, F. (1993), "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública", en *Foro Internacional*, núm. 1, enero-marzo, CEF-El Colegio de México, México.
- (1986), "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.
- Glazman, Raquel Nowalski (1990), *La universidad pública: la ideología en el vínculo investigación-docencia*, El Caballito, México.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (1999), *Constancia hidalguense*, Grijalbo, México.
- Guevara Niebla, Gilberto (1992), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México.
- (1992), "México: un país de reprobados", en *Nexos*, núm. 162, junio, México.
- Guidenss, Anthony (1999), *La tercera vía. La renovación de la social-democracia*, Taurus. Madrid.
- Guiot, Jean M. y Alan Beaufile (1993), "Diseño de la organización: del cargo a la megaestructura", en *Estrategias organizacionales*, UAM-I, México.
- Guthrie, J. W. y E. Koppich (1993), "Ready Aim, Reform: Building a Model of Education Reform and High Politics", en Beare, H y Lowe Boyd, *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, Falmer Press, Gran Bretaña.
- Gutiérrez, Eugenia Irma (1990), *Hidalgo, biblioteca de las entidades federativas*, UNAM, México.
- Habermas, Jürgen (1988), *Teoría de la acción comunicativa*, t. II, Taurus, Madrid.

- (1987), “La idea de universidad-Procesos de aprendizaje”, en *Sociológica*, núm. 5 (Explorando la universidad), UAM-A, México.
- Hall, A. Peter y Rosemary C.R. Taylor (1994), *Political Science and the Four new Institutionalism*, “Paper from presentation to the Annual Meeting of the American Political Science Association”, septiembre, Nueva York.
- Hall, Richard H. (1996), *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*, Prentice-Hall, México.
- Hempel, Car (1963), “Typological Method in the Social Sciences”, en Natanson, Maurice, *Philosophy of the Social Sciences*, Random House, USA, pp. 210-230.
- Hernández Chávez, Alicia (1996), “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 4, octubre-diciembre, El Colegio de México, México.
- (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE-El Colegio de México (Fideicomiso de las Américas), México.
- Hirsch Adler, Anita (1990), “Teoría de la organización y universidad”, en *Revista Mexicana de Educación Médica*, vol. 1, núm. 2.
- (1992), *Burocracia, racionalidad y organización*, tesis de doctorado en sociología, FCPS-UNAM, México.
- (1996), *Educación y burocracia. La organización universitaria en México*, Gernika, México.
- Huntington, Samuel P. (1991), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1984), *Mito y poder en las organizaciones*, UAM-I, México.
- (1996), “Relevancia del aporte organizacional para estudiar la educación superior”, en *Universidad Futura*, núms. 20-21, vol. 7, verano-otoño, UAM-A, México.
- (comps.) (1991), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, Porrúa, México.
- Ibarrola, María de, Gilverto Silva y Adrián Castelán (1997), *Quiénes son nuestros profesores*, Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, México.
- Instituto de Propositiones Estratégicas (1992), *Perfil de formación de maestros*, IPE/IIDEAC, México.
- Jepperson, L. Ronald y John Meyer (1991), “The Public Order and the Construction of Formal Organizations”, en Powell, W.

- Walter y Paul J. DiMaggio, en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- (1991), "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", en Powell, W. Walter y Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Jung, Karl (1966), *Arquetipos e inconsciente colectivo*, Paidós, Buenos Aires.
- Kent, Rollin (1990), *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, Nueva Imagen, México.
- Kliksberg, Bernardo (1990), *El pensamiento organizativo*, Tesis, Buenos Aires.
- (1993), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México.
- (1994), "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio, Una agenda estratégica para la discusión", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México.
- (1994) "Una agenda estratégica", en B. Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México.
- Kovacs, Karen (1983), "La planeación educativa en México, La Universidad Pedagógica Nacional (UPN)", en *Estudios Sociológicos*, vol. I, núm. 2, mayo-agosto, El Colegio de México, México.
- (1990), *Intervención estatal y transformación del régimen político: el caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, tesis de doctorado, El Colegio de México, México.
- Latapí, Pablo, María de Ibarrola, Justa Ezpeleta *et al.* (1997), "La investigación educativa en la UPN: una evaluación", en *Perfiles Educativos*, vol. XIX, núm. 78, tercera época, CESU/UNAM, México.
- Le Goff Jacques (1983), *Tiempo, trabajo y cultura en el Occidente medieval*, Taurus, Madrid.
- (1985), *Los intelectuales en la Edad Media*, Gedisa, Barcelona.
- Lerliche Guzmán, Cristian y Víctor Sosa Godínez (1997), "Normas sociales y organizaciones: análisis de la elección racional", en Gretchen González Parodi, *Administración y estrategias de fin de siglo*, UAM-A, México.

