



ISBN: 9786073027205

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA
UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Casanova Cardiel, H. y Rodríguez-Gómez, R. (2019). Política y financiamiento en la UNAM: el nuevo siglo. En H. Casanova Cardiel, E. González González, y L. Pérez Puente (Coords.), *Universidades de Iberoamérica: ayer y hoy* (pp. 559-585). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez-Gómez

UNAM

Las dos primeras décadas del siglo XXI constituyen un periodo de gran interés para el análisis de la política nacional y universitaria. La alternancia entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dio cabida a complejos procesos políticos con efectos importantes en los más diversos ángulos de la vida nacional. En el ámbito de la educación superior las alternancias partidistas no sólo implicaron un cambio en la relación formal entre las instituciones de educación superior y los poderes públicos, sino que se tradujeron en la puesta en marcha de un amplio conjunto de instrumentos para orientar las prioridades de política educativa de ambos sexenios: ampliación de la cobertura, diversificación de la oferta, implantación de fórmulas de evaluación académica e impulso a la formación profesional de base tecnológica. Para el caso de la UNAM, dichas alternancias —que, vale recordar, representaron el desplazamiento del PRI por el PAN y posteriormente del PAN por el PRI— modificaron, sobre todo, los mecanismos de interacción y de operación entre la Universidad Nacional y los referidos poderes.

En este texto se abordan, de manera necesariamente panorámica, las dimensiones mayores de dicha relación y se busca avanzar en el conocimiento de la UNAM de hoy con el afán de contribuir a perfilar la institución del futuro. En primer término, se tratan algunas de

las transformaciones principales de la educación superior durante el nuevo siglo.¹

Asimismo, se revisan las coordenadas políticas de la relación entre la UNAM y el poder político, observando un hecho que resulta singular ante un escenario de relativa distancia entre ambas entidades: la tendencia ascendente en el subsidio federal a la Universidad Nacional.

TRANSFORMACIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO 2000-2016

A partir de los años noventa el sistema de educación superior en México desarrolló intensas dinámicas de cambio en prácticamente todas sus dimensiones y componentes. Un primer rasgo de transformación está relacionado con los procesos de crecimiento, expansión, descentralización y diversificación del sistema. Entre los elementos relevantes de tales dinámicas cabe mencionar los siguientes:

a) *La creación de nuevas instituciones de educación superior (IES) públicas.* A través de la creación de los sistemas de universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades públicas de apoyo solidario y universidades interculturales, la oferta de educación superior pública en México incentivó procesos de diferenciación de la oferta y de diversificación institucional.²

1 Un análisis amplio de las tendencias que se enumeran en esta sección, en R. Rodríguez-Gómez, "Educación superior y transiciones políticas en México", *Revista de la Educación Superior*, 2014, pp. 9-36.

2 Los primeros institutos tecnológicos, establecidos con la denominación de institutos tecnológicos regionales, fueron los de Durango y Chihuahua, creados en 1948; en la actualidad operan 126 tecnológicos federales y 134 descentralizados, con una matrícula total de 521 105 estudiantes. El sistema de institutos tecnológicos es coordinado por el Tecnológico Nacional de México, creado con esa finalidad en 2014. Las primeras universidades tecnológicas fueron las de Aguascalientes, Tula-Tepeji y Nezahualcóyotl, creadas en 1991. A la fecha operan 107 instituciones de esta modalidad con una matrícula de 72 836 estudiantes. La primera universidad politécnica (Upol) fue la de San Luis Potosí, establecida en 2001; en la actualidad existen 56 Upol con una matrícula total de 7 726 estudiantes. El modelo de universidades interculturales

- b) *El impulso a las modalidades de educación superior tecnológicas en el sector público.* En 1991 se inició la operación del sistema de universidades tecnológicas, con oferta de formación técnica superior en carreras de dos a tres años; en 2001 se iniciaron operaciones del sistema de universidades politécnicas. A partir de 1994 se reforzó el sistema de institutos tecnológicos mediante la creación del subsistema de institutos tecnológicos descentralizados, complementario del subsistema de institutos tecnológicos federales. En 2014 se aprobó la creación del Tecnológico Nacional de México para robustecer la coordinación de los institutos tecnológicos federales y los descentralizados.³
- c) *La descentralización de las universidades públicas estatales.* Este proceso se concretó mediante la apertura de sedes dependientes de las universidades estatales, en el interior de la entidad federativa correspondiente. Aunque los modelos de descentralización son variables, en general se han basado en la instalación de unidades en ciudades distintas a la capital del estado en que hay una demanda significativa de educación superior.⁴
- d) *La incorporación de las instituciones de educación superior (IES) públicas de formación de profesores al sistema de educación superior.* Desde los años ochenta se decidió que la formación de profesores para el sistema de educación básica tuviera el nivel de licenciatura y, a partir de 2005, con la nueva estructura administrativa de la SEP, esta modalidad educativa se integró formalmente al sistema de educación superior.⁵

rales fue establecido en 2003; en la actualidad existen 11 instituciones con esa denominación y concentran una matrícula total de 14 007 estudiantes.

- 3 Una visión de conjunto sobre el desarrollo histórico y las condiciones actuales del sistema de educación superior tecnológica en México, en E. Ruiz, "La educación superior tecnológica en México: historia, situación actual y perspectivas", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 2011, pp. 35-52.
- 4 Sobre los procesos de descentralización de las universidades públicas estatales, véase: G. Mejía y W. Shaye, "La descentralización de la educación superior en México a través de las universidades autónomas: un análisis preliminar de los contextos y condiciones sociales", *Memoria del XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Chihuahua, México, 2015.
- 5 Sobre el desarrollo y características del sistema de normales públicas en México, véase A. Arnaut, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, 1998, y V.

- e) *La inversión privada.* A finales de los ochentas, la matrícula en IES privadas representaba menos de 20 por ciento del total. En los noventas su participación creció hasta el umbral de 30 por ciento, proporción que se ha mantenido hasta el presente. El crecimiento de la educación superior privada se atribuye, por una parte, a la insuficiencia de la oferta pública, principalmente en las carreras de mayor demanda y, por otra, a los elevados costos de las opciones privadas de buena calidad académica. En los últimos años, los segmentos de la educación superior privada que exhiben un mayor dinamismo se concentran en la oferta de posgrado, en que han alcanzado una cuota de 49.7 por ciento de la oferta total, y en el segmento de educación superior no escolarizada, en que la participación de la inversión privada equivale a 52.6 por ciento del total correspondiente.⁶

Como resultado de tales dinámicas, el sistema de educación superior triplicó su población escolar entre 1990 y 2016, al pasar de 1.2 a 3.7 millones de estudiantes en el sistema escolarizado, lo que significó transitar de un promedio de atención al grupo de edad relevante de menos de 15 por ciento en 1990 a más de una tercera parte en la actualidad.⁷

A la par del crecimiento y la diferenciación del sistema, se han registrado modificaciones importantes en el ámbito de su gestión, las cuales guardan estrecha relación con las fórmulas que se han

Ramírez, "El normalismo: proyecto, procesos institucionales y actores", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 2010, pp. 98-113.

6 Quienes han estudiado el desarrollo reciente de la educación superior privada en México coinciden en identificar dos etapas diferentes. La primera corresponde a los sexenios de los presidentes Zedillo y Fox, lapso en el cual se registra una fuerte dinámica de crecimiento impulsada por la flexibilización de la normativa correspondiente. El segundo periodo coincide con las administraciones de Calderón y Peña Nieto, en donde se estabiliza la tendencia de crecimiento y hasta llega a disminuir en comparación con la observada en el sector público. Véanse al respecto los estudios de A. Acosta, *La educación superior privada en México*, 2005; J. C. Silas, "Realidades y tendencias en la educación superior privada mexicana", *Perfiles Educativos*, 2005, pp. 7-37, y G. Álvarez Mendiola, "El fin de la bonanza: la educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI", *Reencuentro*, 2011, pp. 10-29.

7 Para un panorama, con énfasis en las dimensiones cuantitativas del sistema, véase R. Tuirán y J. L. Ávila, "La educación superior: escenarios y desafíos", *Este País*, 2011, pp. 28-33.

desprendido de la transición política nacional bajo las pautas del federalismo.⁸

Entre las transformaciones de mayor relieve en la educación superior del periodo aquí analizado, es posible destacar las siguientes:

- Se ha desarrollado una mayor diversidad de áreas académicas, científicas y tecnológicas, y el conjunto de las IES presenta una amplia oferta de estudios, lo que sienta bases para la integración de sistemas estatales de educación superior. La creación de IES públicas en los últimos años representó un importante avance en términos de ampliación de oportunidades bajo un criterio de equidad. No obstante, es preciso señalar que pese a la tendencia aperturista, la oferta educativa superior en México sigue dejando fuera del sistema a casi siete de cada diez mexicanos en edad universitaria.
- Las universidades tecnológicas y politécnicas han contribuido a la diversificación en la orientación y la duración de los programas en vinculación con los sectores productivos de las regiones. Las universidades interculturales, de reciente creación, han planteado un nuevo modelo de formación y han favorecido la incorporación de estudiantes indígenas a la educación superior. Por supuesto, los esfuerzos en esta materia son incipientes e incompletos, pues el rezago educativo en el nivel superior resulta especialmente agudo en el medio rural e indígena.
- Se han desplegado nuevas formas de cooperación interinstitucional, en distintos sectores, en el ámbito de las entidades federativas y de las asociaciones institucionales, científicas y profesionales. Asimismo, las IES han desarrollado una variedad de acciones de vinculación con empresas, comunidades y organismos sociales que responden a la intencionalidad de alcanzar una mayor pertinencia educativa. Tal aspiración está en ciernes y resulta im-

8 Estos aspectos han sido desarrollados por diversos autores con mayor amplitud: R. Rodríguez-Gómez, "Continuidad y cambio de las políticas de educación superior en México", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2002, pp. 133-154, y R. Rodríguez-Gómez y H. Casanova, "Higher education policies in Mexico in the 1990s: a critical balance", *Higher Education Policy*, 2005, pp. 51-65.

portante generar mecanismos de valoración acerca de una efectiva articulación de las IES con una sociedad que demanda una mayor y mejor presencia de dichas instituciones.

- El sistema forma hoy sus propios académicos con maestría y doctorado, y continúa impulsando su formación y la actualización en instituciones reconocidas de otros países. El Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), ha logrado generar efectos positivos en la superación del personal académico y en la consolidación de las capacidades académicas de las universidades públicas. No podrían desconocerse tampoco otros efectos no esperados que representan un reto para las IES y que incluyen desde la puesta en marcha de programas improvisados hasta la simulación y el formalismo. Son sin duda cuestiones que deben identificarse con claridad y que forman parte de una problemática de orden más amplio.
- Otro efecto que vale la pena considerar es que la planta de investigadores en ciencias y humanidades, así como la planta de tecnólogos ha logrado mantener una tendencia ascendente. En términos generales, ambos sectores han alcanzado avances significativos en términos de la calidad y la proyección nacional e internacional de su formación y resultados académicos. Sin embargo, es pertinente señalar que los esfuerzos por mantener la tendencia incremental también podrían estar generando efectos negativos en términos de mantener la exigencia académica. Al respecto conviene fortalecer una perspectiva crítica y analítica.
- Se encuentran en marcha diversos procesos y organismos de evaluación, acreditación y certificación y, en términos generales, se ha logrado construir una cultura de la evaluación en las IES. Debe considerarse que este tema ha generado efectos paradójicos, pues si bien en la educación superior se ha logrado definir algunos criterios de desempeño, la implantación de estas medidas y estrategias ha propiciado resultados no deseados. Sobre

esta cuestión existe una literatura creciente y una preocupación en importantes sectores académicos.⁹

- Las políticas de modernización dirigidas a las instituciones públicas, articuladas en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional a partir de 2001, han ampliado y mejorado de manera significativa las instalaciones físicas, la infraestructura bibliotecaria y de cómputo, las tecnologías de información y comunicación y los laboratorios y talleres. Asimismo, han incidido, entre otros aspectos, en el mejoramiento de las actividades sustantivas: la innovación curricular, la modificación de prácticas educativas, el desarrollo de modalidades no escolarizadas, el establecimiento de sistemas de tutorías a estudiantes y el mejoramiento de la calidad de los programas educativos.
- En diversas IES particulares se han emprendido procesos de mejora y aseguramiento de la calidad académica. Se han atendido aspectos como nivel de la planta docente, infraestructura de apoyo al aprendizaje, desarrollo de programas de posgrado; investigación, difusión y extensión, y evaluación y acreditación de los programas de estudio. Se trata por supuesto de una tendencia incipiente y los esfuerzos descritos son de diversa magnitud y profundidad.
- Se han logrado algunos resultados en términos de la integración de todos los institutos tecnológicos en un sistema inicial que permite el diseño de políticas de interés nacional aplicables a la realidad socioeconómica de las entidades federativas. Se sabe, sin embargo, que los resultados son aún parciales y que se está muy lejos de lograr un sistema coherente y articulado en sus diversos componentes. Asimismo, las asimetrías regionales y estatales dificultan el proceso de integración mencionado.
- Se iniciaron reformas a los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales y se canalizaron recursos para disminuir

9 Véase, por ejemplo, W. de Vries y G. Álvarez, "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", *Revista de la Educación Superior*, 2005, pp. 81-105; R. Kent, "La dialéctica de la esperanza y la desilusión en las políticas de educación superior en México", *Revista de la Educación Superior*, 2005, pp. 63-79; A. Acosta, *Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*, 2009.

los pasivos que más impactan las finanzas institucionales. No obstante, el reto demográfico es de tal magnitud que aún queda mucho por hacer, y tanto en los diferentes órdenes del gobierno como en las propias instituciones, se sigue enfrentando un escenario que demanda la mayor responsabilidad compartida.

- Se han sentado las bases para el apoyo financiero a estudiantes de escasos recursos mediante el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior y otras iniciativas. Tal cuestión no impide señalar que los esfuerzos son insuficientes y que un programa integral de apoyo a los estudiantes de los sectores más desfavorecidos deberá articular las actividades de los más diversos órdenes y niveles de los gobiernos nacional y estatal.