- Linz, Juan (1990) *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial/Conaculta, México.
- Lowe Boyd (ed.) *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, Falmer Press, Gran Bretaña.
- Loyo, Aurora (1997), "Las ironías de la modernización: el caso del SNTE", en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, UNAM/Plaza y Valdés, México.
- Luhmann, Niklas (1997), *Organización y decisión, autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Anthropos/Universidad Iberoamericana, Barcelona.
- Lujambio, A. (1996), *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, UNAM, México.
- (1995) "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y futuro de los partidos políticos en México", en *Política y gobierno*, núm. 1, CIDE, México.
- Luna, Matilde (1997), "Modelos de coordinación entre el gobierno, el sector privado y los académicos", en Rosalba Casas y Matilde Luna (coords.), *Gobierno, academia y empresas en México*, Plaza y Valdés/UNAM, México.
- Mackinney, John (1968), *Tipología constructiva y teoría social*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Manheim, Karl (1993), *Ideología y Utopía*, FCE, México.
- Márquez, Trino (1988), *Max Weber: metodología y ciencias sociales*, Faces, Caracas.
- Marramao, G. (1989), *Poder y secularización*, Península, Barcelona.
- Marzal, A. (1983), *Análisis político de la empresa*, Orbis, Barcelona.
- Méndez, José Luis (1996), "Federalismo y redes intergubernamentales", en *Este País*, núm. 69, diciembre, México.
- Méndez, M. (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, enero-marzo, El Colegio de México, México.
- Menzies, Y. (1996), *A Case Study in the Functioning of Social Systems as a Defense against Anxiety*, *Human Relations*, en Morgan, Gareth (1986), "Images of organizations", Sage, CA.
- Mercado del Collado, Ricardo (1998), "La experiencia de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior", en

- Salvador Malo y Arturo Velázquez (coords.), *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, UNAM/Porrúa, México.
- Merino, Mauricio (1993), "Los municipios de México: más allá de la democracia", en Merino, Mauricio (1995), "Algunos dilemas de la descentralización en México", en *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe* (Primer Foro del Ajusco), El Colegio de México, México.
- Merton, Robert (1964), *Teoría y estructuras sociales*, FCE, México.
- Meyer, W. John y Brian Rowan (1991), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en Powell, W. Walter y Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Mintzberg, Harry (1979), *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, en Morgan, Gareth (1986), "Images of Organizations", Sage, CA, Beverly Hills, USA.
- Miranda López, F. (1991), *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*, tesis de maestría, Instituto Dr. José María Luis Mora, México.
- (1992), "Descentralización educativa y modernización del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LIV, núm. 2, IIS-UNAM, México.
- Moctezuma Barragán, Esteban (1993), *La educación pública frente a las nuevas realidades*, FCE/Presidencia de la República, México.
- Montaño Hirose, Luis (1993), "La modernidad organizacional. Una aproximación al estudio de las relaciones locales", en *Estrategias Organizacionales*, UAM, México.
- (1994), "Modernidad, posmodernismo y organización. Una reflexión acerca de la noción de estructura postburocrática", en *Argumentos para un debate sobre la modernidad*, UAM-I, México.
- Moreno, Prudenciano (1986), *Proyecto académico y proceso político en la Universidad Pedagógica Nacional (1979-1986)*, Mecanograma, México.
- (1998), "Proyecto de fortalecimiento y expansión del posgrado en la UPN, 1998-2000", mimeo., UPN, enero 2000, México.

- Morgan, Gareth (1986), *Images of Organizations*, Sage, CA, Beverly Hills, USA.
- Morin, Edgar y A. Brigittekern (1993), *Tierra patria*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Mouzelis, Nicos (1991), *Organización y burocracia*, Península, Barcelona.
- North, Douglass C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- O'Donell, Guillermo (1972), *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- Offe, Clause (1980), *Contradictions of the Welfare State*, Co. It., Gran Bretaña.
- Olson, Mancur (1993), *La lógica de la acción colectiva*, Trillas, México.
- Oriol, Antonio y Patricia Hernández (1990), *Freud 1. Lo vivo y lo muerto*, IPN, México.
- Ornelas, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano. Transición de fin de siglo*, CIDE-Nafinsa-FCE, México.
- Osborne, D. y Ted Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transformar el espíritu empresarial al sector público*, Gernika, México.
- Oszlak, Oscar (1994), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, Paidós, Buenos Aires.
- Pacheco, Teresa (1994), *La organización de la actividad científica en la UNAM*, CESU/UNAM, México.
- Padua, Jorge (1994), "La crisis de la educación superior y la reforma de las universidades", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel (coords.), *Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, CESU/UNAM/Portúá, México.
- (1994), "Transformaciones estructurales, políticas educativas y eficiencia en el sistema escolar de México", en *Estudios Sociológicos*, núm. 36, vol. XII, septiembre-diciembre, El Colegio de México, México.
- (1998), "Presiones y resistencias al cambio en la educación superior de México", en *Estudios Sociológicos*, núm. 16, vol. VI, enero-abril, El Colegio de México, México.
- Panebianco, Angelo (1993), *Modelos de partido*, Alianza Universidad, México.