Respecto a la gestión de los presidentes Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, son especialmente destacables los resultados de la política sectorial en materia de crecimiento y diversificación del sistema de educación superior, el impulso a los programas tendientes a reforzar la calidad académica de las instituciones y los programas, así como las pautas para la consolidación de una cultura de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones que integran el sistema. En un balance de resultados de la gestión sexenal, elaborado en la Subsecretaría de Educación Superior, se destacan elementos como los siguientes:

Primero, en materia de expansión y cobertura, el sistema ha logrado mantener y aun incrementar el ritmo de crecimiento establecido en la primera mitad de la década, es decir, la generación de casi 100 000 nuevas plazas escolares por año en el conjunto del sistema, y más de 60 000 en el sector público. Esta pauta de crecimiento se ha traducido, durante las administraciones indicadas, en el incremento de un punto porcentual por año en el indicador de cobertura.

En segundo lugar, la estrategia de mejorar el perfil académico de la planta docente registra datos positivos. En la actualidad dos terceras partes del profesorado de tiempo completo, adscrito a las universidades federales y las universidades públicas de los estados,

cuentan con estudios de posgrado. No obstante, esa proporción no es tan favorable en el resto de los subsistemas de educación superior.

También es relevante que el número de programas de licenciatura universitaria y tecnológica que cuenta con un reconocimiento público de calidad se ha incrementado notablemente en los últimos años. Y ello está relacionado claramente con los procesos de evaluación y acreditación de programas realizados por los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior, y por organismos competentes avalados por el Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior.

La continuidad del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional y del Programa Nacional de Mejoramiento del Profesorado ha estimulado, mediante fondos concursables, la planeación estratégica en las universidades, la formación y el desarrollo de cuerpos académicos de docencia e investigación, y el desarrollo de proyectos correspondientes a las funciones académicas de las instituciones. Hoy en día la casi totalidad de las universidades públicas federales y estatales cuenta con programas integrales de fortalecimiento institucional, con cuerpos y redes académicas de distinto nivel de consolidación, y con proyectos académicos o de gestión institucional financiados mediante fondos concursables.¹⁰

En el sexenio del presidente Calderón Hinojosa el esquema de crecimiento con diversificación y descentralización se reitera y profundiza. De 2007 a 2010 se crearon un total de 90 IES públicas; entre ellas se encuentran 39 institutos tecnológicos, 24 universidades politécnicas, tres universidades interculturales y cinco universidades públicas estatales. Por otra parte, las fórmulas de subsidio fiscal a los subsistemas han mantenido un señalado grado de variación entre sí; sin embargo, es posible discernir algunas tendencias comunes. Las instituciones que dependen exclusivamente de asignaciones federales son las integradas al sistema de universidades federales y los institutos tecnológicos federales; este conjunto representa casi

10 Véase H. Casanova y R. Rodríguez-Gómez, "Modernización incierta: un balance de las políticas de educación superior en México", *Perfiles Educativos*, 2005, pp. 40-56.

35 por ciento del gasto público aplicado en educación superior. En segundo lugar se encuentran las IES subsidiadas con participación federal mayoritaria; es el caso de la mayoría de las universidades públicas de los estados, así como de las universidades interculturales. El rango de esta fórmula es más bien amplio: desde universidades como las de Guerrero, San Luis Potosí y Oaxaca, que integran en su presupuesto ordinario cerca de 90 por ciento de aportaciones federales, hasta universidades como las de Veracruz, Sonora, Coahuila y Quintana Roo, con subsidio paritario, o bien la Universidad de Guadalajara, donde el subsidio estatal representa más de 60 por ciento del presupuesto ordinario. El grupo de instituciones integrado a esta fórmula de financiamiento consume más de 55 por ciento del gasto público total asignado a la educación superior. Por último, está el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas, así como el de los institutos tecnológicos descentralizados, donde la fórmula de subsidio es estrictamente paritaria: 50 por ciento de la Federación y 50 por ciento de gasto estatal.

Asimismo, se redobló la estrategia de distribuir recursos extraordinarios para programas de ampliación de matrícula, equipamiento e infraestructura, reforma académica y reforma administrativa. Los fondos extraordinarios han tenido un crecimiento notable tanto en su número como en alcance y monto: mientras que en 2000 existían tan sólo cuatro de estos instrumentos de financiamiento, para 2010 ya eran 17 fondos, que benefician no sólo a las universidades públicas estatales (UPE), sino también a los institutos tecnológicos, las universidades tecnológicas y las universidades interculturales. Es tal la importancia adquirida por estos fondos que, en los últimos cuatro años, alrededor de 25 por ciento del presupuesto asignado a las UPE se entregó por esta vía, cuando en 2000 y 2006 representaron alrededor de 8 y 10 por ciento del subsidio total, respectivamente.¹¹

11 Véase: J. Mendoza, *Financiamiento público de la educación superior en México: fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011*, 2011.

LA RELACIÓN ENTRE LA UNAM Y EL PODER POLÍTICO ENTRE 2000 Y 2015¹²

Las primeras décadas del siglo XXI representan para la UNAM un periodo de transición y de superación de una crisis inédita para la institución: la de su cierre por casi diez meses. En el ámbito externo a la Universidad Nacional se trata de un ciclo de doble alternancia pues implicó tanto el ascenso del PAN como el regreso del PRI. No obstante lo anterior, es posible sostener que las alternancias estuvieron signadas por una serie de estrategias gubernamentales que mantuvieron ciertas consistencias e incluso, en algunos casos, continuidad. Así, aunque los grupos políticos del PRI y del PAN experimentaron diversas tensiones y disputas por el poder, es posible sostener que algunas líneas mayores de la gestión gubernamental —especialmente en materia económica pero también en el tema educativo— mantuvieron una consistencia que hacía pensar en políticas de carácter transpartidista y transexenal. En el periodo más reciente, el que va de 2012 a 2018, dicha relación partidista se institucionalizó e integró incluso al Partido de la Revolución Democrática (PRD), con la firma del llamado Pacto por México, centrado en la reforma a tres ámbitos cruciales: el educativo, el energético y el de comunicaciones. Todo ello en un marco social que también mantuvo una gran consistencia transexenal y que se caracterizó por la creciente brecha entre ricos y pobres, así como por el incremento de la violencia y la criminalidad.

Las primeras décadas del siglo XXI dieron cabida a importantes hechos que permitieron que la Universidad Nacional trascendiera la compleja problemática que la había mantenido cerrada por casi un año. Así, de la prolongada huelga estudiantil de 1999-2000 la institución pasó durante los años siguientes a la recuperación de su presencia nacional e internacional. En el presente trabajo prevalece una mirada que se centra en los grandes hechos políticos generados por

12 En este apartado se retoman algunas de las líneas desarrolladas en H. Casanova, "La UNAM entre el 2000 y 2015: de la crisis a la estabilidad institucional", en *idem* (coord.), *La UNAM y su historia. Una mirada actual*, 2016, pp. 247-275.

el propio gobierno institucional —tanto del rectorado de Juan Ramón de la Fuente como del de José Narro, así como en la dimensión financiera de la institución—, pero ello no implica que no se valore la actividad de otros sectores universitarios, sino simplemente que el foco del análisis se orienta al ámbito de las decisiones universitarias.