- Pérez Lindo, Augusto (1993), *Teoría y evaluación de la educación superior*, Cuadernos: Rei/Aique/Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires.
- Pérez Rocha, Manuel (1998), "La experiencia de los Comités Interinstitucionales de la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)", en Salvador Malo y Arturo Velázquez (coords.), *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, UNAM/Porrúa, México.
- Perrow, Charles (1976), *Análisis organizacional. Un enfoque sociológico*, Atlas, São Paulo.
- (1991), *Sociología de las organizaciones*, McGraw-Hill, México.
- (1984), "La vida en el arenal organizativo", en Thompson, K. y Graeme Salaman, *Control e ideología en las organizaciones*, FCE, México.
- Pescador, José Á. (1980), "La Universidad Pedagógica Nacional, Síntesis de un Proyecto Académico", en *Ciencia y Desarrollo*, núm. 30, enero-febrero, México.
- y C.A. Torres (1985), *Poder político y educación en México*, UTHEA, México.
- Pettigrew, Andrew (1979), "On Studying Organizational Cultures", en Pfeffer, Jeffrey (1992), *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México.
- Pfeffer, Jeffrey (1992), *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México.
- Pizarro, Narciso (1998), *Tratado de metodología de las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores de España.
- Porta, Jaume (1998), "Arquetipos de universidades: de la transmisión de los saberes a la institución multifuncional", en Jaime Porta y Manuel Llandinosa, *La universidad en el cambio de siglo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Porter, Michael E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Argentina.
- Portes, Alejandro (1996), "Las ciencias sociales en conflicto: tipos y funciones de la transgresión disciplinaria", en *Estudios Sociológicos*, núm. 42, vol. XIV, septiembre-diciembre, El Colegio de México, México.
- Premfors, Rune I.T. (1990), "Conflicto de valores y políticas de educación", en Karen Kovacs (comp.), *La revolución inconclu-*

- sa. *Las universidades y el estado en la década de los ochenta*, Nueva Imagen, México.
- Przeworski, Alan (1988), *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- Reich, Wilhelm (1961), *Character Analysis*, Farrar Straus, Nueva York.
- Revista Cero en Conducta (1993), *La formación de maestros*, número especial, año 8, núms. 33-34, mayo, México.
- Reyes Esparza, Ramiro y Rosa María Zúñiga Rodríguez (1995), *Diagnóstico del subsistema de formación inicial*, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México.
- Reyes Heróles, J. (1986), *Educación para construir una sociedad mejor*, SEP-Conafe, México.
- Reyes, Yolanda de los (1988), "Descentralización de la educación, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, México.
- Río, Fernando del (1998), "La experiencia del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Educación Superior", en Salvador Malo y Arturo Velázquez (coords.), *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, UNAM/Porrúa, México.
- Ruiz Olabuenaga, José Ignacio (1995), *Sociología de las organizaciones*, Universidad de Deusto, Vizcaya.
- Ruiz, Rosaura y Francisco J. Ayala (1998), *El método en las ciencias, epistemología y darwinismo*, FCE, México.
- Salaman, Graeme y Kenneth Thompson (1984), *Control e ideología en las organizaciones*, FCE, México.
- Sánchez Soler, Ma. Dolores (1998), "La experiencia de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)", en Salvador Malo y Arturo Velázquez (coords.), *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, UNAM/Porrúa, México.
- Sandoval, Flores Etelvina (1986), "Los maestros y su sindicato, relaciones y procesos cotidianos", en *Cuadernos de Investigación Educativa*, DIE-IPN, México.
- Schmitter, O'Donnell y Whitehead (1986), *Transitions from Authoritarian Rule*, The Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Philippe (1974), "Still the Century of Corporatism", en *The New Corporatism*, de Pire y Stitch, University of Notre Dame Press.

- (1996) “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos”, en Suzanne Berger (comp.), *La actualidad en la organización de los grupos de interés en Europa occidental*, Madrid, España.
- Schvarstein, Leonardo (1998), *Diseño de organizaciones, tensiones y paradojas*, Paidós, México.
- SEP (s.f.), Subsecretaría de Educación Básica y Normal, *Sugerencias para la asesoría académica a los maestros inscritos en los cursos nacionales de actualización*, México.
- SEP (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México.
- SEP (1977) *Plan de Estudios, Licenciatura en Educación Primaria, Programa para la transformación y el fortalecimiento académicos de las escuelas normales. Versión final para consulta*, junio, pp. 5-43.
- SEP, *Programa Nacional para la Actualización permanente de los maestros en educación básica en servicio*, mayo de 1998.
- Serra, Rojas (1993), “Las reformas constitucionales en el marco de la modernización educativa”, en *México: desarrollo de recursos humanos y tecnología*, El Colegio Nacional de Economistas, México.
- Sfez, Lucien (1984), *Crítica de la decisión*, FCE, México.
- Sheid, Jean-Claude (1987), *Los grandes autores de la administración*, Biblioteca Empresa, Orbis, Barcelona.
- Silva Ruiz, Gilberto (1998), “Los maestros de la educación básica”, en Juan Manuel Ramírez y Jorge Regalado, *Los actores sociales, El debate nacional*, Diana, México.
- Silverman, David (1975), *Teoría de las organizaciones*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Simon, Herbert (1988), *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires.
- Síntesis General de los Documentos presentados el 14 de diciembre de 1989 al C. Rector de la UPN*, Comisión de Evaluación Institucional, marzo, 1990.
- Slater, R.O (1993), “On Centralization, Decentralization and School. Restructuring: A Sociological Perspective”, en Beare, H. y Lowe Boyd, *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, Falmer Press, Gran Bretaña.

- SNTE (1996), *Documento base de estudio y discusión en la etapa nacional. Campaña nacional por el normalismo y la recuperación de las escuelas normales*, Etapa regional, Resumen de consensos, divergencias y aportaciones de las ocho asambleas regionales, realizadas los días dos y tres de mayo de 1996 de acuerdo con el temario general y los temarios específicos de la convocatoria, junio de 1996.
- SNTE (1996), *Modelo para la educación normal de México: formación, actualización y superación académica de los maestros*. Encuentro Nacional de Educación Normal del SNTE, julio de 1993, Relato General, México.
- Solís Cámara, Fernando (1993), "La educación como impulso al desarrollo", en *México: desarrollo de recursos humanos y tecnología*, El Colegio Nacional de Economistas, México.
- Solís Pérez, Pedro (1994), "Cultura organizacional y transferencia de modelos organizacionales: Un proceso complejo de carácter tecnológico y cultural", en *Estrategias Organizacionales*, UAM, México.
- Stewart, Clegg y David Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Routledge & Kegan Paul, Boston and Henley, Londres.
- Stogdill, Ralph (1984), "Dimensiones de la teoría de la organización", en Slalman, Graeme y Kenneth Thompson. *Control e ideología en las organizaciones*, FCE, México.
- Street, Susan (1992), "El SNTE y la política educativa", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LIV, núm. 2, UNAM-IIS, México.
- (1992), *Maestros en movimiento: transformaciones de la burocracia estatal (1978-1982)*, Ciesas, México.
- (1992), "El SNTE y la política educativa", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, México.
- Sykes, Gary (1996), "Fomento del profesionalismo de los maestros en las escuelas", en Elmore, R. et al., *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*, FCE, México.
- Taylor, W. Frederick (1993), *Principios de la administración científica*, Herrero, México.
- Thompson, K. (1984), "Las organizaciones como constructores de la realidad social", en Thompson, K. y Graeme Salaman, *Control e ideología en las organizaciones*, FCE, México.
- (1986) *Teoría de la organización*, Omeba, Buenos Aires.
- Tomasko, Robert M. (1996), *Repensar la empresa. La arquitectura del cambio*, Paidós, Barcelona.

- Torres, Alberto Carlos (1996), *Las secretas aventuras del orden, Estado y educación*, Niño y Dávila (eds.), Buenos Aires.
- Turner, J. (1990), "Teorizar analítico", en A. Giddens y J. Turner *et al.*, *La teoría social hoy*, Alianza, Conaculta, México.
- Tyler Elenes, Nora Esperanza (1997), "¿Carrera o barrera magisterial? Un estudio preliminar del impacto en los docentes de primaria", en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, CESU/UNAM, México.
- Tyler, William (1996), *Organización escolar*, Morata, Madrid.
- UDUAL (1995), *Administración universitaria en América Latina*, México.
- Uriz, Javier (1994), *La subjetividad de la organización. El poder más allá de las estructuras*, Siglo XXI, España.
- Valdés Aragón, Silvia (1997), "Carrera Magisterial: una mirada desde los docentes", en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, CESU/UNAM, México.
- Varela, Petito (1995), "La política de evaluación de la educación superior", en Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, CESU/UNAM, México.
- Weber, Max (1973), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires.
- (1981), *Economía y sociedad*, FCE, México.
- (1992), *El problema de la irracionalidad en las ciencias sociales*, Tecnos, México.
- Weick, Karl E. (1967), "Cognitive Processes in Organizations", en Pfeffer, Jeffrey (1992) *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México.
- Weil, Pascale (1992), *La comunicación global, comunicación institucional y de gestión*, Paidós, Buenos Aires.
- Zaragoza, José (1997), "La redefinición neoliberal de lo público y sus efectos sobre la universidad", en José Luis Calva y Prudenciano Moreno (coords.), *Formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico y productividad. Situación y alternativas*, JP/Universidad de Guadalajara, México.
- Zucker, G. Lynne (1991), "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", en Powell, W. Walter y Paul J. DiMaggio,