La UNAM entre 2000 y 2007

La entrada de la UNAM al nuevo siglo fue por demás singular. En el ámbito interno la institución vivía una intensa crisis y en el externo la alternancia partidista abría nuevos retos. De manera particular, la llegada de Vicente Fox al poder tendría efectos paradójicos para la institución pues, si bien se tendía una mayor distancia entre el gobierno y la institución, ello también significaba una mayor independencia. Por otro lado, las relaciones de la UNAM con otros actores políticos como el Legislativo federal o el gobierno de la ciudad de México se fortalecerían al haber un mayor balance e incluso una mejor posición de la institución en el tratamiento de importantes temas como el financiamiento.¹³

La alternancia partidista también implicaría una singular recomposición de los grupos políticos, pues diversos actores provenientes del ámbito gubernamental e incluso del priismo encontrarían acomodo en la burocracia institucional. Asimismo, un sector de la izquierda universitaria se integraría al gobierno de la UNAM, lo que daría un perfil renovador y aun progresista al discurso del poder institucional. Así, el nuevo siglo daría cabida a una sutil transformación de las formas universitarias y a la integración de nuevos actores —provenientes de los sectores menos beligerantes— en el campo de las decisiones institucionales. En tal sentido, el discurso institucional integraría, a sus planteamientos tradicionales, demandas tales como la “democracia y gratuidad de la educación superior”, o incluso la

13 Véase: H. Casanova, “La UNAM y su gobierno en cuatro décadas (1970-2010)”, en R. Rodríguez (coord.), *El siglo de la UNAM: vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional*, 2013, pp. 56-67.

“defensa del bachillerato” hasta entonces patrimonio de la izquierda universitaria.¹⁴

La llegada del rector Juan Ramón de la Fuente, hasta entonces secretario de Salud del gobierno priista encabezado por Ernesto Zedillo, abrió un amplio proceso de reconstitución del tejido universitario e implicó la recuperación del orden institucional en la UNAM. Si bien en su primer año de gestión el nuevo rector apeló a una medida altamente controvertida —la entrada de la Policía Federal Preventiva al campus central—, también impulsó una intensa campaña de imagen institucional que logró importantes efectos positivos, tanto en el nivel nacional como en el internacional. Así, al final de su primer periodo había logrado la contención del movimiento estudiantil y el inicio de un proyecto institucional que recuperaba la confianza nacional en la UNAM.

Aunque los beneficios de la recuperación política de la institución serían notables, el segundo periodo del rector De la Fuente mantendría una propuesta académica relativamente discreta para una institución de las dimensiones de la UNAM, y los avances en esa materia serían apenas perceptibles para el conjunto institucional. No obstante lo anterior, la segunda gestión del rector De la Fuente estaría caracterizada por una cierta distancia entre las autoridades universitarias y el gobierno federal. Asimismo, las relaciones entre la institución y otras fuerzas políticas comenzaban a tomar mayor fuerza y sentido.

La doble gestión del rector De la Fuente lograba, después de ocho años, una importante recuperación de la estabilidad institucional y, tal como se ha insistido, una revaloración de la imagen universitaria ante los más diversos escenarios nacionales e internacionales. Al respecto deben ponderarse los esfuerzos por posicionar a la UNAM en los *rankings* universitarios, especialmente los del Instituto Universitario de Educación Superior de la Universidad de Shanghai,

14 Acerca de la configuración histórica de estos planteamientos, véase I. Ordorika, “La universidad constructora de Estado”, en R. Rodríguez, (coord.), *El siglo de la UNAM...*, pp. 108-120.

y el *Higher Education Supplement* de *The Times*.¹⁵ Sin embargo, debe tenerse presente que diversos sectores de la comunidad también hacían notar las insuficiencias que aún quedaban en materia de reforma y gobierno institucional, pues las demandas a favor de una mayor apertura y democratización de los procesos de decisión quedaban una vez más pendientes.

La UNAM entre 2007 y 2015

La llegada del rector José Narro, quien dirigiría la institución entre 2007 y 2011, así como entre 2011 y 2015, constituía el innegable signo de que la Universidad Nacional había logrado superar las inciertas condiciones que la mantuvieron cerrada por casi un año. Los esfuerzos de la UNAM para reconstruir el ambiente académico y los diversos hechos que tuvieron que sumarse para recuperar la institucionalidad son variados y aún se encuentran a la espera de mayores análisis. Baste señalar por ahora que el tránsito entre dos personalidades con tanta afinidad política entre sí —De la Fuente y Narro— da cuenta de una condición de paz institucional que contrasta ampliamente con la crítica condición de apenas unos años atrás.

La primera gestión del rector José Narro se desarrolló bajo la presidencia del panista Felipe Calderón, quien había realizado estudios de licenciatura en la Escuela Libre de Derecho, así como de maestría en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Universidad de Harvard. Aunque esto no significa que obligadamente estaría lejos de la UNAM, lo cierto es que durante los años de la presidencia de Calderón los encuentros públicos con el rector de la UNAM estarían marcados por una cierta distancia. Lo anterior resulta paradójico pues, como se verá en el apartado siguiente, el financiamiento público a la Universidad Nacional mantendría una tendencia ascendente. No obstante, el deteriorado clima político nacional y el imparable incremento de la violencia motivaron una

15 UNAM, *Memoria 2003*; *idem*, *Memoria 2004*; *idem*, *Memoria 2005*; *idem*, *Memoria 2006*; *idem*, *Memoria 2007*.

reiterada presencia del rector en los medios, las más de las veces para cuestionar los esquemas gubernamentales. Asimismo, se hizo cada vez más frecuente escuchar la voz institucional, refrendando un discurso que se alejaba de los planteamientos del neoliberalismo panista y que retomaba el ideario de una universidad pública, democrática y abierta a los grandes sectores sociales.

Durante la primera gestión del rector José Narro se vivió en la UNAM una profundización de las transformaciones académicas. Tal cuestión representa un avance importante en relación con los avances académicos de la gestión anterior, así como una paradoja, pues en la UNAM es bien conocido que el perfil del rector Narro se orientaba mucho más a las realizaciones políticas que a las académicas. No obstante, los logros en términos académicos comenzaron a ser importantes: entre el ciclo escolar 2007-2008 y el ciclo escolar 2011-2012, la población estudiantil pasó de 299 688 a 324 420 alumnos (un aumento de cerca de 25 mil estudiantes). De igual manera se estableció la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES), en León, Guanajuato (luego de 36 años de no haberse creado ninguna otra escuela de esas dimensiones). Asimismo se fortaleció la educación a distancia y en línea, lo que extendió la presencia de la UNAM en 11 entidades de la república. En ese periodo se crearon, además, 10 nuevas carreras y se pasó de 150 a 165 la cifra total de planes de estudio del nivel de licenciatura.¹⁶

Una de las aportaciones más visibles del rectorado de Narro es la que refiere el fortalecimiento de la colegialidad universitaria. Es decir, la atención que mereció uno de los ángulos cruciales de la Universidad Nacional: el de su gobierno. Durante la gestión referida se promovió la ampliación de la base de representación del Consejo Universitario, el cual pasó de 229 a 284 consejeros. Esto significaría un importante incremento de estudiantes, trabajadores e investigadores, incorporando además otras figuras como los técnicos académicos. En tal periodo destacan otros dos hechos que muestran la recuperación de la institucionalidad: la recepción del Premio Príncipe de Asturias en 2009 y la celebración del Centenario de la

16 L. Orozco, "Cambios cuantitativos 2007-2011", 2012.

Universidad Nacional en 2010. Ambos hechos constituyen un reconocimiento al papel de la institución en el marco de la educación superior pública de México. Sería imposible dejar de mencionar que en esta primera gestión tuvieron lugar hechos de violencia e inestabilidad en los espacios universitarios. El más grave, el homicidio de una persona presuntamente vinculada con la distribución de drogas.

CUADRO 1

Población escolar de laUNAM (matrícula escolarizada y del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia)

Ciclo escolar	Población total	Propedéutico Música	Bachillerato ^a	Técnico	Licenciatura	Posgrado
1999-2000	255 226	541	100 926	2 317	134 172	17 270
2000-2001	245 317	607	95 372	2 013	130 778	16 547
2001-2002	251 149	641	96 798	1 867	133 933	17 910
2002-2003	259 036	651	100 111	1 721	138 023	18 530
2003-2004	269 143	588	104 554	1 609	143 405	18 987
2004-2005	279 054	585	105 972	2 479	150 253	19 765
2005-2006	286 484	745	106 913	1 645	156 434	20 747
2006-2007	292 889	729	106 298	1 264	163 368	21 230
2007-2008	299 688	739	107 447	1 084	167 891	22 527
2008-2009	305 969	738	107 848	1 064	172 444	23 875
2009-2010	314 557	746	108 699	1 024	179 052	25 036
2010-2011	316 589	767	109 530	362	180 763	25 167
2011-2012	324 413	833	110 119	97	187 195	26 169
2012-2013	330 382	812	111 982	3	190 707	26 878
2013-2014	337 763	804	113 179	5	196 565	27 210
2014-2015	342 542	742	112 576	0	201 206	28 018

Fuentes: UNAM, "Población escolar", 2000-2015, *idem*, *Series estadísticas UNAM*, 2017.

Nota: ^a Incluye Iniciación Universitaria.

La segunda gestión del rector Narro, que corresponde al periodo 2011-2015, transcurrió en el singular marco de la nueva alternancia política en México: la que devolvía el poder presidencial al PRI. Ello constituía una condición paradójica para la UNAM, pues se aseguraban las históricas simpatías del régimen priista hacia la institución pero se perdía en distancia e independencia. Además, para la comunidad universitaria no era ningún secreto que el rector Narro formaba parte de ese grupo político y ello constituyó un reto constante pues, ante determinados hechos —como la infortunada desaparición de los normalistas de Ayotzinapa— el rector se vería instado a cuestionar con mayor claridad y energía el papel del gobierno.

En términos reales, el peso de la UNAM frente al nuevo gobierno también fue relativo y, si bien hacen falta mayores estudios al respec-

to, es posible sostener que las decisiones gubernamentales apenas si consideraron a la institución. Es el caso del documento que se elaboró a iniciativa del rector Narro y que fue puesto a la disposición del gobierno de Peña Nieto para impulsar “una política de Estado en materia de educación superior, ciencia y tecnología”, y para “realizar una reforma integral del sistema educativo mexicano”.¹⁷ Como es bien sabido, el gobierno mexicano impulsó una reforma educativa distante de las propuestas de la UNAM.

En el ámbito interno uno de los problemas más presentes y que se enlazaba con el conflicto de 1999-2000 era el relacionado con la ocupación del auditorio Justo Sierra —conocido también como Che Guevara—. Dicha ocupación, extendida por más de tres lustros, manifestaba la existencia de un conflicto político no resuelto del todo y constituía un peligro latente para la comunidad universitaria.

EL FINANCIAMIENTO DE LA UNAM DE 2000 A 2015

Desde el punto de vista financiero, al tomar el periodo comprendido por las dos rectorías que venimos considerando, lo primero que salta a la vista es una notable e ininterrumpida tendencia al crecimiento. Cuando el rector De la Fuente se hizo cargo de la UNAM, a finales de 1999, el presupuesto asignado a la institución ascendía a 10.7 miles de millones de pesos, en el último año de su gestión (2007) el presupuesto prácticamente se había duplicado al alcanzar la cifra de 20 000 millones de pesos. Otro tanto ocurrió durante el rectorado de José Narro, en que se transitó de 22.2 miles de millones de pesos en 2008 a 37.8 miles de millones de pesos en 2015. Las cifras expresadas corresponden a valores corrientes, pero, aun si se toman en cuenta los valores constantes de la serie, se puede advertir que el presupuesto de egresos de la UNAM observó una pauta de crecimiento superior a la inflación registrada en el periodo. En la administración del rector De la Fuente el incremento total del periodo (2000 a

17 J. Narro y D. Moctezuma, “Hacia una reforma del Sistema Educativo Nacional”, en *Plan Educativo Nacional*, 2012.

2007) fue de 24.4 por ciento en pesos constantes, es decir, descontando la inflación, y durante el periodo rectoral de José Narro (2008 a 2015) se tuvo un aumento de 32.7 por ciento, asimismo en pesos constantes (cuadros 2, 3 y 4).

CUADRO 2

Presupuesto de egresos de la UNAM por funciones 2000-2016 (pesos corrientes)

Año	Total	Docencia	Investigación	Extensión universitaria	Gestión institucional
2000	10 686 631 573	6 435 152 351	2 567 822 326	927 976 677	755 680 219
2001	12 826 040 031	7 724 587 223	3 152 771 597	1 078 568 242	870 112 969
2002	14 106 594 841	8 468 019 430	3 604 907 916	1 073 233 095	960 434 400
2003	15 374 067 639	9 225 176 256	3 888 180 456	1 213 941 807	1 046 769 120
2004	16 456 140 562	9 835 832 236	4 155 287 017	1 303 826 758	1 161 194 551
2005	18 031 947 178	10 890 995 016	4 647 643 289	1 423 623 432	1 069 685 441
2006	19 190 124 992	11 670 480 353	4 852 707 426	1 607 263 147	1 059 674 066
2007	19 961 808 003	12 159 540 033	5 063 831 360	1 652 034 350	1 086 402 260
2008	22 223 490 070	13 706 337 880	5 626 005 751	1 736 620 839	1 154 525 600
2009	24 337 073 934	14 785 448 244	6 182 699 524	2 121 740 445	1 247 185 721
2010	27 065 852 148	16 168 076 761	7 256 642 076	2 280 491 831	1 360 641 480
2011	29 223 146 316	17 679 847 099	7 642 065 810	2 423 188 402	1 478 045 005
2012	31 653 775 147	19 221 335 865	8 233 469 570	2 602 120 499	1 596 849 213
2013	33 719 513 991	20 973 542 051	8 478 008 145	2 572 529 017	1 695 434 778
2014	35 584 146 143	21 964 531 804	9 061 644 867	2 763 110 824	1 794 858 648
2015	37 755 686 350	23 006 726 623	9 681 786 082	3 048 866 976	2 018 306 669
2016	39 381 976 365	23 980 392 594	10 184 981 741	3 145 083 746	2 071 518 284

Fuentes: UNAM, *Cuenta anual 2000-2015, 2017; idem, "Presupuesto 2016"* (documento interno).