The new Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

Zúñiga, Rodríguez (1993), "Un imaginario alienante: la formación de maestros", en revista *Cero en Conducta*, núms. 33-34, mayo, México.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Documentos de contexto y orientaciones de política

Comisión Nacional de Carrera Magisterial SEP-SNTE (s.f.), *Carrera Magisterial*, Prontuarios, México.

SNTE (1994), *1^{er} Congreso Nacional de Educación, los fines y objetivos de la educación en los albores del nuevo milenio*, vols. 1-10.

Revista Educación 2001 (1997), núm. 28, año III, México.

Información hemerográfica sobre el movimiento magisterial, 1988-1990.

SEP (1996), *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México,

ANUIES (1995), *Propuesta para el Desarrollo de la Educación Superior*, México.

SEP (1994), *Serie Histórica de Indicadores Educativos, 1976-1994*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México.

Documentos normativos

UPN (1978), *Decreto de Creación de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.

UPN (s.f.), *Reglamento del Consejo Técnico de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.

UPN (s.f.), *Manual General de Organización de la UPN*, México.

UPN (s.f.), *Reglamento de estímulo a la Carrera Docente que otorga la Universidad Pedagógica Nacional, aprobado por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva)*, México.

UPN (s.f.), *Propuesta de Carta de Intenciones UPN-Entidades*, México.

UPN (s.f.), *Entidades que han firmado Carta de Intenciones con la UPN*, México.

- UPN (s.f.), *Normas básicas a las que deberán sujetarse las solicitudes del año sabático, así como la autorización respectiva por parte del Consejo Académico*, México.
- UPN (1995), *Criterios normativos para los estudios de Posgrado*, UPN, México.
- UPN (1994), *Plan Institucional de Desarrollo, Estructura Orgánica Académica, Normatividad*, SEP/UPN, México.
- UPN (1993), *Apoyo académico a entidades federativas en Actualización y Posgrado*, México.
- UPN (1993), *Proyecto Académico*, México.
- UPN (1993), *Proyecto Académico de la Universidad Pedagógica Nacional, aprobado por el Consejo Académico en su cuadragésima tercera sesión ordinaria*, 9 de agosto - 6 de septiembre de 1993, México.
- UPN (1993), *Propuesta para la constitución y funcionamiento del Comité de Investigación de la UPN, aprobada por el Consejo Técnico en su LXVIII sesión ordinaria*, 19 de octubre de 1993, México.
- UPN (1993), *Entidades federativas que han solicitado apoyo para el proceso de recategorización, concursos de oposición y año sabático*, México.
- UPN (1989), *Reglamento del Consejo Académico de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.
- UPN (1985), *Proyecto Académico*, México.
- UPN (1983), *Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.
- UPN (1979), *Proyecto Académico*, México.
- UPN (1979), *Acuerdo No. 31 que reglamenta la Organización y Funcionamiento de la Comisión Académica Dictaminadora de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.

Documentos técnicos

- Carpeta de Información de la Cuarta Reunión Ordinaria de la Comisión Interna de Administración, Rectoría, Dirección de Planeación*, 3 de noviembre, 1993.
- Carpeta de Información del Comité de Control y Auditoría de su Cuarta Reunión Ordinaria*, 1993.
- UPN (1991), *Modelo global de reestructuración de la UPN (propuesta)*, Reunión Nacional para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional, julio 22 a 26 de 1991, México.

- UPN (1997), *Anteproyecto elaborado por la comisión mixta*, SEP-SNTE, 30 de junio de 1977.
- UPN (1993), *Plan de Desarrollo Institucional*, UPN, México.
- UPN (1995), *Proceso de transición (fascículo 1)*, UPN, México.
- UPN-SESIK (1995), *Construcción de escenarios prospectivos para la UPN*, mimeo.
- UPN (1980), *Ceremonia de Inauguración de las Actividades Académicas, Ciclo 1980-1981*, México.
- UPN (s.f.), *Propuesta de discusión para la formación de los órganos académicos colegiados de la UPN*.
- UPN, Secretaría académica (1991), *Modelo global de reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.
- UPN (1991), *Modelo Global de reestructuración de la UPN*, México.
- UPN (1991), *Reunión nacional para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.
- UPN, Comisión Interunidades del D.F. (1996), *Pronóstico regional de las unidades UPN del D.F.*, México.
- UPN (1993), *Informe de autoevaluación institucional*, México.
- UPN (1995), *Informe de autoevaluación institucional*, México.
- UPN (1996), *Informe de autoevaluación institucional*, México.
- UPN (1996), *Estadística básica de unidades UPN*, México.
- UPN (1997), *Informe de autoevaluación institucional*, México.
- UPN, Secretaría Académica (1997), *Circular dirigida a directores de unidades UPN*, México.
- UPN (1995), *Síntesis informativa de 26 planes de estudio y un documento normativo que presenta el consejo técnico ante el consejo académico para su revisión y en su caso aprobación*, marzo, México.
- UPN (1995), *Proceso de Transición*, fascículo 1, México.
- UPN (1994), *Reformulación curricular de las licenciaturas para maestros en servicio* (Fomes), junio, México.
- UPN (1998), *La UPN en cifras. Prontuario estadístico, 1998*, México.
- UPN (1996-1998), *Gaceta UPN*, números mensuales.
- UPN (1992), *Cuestionario de estadística básica*, México.
- UPN (1992), *Análisis comparativo sobre la estructura organizacional y funciones de la UPN*, Rectoría, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1995), *Evolución de la matrícula. Serie histórica por nivel, 1979-1994*, Rectoría, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1994), *Base de datos. Inicio de cursos 1993-1994. Función docen-*

- cia, investigación, difusión y extensión universitaria y financiamiento, México.
- UPN (1995), *Base de datos. Inicio de cursos, 1994-1995. Función docente, investigación, difusión y extensión universitaria, financiamiento*, México.
- UPN (s.f.), *Resumen de ingreso, egreso y titulación de los posgrados de la UPN, 1981-1995*, México.
- UPN (1992), *Cronología de acciones relevantes en el ámbito de la Evaluación Institucional en la UPN, 1989-1992*, Rectoría, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1993), *Sistema de Programación y Presupuestación*, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1993), *Evaluación Programática-Presupuestal*, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1994), *Información sobre presupuesto original asignado y ejercido de la UPN, 1989-1994*, Dirección de Planeación, Subdirección de Programación y Presupuesto.
- SEP (1993), *Información de los recursos asignados por el Fondo para la Modernización de la Educación Superior a la UPN en 1993*, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, México.
- UPN (1993), *Información sobre recategorización del personal docente de la unidad Ajusco y unidades UPN del D.F.*, México.
- UPN (1993), *Evaluación Programática y Presupuestal de la UPN*, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1993), *Distribución de presupuesto por proyecto, capítulo y partida de gasto, 1993-1994*, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1994), *Compromisos programáticos para el ejercicio 1994, comparativo de metas reprogramadas 1993 y 1994, y justificación de las metas comprometidas para 1994*, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1995). *Comparativo de presupuesto por proyecto*, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1993), *Programa de Evaluación Organizacional. Propuesta de metodología para la evaluación organizacional (diagnóstico)*, Dirección de planeación, México.
- UPN (1994), *Manual general para el proceso de Programación y Presupuestación*, Dirección de Planeación, México.
- UPN (1995), *Agenda Estadística UPN*, Rectoría, Dirección de Planeación, Mexico.

- UPN (1977), *Anteproyecto de la Universidad Pedagógica Nacional elaborado por la Comisión Mixta SEP-SNTE*, 30 de junio de 1977, México.
- Síntesis General de los Documentos presentados el 14 de diciembre de 1989 al C. rector de la UPN*, Comisión de Evaluación Institucional, marzo, 1990.
- UPN (1990), *Bases de participación de la reunión nacional para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.
- UPN (1990), *Documento base para la reunión nacional de reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional*, Secretaría Académica, México.
- UPN (1990), *Reestructuración de la Unidad Ajusco. Reunión de instalación de la comisión de organización y sistematización de las propuestas*, México.
- UPN (1990), *Reuniones regionales para la reestructuración de las unidades UPN, Documento propositivo y memoria*, México.
- UPN (1990), *Propuesta de reestructuración global de la UPN. Síntesis por unidad*, México.
- UPN (1991), *Reunión nacional para la reestructuración de la UPN. Modelo global (propuesta)*, México.
- UPN (1990), *Reunión nacional para la reestructuración de la unidad Ajusco, Documento propositivo y memoria*, México.
- UPN (1991), *Reunión nacional para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional, Documento final: Documento propositivo y memoria*, México.
- UPN (1991), *Modelo global de reestructuración de la UPN. Reunión Nacional para la Reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional*, México.
- UPN (1991), *Modernización UPN, Áreas centrales-Unidades*, México.
- UPN (1992), *Modelo para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional, que presenta el C. Profr. Mariano Díaz Gutiérrez, Rector, en representación de la comunidad universitaria*, México.