CUADRO 3

Presupuesto de egresos de la UNAM por funciones 2000-2016 (pesos constantes)

	Total	Docencia	Investigación	Extensión universitaria	Gestión institucional
2000	21 787 897 996	13 119 984 726	5 235 274 607	1 891 958 289	1 540 680 374
2001	24 812 578 458	14 943 577 758	6 099 185 128	2 086 541 057	1 683 274 515
2002	25 843 746 328	15 513 690 477	6 604 310 024	1 966 198 375	1 759 547 451
2003	26 575 424 765	15 946 526 534	6 721 061 050	2 098 404 919	1 809 432 263
2004	26 266 142 506	15 699 268 623	6 632 378 991	2 081 077 231	1 853 417 661
2005	27 303 822 193	16 491 052 712	7 037 422 233	2 155 638 583	1 619 708 665
2006	27 333 888 543	16 623 112 635	6 912 063 573	2 289 341 614	1 509 370 722
2007	27 106 874 138	16 511 887 160	6 876 363 069	2 243 358 277	1 475 265 633
2008	28 463 582 002	17 554 914 685	7 205 721 313	2 224 243 334	1 478 702 669
2009	30 109 192 828	18 292 170 761	7 649 074 522	2 624 961 915	1 542 985 630
2010	32 047 885 093	19 144 147 518	8 592 377 958	2 700 263 777	1 611 095 840
2011	32 872 529 216	19 887 704 219	8 596 406 044	2 725 795 870	1 662 623 083
2012	34 484 640 512	20 940 341 377	8 969 806 507	2 834 833 746	1 739 658 881
2013	36 001 995 899	22 393 246 092	9 051 886 529	2 746 664 117	1 810 199 161
2014	36 758 422 952	22 689 361 345	9 360 679 144	2 854 293 480	1 854 088 983
2015	37 774 302 168	23 018 070 319	9 686 559 783	3 050 370 250	2 019 301 815
2016	39 381 976 365	23 980 392 594	10 184 981 741	3 145 083 746	2 071 518 284

Fuentes: UNAM, *Cuenta anual 2000-2015, 2017; idem, "Presupuesto 2016"* (documento interno).

CUADRO 4

Presupuesto de egresos de la UNAM por funciones 2000-2016 (distribución porcentual)

	Total	Docencia	Investigación	Extensión universitaria	Gestión institucional
2000	100.00	60.22	24.03	8.68	7.07
2001	100.00	60.23	24.58	8.41	6.78
2002	100.00	60.03	25.55	7.61	6.81
2003	100.00	60.00	25.29	7.90	6.81
2004	100.00	59.77	25.25	7.92	7.06
2005	100.00	60.40	25.77	7.90	5.93
2006	100.00	60.82	25.29	8.38	5.52
2007	100.00	60.91	25.37	8.28	5.44
2008	100.00	61.68	25.32	7.81	5.20
2009	100.00	60.75	25.40	8.72	5.12
2010	100.00	59.74	26.81	8.43	5.03
2011	100.00	60.50	26.15	8.29	5.06
2012	100.00	60.72	26.01	8.22	5.04
2013	100.00	62.20	25.14	7.63	5.03
2014	100.00	61.73	25.47	7.77	5.04
2015	100.00	60.94	25.64	8.08	5.35
2016	100.00	60.89	25.86	7.99	5.26

Fuentes: UNAM, *Cuenta anual 2000-2015, 2017*; *idem*, "Presupuesto 2016" (documento interno).

La distribución del presupuesto de la UNAM por funciones¹⁸ permite apreciar que, en términos reales (pesos de 2016), las cinco categorías funcionales en que se distribuyen los recursos —educación media superior, educación superior, educación de posgrado, ciencia y tecnología y desarrollo cultural— aumentan el monto de sus recursos en el periodo. El cálculo de las variaciones anuales de los rubros de gasto muestra diferencias interesantes entre los grandes rubros de gasto de la distribución. Durante el periodo considerado, los rubros de docencia y extensión observaron una dinámica de crecimiento muy cercana al promedio global, con 4.9 por ciento y 4.4 por ciento respectivamente. El presupuesto para investigación, en cambio, creció a un ritmo superior: 6.1 por ciento anual en promedio. En cambio, el rubro de gestión institucional, que observa un crecimiento anual apenas mayor a uno por ciento (1.4 por ciento), posibilitó que se diera preferencia presupuestal a la investigación sin tener que castigar las funciones de docencia y extensión.

En la UNAM el gasto en docencia representó la mayor cantidad y proporción del gasto total. Al considerar el gasto en la función docente, con excepción de los años 2000 y 2010, los recursos del

18 La información estadística correspondiente a esta sección se basa en datos de la Dirección General de Planeación de la UNAM. Base de datos, Series Estadísticas UNAM.

presupuesto asignados a ella siguen una tendencia ascendente, similar a la que experimenta la matrícula total de la institución. Según la distribución del gasto docente por estudiante de la UNAM, el gasto total por estudiante en el año 2000 ascendía a 47 404, mientras que en 2015 dicha proporción sumó 60 623, ambas cifras en pesos constantes de 2016. Para ponderar este crecimiento conviene tomar en cuenta que en 2000 la matrícula total de la universidad, considerando todos los niveles y modalidades de la oferta, era de 255 226 estudiantes. Dicha matrícula totalizó, en 2015, la cifra de 342 542 alumnos. Es decir, en el periodo la matrícula se incrementó en un total de 87 316 estudiantes o bien 34.2 por ciento más que en el primer año del periodo. El mayor aumento relativo del gasto por alumno se registró en el nivel de bachillerato, en que pasó de 27 927 a 44 259 pesos constantes en el lapso de 2000 a 2015. En cambio, en el resto del sistema (licenciatura y posgrado) el cambio relativo fue mucho menor: de 60 752 a 68 712 pesos constantes en el mismo periodo. La explicación de esta dinámica radica en que en el nivel de bachillerato el volumen de matrícula se mantuvo prácticamente constante (de 100 926 a 113 179 alumnos), mientras que la licenciatura y el posgrado universitario experimentaron notables incrementos debidos, por una parte, a la apertura de nuevos programas y, por otra, a la expansión de la oferta de educación abierta y a distancia.

Los resultados anteriores parecen indicar que el aumento en el presupuesto de la UNAM, por lo tanto, no es un simple reflejo del incremento de la matrícula de estudiantes. Se aprecia que el crecimiento anual de la matrícula (3.0 por ciento), los nuevos nombramientos de personal académico (2.5 por ciento), el aumento del número de académicos de tiempo completo (1.0 por ciento), así como el número de académicos que participan en los programas de apoyo al desempeño (2.5 por ciento) están directamente relacionados con el incremento de los recursos, ya que todos muestran incrementos en el periodo.

Uno de los rubros de gasto más significativos, por su volumen e importancia en la vida académica de la institución, es el correspondiente a los estímulos a la productividad y el desempeño académico. El monto de los recursos destinados a estos programas muestra el

mayor crecimiento durante el periodo (aproximadamente 6.0 por ciento anual); no obstante, al analizar el peso que tienen estos recursos como proporción del presupuesto total, se aprecia que han mantenido una participación constante, que representa entre el 11 y 12 por ciento de los recursos totales. El crecimiento experimentado por dichos recursos, al igual que el experimentado por la matrícula, ha sido paralelo al crecimiento del gasto total. El caso del personal administrativo es diferente, pues su número decrece durante el periodo.