Documentos sobre la visión de los actores

- Daos, J. (s.f.), *La Universidad Pedagógica del Futuro, hoy. Un proyecto alternativo, el caso de México*, México

- Fuentes Molinar, Olac, rector de la UPN, *Reflexiones sobre el futuro de la UPN*, 1993.
- UPN (1993), *Anteproyecto de Programa Académico*, México.
- UPN (1993), *Ámbitos de acción estratégica para la reactivación y desarrollo de la planeación universitaria en la UPN* (Documento de trabajo), México.
- UPN (1995), *Construcción de escenarios prospectivos para la UPN* (Primera versión), Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Universidad Pedagógica Nacional, México.
- UPN (1993), *Plan de Desarrollo Institucional 1993-1995* (versión no publicada), México.
- UPN (1995), *Proceso de Transición de la Universidad Pedagógica Nacional* (fascículo 1), SEP/UPN, México.

Documentos de evaluación académica

- UPN (s.f.), *Inserción académico-laboral de los egresados de la UPN*, Serie Investigación educativa, núm. 2, México.
- UPN (1990-1993), *Informes de autoevaluación institucional del área de Docencia*, México.
- UPN (1991), *Esquema de Descentralización de la Educación Superior Pedagógica*, México.
- UPN (1993), *Informe de labores julio-septiembre*, Dirección de Planeación, Comisión Interna de Administración, Evaluación Institucional UPN, México.
- UPN (1993), *Reformulación curricular de la licenciatura para maestros en servicio*, Documento de trabajo, Dirección de Docencia, México.
- UPN (1993) *Informe de Autoevaluación Diagnóstica de la dirección de Investigación*, Dirección de Investigación, México.
- UPN (1993), *Líneas, Programas y proyectos de Investigación*, UPN, Dirección de Investigación.
- UPN (s.f.), *Actualización del inventario de investigaciones adscritas a la Dirección de Investigación, 1994/1995*, Dirección de Investigación, México.
- UPN (1995), "Formación de Docentes: experiencias en las Unidades UPN (mesa de trabajo)", en *Simposio Internacional Formación*

Docente, Modernización Educativa y Globalización (Documento de trabajo), SEP/UPN, México.

UPN (1993), *Evaluación UPN, Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, Rectoría, Dirección de Planeación, México.

UPN (1996), *Dictamen técnico-académico en torno a la Maestría en Educación. Campo Práctica Educativa que se imparte en la Unidad UPN 101 de Durango*, México.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA DURANGO

Intervención del Ing. Emiliano Hernández Camargo, Secretario de Educación, Cultura y Deporte del Estado de Durango, en su comparecencia ante el Congreso del Estado, el día 5 de octubre de 1995.

UPN-101 (1995), *Matrícula de licenciaturas de nivelación*, Durango.

UPN-101 (1993), *Las Unidades UPN y los Sistemas Estatales para la Formación de Profesores. Informe del Director de la Unidad UPN-101 de Durango*, Durango.

UPN-101 (s.f.), *Indicadores estadísticos en el estado de Durango. Inicio de cursos 1994-1995*, Durango.

UPN-101 (s.f.), *La Universidad Pedagógica Nacional y la problemática de la Unidad UPN-Durango*, Durango.

UPN-101 (1995), *Datos estadísticos de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 101 Durango*, Durango.

UPN-101 (1995), *Diagnóstico de la matrícula del nivel licenciatura y posgrado por modalidad*, Durango.

UPN-101 (1995), *Diagnóstico de recursos humanos, plazas académicas y administrativas*, Durango.

UPN-101 (s.f.), *Problemática de la nivelación de profesores UPN-Durango*, Durango.

UPN (1992), *Acta con la que se concluye la transferencia de los servicios educativos en el estado de Durango*, Universidad Pedagógica Nacional, México.

UPD (s.f.), *Cuadro comparativo de prestaciones del personal académico y de apoyo y asistencia a la educación*, Durango.

UPD (s.f.), *La indefinición jurídica de las unidades UPN y sus implicaciones en lo académico, académico-administrativo y laboral*, Durango.