CUADRO 5

Gasto por alumnos en la UNAM (gasto docente entre matrícula) en pesos corrientes y constantes

	Pesos corrientes			Pesos constantes (base 2016)		
	UNAM	Educación superior	Educación media superior	UNAM	Educación superior	Educación media superior
2000	23 251	29 798	13 698	47 404	60 752	27 927
2001	29 143	36 680	17 813	56 379	70 959	34 460
2002	31 372	38 879	19 894	57 475	71 228	36 446
2003	33 922	42 422	20 937	58 637	73 330	36 191
2004	34 986	43 921	21 394	55 842	70 103	34 147
2005	35 918	44 582	22 408	54 387	67 506	33 930
2006	37 197	45 649	23 496	52 983	65 022	33 467
2007	38 466	46 644	24 526	52 234	63 339	33 304
2008	42 014	50 666	26 938	53 811	64 892	34 502
2009	43 764	51 909	29 180	54 143	64 220	36 101
2010	47 195	54 125	34 392	55 882	64 088	40 723
2011	51 156	59 995	34 708	57 545	67 487	39 042
2012	55 081	63 619	38 676	60 007	69 309	42 135
2013	56 785	65 217	40 521	60 629	69 631	43 264
2014	58 577	66 743	42 546	60 510	68 945	43 950
2015	60 593	68 678	44 237	60 623	68 712	44 259
2016	61 673	69 310	45 907	61 673	69 310	45 907

Fuentes: UNAM, *Cuenta anual 2000-2015, 2017*; *idem*, "Presupuesto 2016" (documento interno).

Los datos permiten apreciar varios aspectos: el primero es que a través de la distribución de su presupuesto total, la UNAM es capaz de reorientar las prioridades que se perciben en la distribución de los recursos federales. Mientras que la federación jerarquiza los recursos para la docencia en el nivel licenciatura y ha tendido a disminuir el peso de los recursos destinados a la ciencia y la tecnología, la UNAM también ha logrado mantener, y aun incrementar, el gasto en actividades de investigación.

El gasto de la UNAM en la función de investigación, sin ser una prioridad absoluta, observa el incremento más significativo en el periodo al prácticamente duplicarse en términos reales: de 5 235 274 607

de pesos constantes en el año 2000 a 9 686 559 783 en 2015 (ambas cifras en pesos de 2016). Como proporción del gasto total, el correspondiente a la función de investigación representa en el periodo una cuarta parte, aproximadamente, del volumen total. No obstante, a diferencia de la función docente en que el incremento de matrícula justifica la expansión del monto destinado a aquélla, en el caso de la investigación los mayores incrementos de gasto se explican por la expansión de la infraestructura destinada al efecto.

CUADRO 6

Gasto en programas de estímulos de la UNAM (millones de pesos corrientes y constantes)

	Pesos corrientes			Pesos constantes (base 2016)		
	Pride	Otros	Total	Pride	Otros	Total
2000	1 008.5	165.2	1 173.7	494.7	81.0	575.7
2001	1 207.6	188.7	1 396.3	624.2	97.5	721.8
2002	1 391.1	209.8	1 600.9	759.3	114.5	873.8
2003	1 558.0	187.3	1 745.3	901.3	108.4	1 009.7
2004	1 433.0	196.5	1 629.5	897.8	123.1	1 020.9
2005	1 885.9	210.5	2 096.4	1 245.5	139.0	1 384.5
2006	2 118.3	211.8	2 330.1	1 487.2	148.7	1 635.9
2007	2 278.2	220.5	2 498.7	1 677.7	162.4	1 840.1
2008	2 501.4	224.7	2 726.1	1 953.0	175.4	2 128.5
2009	2 757.1	225.2	2 982.3	2 228.5	182.0	2 410.6
2010	3 001.1	231.6	3 232.8	2 534.6	195.6	2 730.2
2011	3 256.3	242.5	3 498.8	2 894.8	215.6	3 110.4
2012	3 420.6	246.9	3 667.5	3 139.8	226.7	3 366.4
2013	3 737.0	256.1	3 993.1	3 500.1	239.9	3 739.9
2014	3 863.6	309.3	4 172.9	3 740.2	299.4	4 039.6
2015	4 015.9	388.7	4 404.5	4 013.9	388.5	4 402.4
2016	4 097.1	526.0	4 623.1	4 097.1	526.0	4 623.1

Fuente: UNAM, "Programas de apoyo al personal académico. Reconocimientos y estímulos al personal académico", 2000-2016, *Serías estadísticas UNAM*, 2017.

Notas: Pride: Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo

Otros. Incluye los siguientes programas: Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico de Asignatura (Pepasig), Programa de Fomento a la Docencia (Fomdoc), Programa de Apoyo a la Incorporación de Personal Académico de Tiempo Completo (PAIPA), Programa de Estímulos de Iniciación a la Investigación (PEII), Programa de Estímulos de Iniciación (PEI), Programa de Estímulos al Desempeño de Profesores y Técnicos Académicos de Medio Tiempo (Pedeti) y Programa de Estímulos y Reconocimiento al Personal Académico Emérito (PERPAE).

En el periodo del rector De la Fuente (2000 a 2007) se edificaron en la UNAM un total de 3 12 858 metros cuadrados, con un promedio de 39 107 metros cuadrados por año. Del total construido en los ocho años, 38.4 por ciento corresponde a la función docente, 39.6 a la función de investigación y el resto (22.0 por ciento) a las funciones de extensión y administración. Las cifras y proporciones son distintas en el periodo del rector Narro (2008-2015), cuando el área construida total equivale a 489 126 metros cuadrados, un promedio

anual de 61 141 metros cuadrados, y una distribución por funciones en que destaca la construcción destinada a la docencia, con 61.8 por ciento, 19.3 por ciento para investigación y el resto (18.9) para extensión y administración. No obstante la diferencia de prioridades, en ambos casos los recursos de infraestructura para investigación son destacables si se toma en cuenta que en ninguno de los dos periodos el crecimiento de la planta de investigación es equiparable al incremento en el volumen de estudiantes, lo que quiere decir que la mayor parte del gasto en investigación fue destinado a la expansión de la planta física dedicada a dicha función (cuadro 7).

CUADRO 7

UNAM, área nueva construida por año (en m²) 2000-2015

	Total	Docencia	Investigación	Extensión universitaria	Gestión institucional	Otra
2000	25 186	4 913	19 776	497	0	0
2001	46 960	37 435	8 900	625	0	0
2002	26 325	6 629	18 198	1 498	0	0
2003	26 001	10 613	11 558	3 712	1 150	-1 032
2004	46 089	26 441	13 318	4 072	2 960	-702
2005	34 094	11 562	14 219	5 260	3 161	-108
2006	28 791	631	19 419	8 741	0	0
2007	79 412	21 846	18 633	34 936	3 033	964
2008	14 187	13 727	425	35	0	0
2009	37 740	24 426	7 750	5 564	0	0
2010	42 823	27 197	4 718	9 245	1 663	0
2011	120 988	63 682	22 569	25 517	2 783	6 437
2012	86 434	61 093	15 021	8 844	1 476	0
2013	63 050	26 105	17 630	2 079	17 236	0
2014	63 511	42 261	10 802	209	10 239	0
2015	60 393	43 605	15 723	594	471	0
Suma	801 984	422 166	218 659	801 984	111 428	44 172
Promedio	50 124	26 385	13 666	6 964	2 761	347

Fuente: UNAM, "Área construida asignada por función (m²)", 2000-2015, *Series estadísticas UNAM*, 2017.