- UPD (s.f.), *Organigrama del Sistema Estatal para la Formación y Actualización de Profesores*, Durango.
- UPD (s.f.), *Modelo departamental de organización académico-administrativa tipo "A" (propuesta)*, Durango.
- UPD (1996), *Reporte de problemas de la UPN-Durango, 1º de mayo de 1996* (Documento dirigido por una fracción sindical de la UPN al secretario de Educación del estado de Durango), Durango.
- UPN 101 (1997), *Propuesta de adiciones al decreto que crea la Universidad Pedagógica de Durango*, Durango.
- UPN 101 (1997), *Documento indicativo de violaciones a la normatividad en la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 101 Durango*, Durango.

Circulares a la comunidad universitaria, 1996-1997

- Gobierno del estado de Durango (1997), *Decreto que crea la Universidad Pedagógica de Durango*, Durango.
- SECD (1996), *Sistema Estatal de Formación y Superación Profesional de Maestros*.
- UPN 101, Comité de Posgrado (1996), *Comentarios y aclaraciones al dictamen técnico-académico en torno a la maestría en educación, campo práctica educativa que se imparte en la Unidad 10ª de Durango*, Durango.
- UPN (1996), *Propuesta para la redefinición jurídica de la Unidad UPN-101 y su reconocimiento como Universidad Pedagógica a nivel estatal*, documento sustantivo, Durango.
- UPN 101 (1996), *Serie histórica de la matrícula de licenciatura y posgrado*, Durango.
- UPN 101 (1992), *La Universidad Pedagógica Nacional y sus perspectivas de desarrollo en el estado de Durango*, Durango.

UNIDADES UPN DEL DISTRITO FEDERAL

Alumnos titulados por tipo de licenciatura, s./f.

Informe de Autoevaluación Anual Unidad UPN Azcapotzalco, enero-diciembre de 1995, febrero de 1996.

Informe de Autoevaluación Anual Unidad UPN Oriente, enero-diciembre de 1995, febrero de 1996.

Matrícula de licenciaturas de nivelación 1995.

UNIDAD UPN DE PACHUCA, HIDALGO

Alumnos titulados por tipo de licenciatura, sin fecha.

Gobierno del estado de Hidalgo (1998), *Plan de Desarrollo Estatal 1994-1999*, Hidalgo, México.

Informes de autoevaluación anual, 1989, 1991 y 1992.

Instituto Hidalguense de Educación (1998), *Programa de Educación Básica y Normal 1999-2005*, Hidalgo, México.

Matrícula de licenciaturas de nivelación, 1995.

UPH (1996), *Gaceta de la Universidad Pedagógica de Hidalgo (1996-1997).*

UPH (1996), *Relación de plantilla de personal*, Hidalgo, México.



Las universidades como organizaciones del conocimiento:

el caso de la Universidad Pedagógica Nacional,

se terminó de imprimir en junio del 2001, en los talleres de
Corporación Industrial Gráfica, S. A. de C. V., Francisco Landino 44,
Col. Miguel Hidalgo, Del. Tlahuac, 13210, Distrito Federal.

Fotocomposición y formación: Servicio Fototipográfico, S.A.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones de
El Colegio de México.

Con un esfuerzo teórico que recoge escuelas de pensamiento de la sociología política, la teoría de las organizaciones y el neoinstitucionalismo, Francisco Miranda López hace en este libro una propuesta para estudiar a las universidades como organizaciones del conocimiento. El planteamiento central es que las universidades no pueden entenderse como “máquinas funcionales” ni como “anarquías legitimadas”, sino que es necesario analizarlas como *campos de fuerza*, es decir, como espacios donde se escenifica una lucha permanente e intensa entre los diferentes agentes académicos y universitarios por ocupar una mejor posición en la estructura política y cultural que deriva del debate sobre el conocimiento, la legitimidad acerca de su acceso, posesión, transmisión y resultados y, sobre todo, de sus relaciones con la distribución del poder económico, social y político.

La *Universidad Pedagógica Nacional* (UPN) sirve de escenario para la especificación empírica de la teoría formulada por el autor, pues su historia y trayectoria académicas hacen pertinente a esta organización del conocimiento para discutir los proyectos, debates y ejercicios de institucionalización que constituyen un campo de fuerzas. Cómo se constituyen los *patrimonialismos epistémicos* en las áreas de la docencia y la investigación, y los poderes políticos desde la administración y los espacios sindicales y estudiantiles, y cómo la *fórmula neocorporativa* se instala con distintos alcances académicos en dimensiones institucionales y regionales diferenciadas, son cuestiones que se desarrollan con especial atención. Ello da cuenta de que las universidades producen conocimiento paralelamente a la creación de un poder, un régimen y una lógica de apropiación que beneficia a determinados agentes y actores.

Valga el esfuerzo como una contribución a la comprensión de la dinámica compleja que caracteriza el funcionamiento de las universidades públicas en México.