La inversión de la UNAM en planta y proyectos de investigación no sólo es la más relevante en el ámbito de la educación superior del país, sino que explica, en gran medida, la consolidación de la Universidad Nacional en su carácter de institución líder en el país en materia de investigación y desarrollo científico. La UNAM se mantiene como la institución académica de mayor peso en indicadores tales como el número de investigadores que forman parte del Sistema Nacional de Investigadores, en el número de publicaciones reconocidas por los índices bibliométricos internacionales e incluso en el número

de patentes otorgadas a instituciones universitarias. Con tales indicadores la UNAM ha conseguido ubicarse como una de las universidades de mayor peso académico en el contexto iberoamericano y también como una institución académica presente en las principales clasificaciones internacionales comparativas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El nuevo siglo constituye un espacio temporal de gran significación para la educación superior. El fenómeno de la doble alternancia partidista, así como las consecuentes diferencias políticas y las continuidades asumidas por cada grupo en el poder, dio lugar a nuevos escenarios con retos y características distintivas. Para la Universidad Nacional el tránsito a un nuevo siglo constituyó una etapa paradójica pues, si bien el signo partidista anunciaba una condición política incierta y hasta adversa, lo cierto es que esa condición devendría en una ampliación de la autonomía institucional y en la manifiesta diversificación de las negociaciones y acuerdos de la UNAM ante otras instancias del poder. En términos de financiamiento, como ya se ha reiterado, la institución experimentó una tendencia ascendente que le permitió expandir y complejizar su oferta educativa superior. Sin embargo, tales tendencias no siempre respondieron a procesos tersos de gestión sino que estuvieron enmarcadas en momentos de tensión y hasta de conflicto. A esos temas buscaremos volver en futuros trabajos.

REFERENCIAS

- Acosta Silva, Adrián, *La educación superior privada en México*, [México], IESALC-UNESCO, 2005, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140425>>, consultado el 28 de febrero, 2019.
- Acosta Silva, Adrián, *Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES, 2009.

- Álvarez Mendiola, Germán, “El fin de la bonanza: la educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI”, *Reencuentro*, núm. 60, 2011, pp. 10-29.
- Arnaut, Alberto, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, México, SEP, 1998.
- Casanova Cardiel, Hugo, “La UNAM entre el 2000 y 2015: de la crisis a la estabilidad institucional”, en *idem* (coord.), *La UNAM y su historia: una mirada actual*, México, UNAM, 2016, pp. 247-275.
- Casanova Cardiel, Hugo, “La UNAM y su gobierno en cuatro décadas (1970-2010)”, en Roberto Rodríguez-Gómez (coord.), *El siglo de la UNAM: vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 56-67.
- Casanova Cardiel, Hugo y Roberto Rodríguez-Gómez, “Modernización incierta: un balance de las políticas de educación superior en México”, *Perfiles Educativos*, vol. xxvii, núm. 107, 2005, pp. 40-56.
- Kent Serna, Rollin, “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en las políticas de educación superior en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiv, núm. 134, 2005, pp. 63-79.
- Mejía Pérez, Gustavo y Worthman, Shaye, “La descentralización de la educación superior en México a través de las universidades autónomas: un análisis preliminar de los contextos y condiciones sociales”, *Memoria del XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Chihuahua, México, 2015, pp. 1-13, <https://www.researchgate.net/publication/301202022_La_descentralizacion_de_la_educacion_superior_en_Mexico_a_traves_de_las_universidades_autonomas_un_analisis_preliminar_de_los_contextos_y_condiciones_sociales>, consultado el 18 de octubre, 2016.
- Mendoza Rojas, Javier, *Financiamiento público de la educación superior en México: fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011*, México, UNAM-DGEI, 2011 (Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional, año 2, núm. 6).
- Narro, José y David, Moctezuma, “Hacia una reforma del Sistema Educativo Nacional”, en *Plan Educativo Nacional*, México, UNAM, 2012, pp. 9-20, <<http://www.planeducativonacional.unam.mx/PDF/completo.pdf>>, consultado el 21 de octubre, 2016.

- Ordorika, Imanol, “La universidad constructora de Estado”, en Roberto Rodríguez-Gómez (coord.), *El siglo de la UNAM: vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2014, pp. 108-120.
- Orozco, Lourdes, “Cambios cuantitativos 2007-2011”, documento interno de la Coordinación de Proyectos Especiales de la Rectoría de la UNAM, México, 2012.
- Ramírez Rosales, Victoria, “El normalismo: proyecto, procesos institucionales y actores”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 98-113.
- Rodríguez-Gómez, Roberto, “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. VII, núm. 14, 2002, pp. 133-154
- Rodríguez-Gómez, Roberto, “Educación superior y transiciones políticas en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XLIII, núm. 171, 2014, pp. 9-36.
- Rodríguez-Gómez, Roberto y Hugo Casanova Cardiel, “Higher education policies in Mexico in the 1990s: a critical balance”, *Higher Education Policy*, vol. XVIII, núm. 1, 2005, pp. 51-65.
- Ruiz Larraguivel, Estela, “La educación superior tecnológica en México: historia, situación actual y perspectivas”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. II, núm. 3, 2011, pp. 35-52.
- Silas Casillas, Juan Carlos, “Realidades y tendencias en la educación superior privada mexicana”, *Perfiles Educativos*, vol. XXVII, núm. 109-110, 2005, pp. 7-37.
- Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila, “La educación superior: escenarios y desafíos”, *Este País*, núm. 239, 2011, pp. 28-33.
- UNAM, “Área construida asignada por función (m²)”, 2000-2015, *Series estadísticas UNAM*, Dirección General de Planeación, <<http://www.estadistica.unam.mx/>>, consultado el 21 de agosto, 2017.
- UNAM, *Cuenta anual 2000-2015*, Patronato universitario <<http://www.patronato.unam.mx/cuentanual.html>>, consultado el 21 de agosto, 2017.
- UNAM, *Memoria 2007*, <<http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2007/>>, consultado el 26 de octubre, 2016.

- UNAM, *Memoria 2006*, <<http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2006/>>, consultado el 25 de octubre, 2016.
- UNAM, *Memoria 2005*, <<http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2005/>>, consultado el 25 de octubre, 2016.
- UNAM, *Memoria 2004*, <<http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2004/>>, consultado el 25 de octubre, 2016.
- UNAM, *Memoria 2003*, <<http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2003/>>, consultado el 25 de octubre, 2016.
- UNAM, “Población escolar”, 2000-2015, *Series estadísticas UNAM*, Dirección General de Planeación, <<http://www.estadistica.unam.mx/>>, consultado el 21 de agosto, 2017.
- UNAM, “Programas de apoyo al personal académico. Reconocimientos y estímulos al personal académico”, 2000-2016, *Series estadísticas UNAM*, Dirección General de Planeación, <<http://www.estadistica.unam.mx/>>, consultado el 21 de agosto, 2017.
- Vries, Wietse de y Germán Álvarez Mendiola, “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana”, *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiv, núm. 134, 2005, pp. 81-105.