

## Innovación y cambio en la Universidad Autónoma Metropolitana en el futuro próximo<sup>1</sup>



**Miguel Angel Casillas<sup>2</sup>**

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

**Romualdo López Zárate<sup>3</sup>**

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Los autores proponen un ejercicio comparativo entre algunos rasgos iniciales que caracterizaron el proyecto original de la Universidad Autónoma Metropolitana con sus características actuales. Se revisan los casos de la organización académica, la organización multicampus, el sistema de gobierno y de gestión, los rasgos del personal académico y el desarrollo de la carrera académica, y el sindicalismo. Los autores se proponen analizar estos rasgos pues caracterizan el proyecto UAM, pero también constituyen aportaciones que ese proyecto institucional incorporó en el sistema de educación superior mexicano.

**Palabras clave:** Cambio institucional, Universidad Autónoma Metropolitana, organización académica, organización multicampus, sistema de gobierno y de gestión, personal académico, carrera académica, sindicalismo.

The authors of this article propose a comparative exercise involving some initial features that characterized the original project of the Universidad Autónoma Metropolitana with its present characteristics. We review the academic organization cases, the multi-campus organization, the government and management systems, the traits of the academic personnel and the development of the academic career, and unionism. The authors propose to analyze these features since they characterize the UAM's project, but also they are contributions that said institutional project incorporated into the Mexican system of higher education.

**Key words:** Institutional change, Universidad Autónoma Metropolitana, academic organization, multi-campus organization, government and management systems, academic personnel, academic career, unionism.

### Para citar este artículo:

Casillas, M. A. & López, R. (2005, julio-diciembre). Innovación y cambio en la Universidad Autónoma Metropolitana en el futuro próximo. *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, 1. Recuperado el [fecha de consulta], de <http://www.uv.mx/cpue/num1/inves/InnovacionyCambio.htm>

## Introducción

Con base en la experiencia de haber colaborado en la redacción de *Una historia de la UAM. Sus primeros 25 años* (López, González & Casillas, 2000), los autores nos proponemos un ejercicio comparativo entre algunos de los rasgos iniciales que caracterizaron el diseño original de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), allá en los años setenta, con sus características actuales. Es un intento por revisar, de manera ordenada,<sup>4</sup> el desarrollo de un conjunto de características que fundamentan la evolución de la UAM como proyecto institucional, en el marco del desarrollo del sistema de educación superior mexicano; suponemos que revisando una institución concreta podemos aprender de la experiencia y construir una perspectiva comparativa con la evolución de otras instituciones.

Por supuesto, consideramos que poniendo en claro el desarrollo de los principales rasgos de innovación que incorporó la UAM al conjunto del sistema de educación superior, estaremos en mejores condiciones para comprender el presente y para establecer el marco de posibilidades de las próximas reformas.

Consideraciones de base:

A diferencia de muchas de las universidades públicas mexicanas, la UAM ocupa una posición particular en el campo universitario –entre otros aspectos, por su carácter federal, por la composición de su planta académica, por su sistema de gobierno, por el grado diferencial de consolidación de sus comunidades académicas, por su relativa juventud institucional, etc.–, que le permiten mantener una posición específica frente a las políticas federales de educación superior, incluidas las de financiamiento.

Más allá de estas apreciaciones, para esta exposición presentamos tres consideraciones de base en referencia precisa al *cambio institucional*<sup>5</sup> que ocurre en las organizaciones universitarias. Nos interesa aportar a la discusión sobre el cambio institucional tomando como caso específico algunos aspectos del desarrollo de la UAM.

1. Marcada por su sociogénesis (en el contexto del espíritu innovador de la época y la fundada crítica a la incapacidad de reforma de las universidades tradicionales), la UAM tiene un diseño de gobierno y gestión que le permite impulsar un cambio continuo: es por su filosofía de origen tendencialmente innovadora. En ese sentido, en otras ocasiones (Casillas, 2001) hemos utilizado la metáfora de “la universidad de los experimentos”, tanto porque en ella se han puesto a prueba muchos de los elementos de innovación que han impactado al sistema de educación superior, como por haberse constituido en un referente para aplicar en otras instituciones algunas innovaciones surgidas en la UAM.

2. Con la conformación del mercado académico y el desarrollo de la profesión académica como contexto de oportunidad, la UAM conformó un segmento de

mercado con base en la investigación, que se pudo articular a la dinámica que recompuso el campo universitario y permitió la dominación de los científicos. En efecto, cuando pensamos en el prestigio adquirido, o en los mismos términos, en la posición jerárquica que ocupa la UAM en el campo de las instituciones de educación superior, sólo podemos explicar su posición dominante si consideramos varias cuestiones a la vez: la posibilidad organizacional de profesionalizar la planta de profesores, la centralidad que la investigación juega en el proyecto institucional y la articulación de las elites dirigentes de la universidad con las elites dirigentes de la educación superior a nivel nacional—a través de organismos intermedios de gestión y de legitimación de políticas públicas entre las instituciones y el gobierno, como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES),<sup>6</sup> o de organismos federales como la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica—. La recomposición del campo universitario, que desplazó de la posición dominante a las tradicionales facultades orientadas hacia las profesiones liberales (derecho, ingeniería, contabilidad y administración, y a un segmento de la medicina, la economía y la arquitectura, entre otras), ha permitido a los científicos imponer su hegemonía en términos del diseño de las políticas públicas, respecto de los criterios de la valoración del prestigio académico, y sobre los estándares de calidad que deben regir a las instituciones de educación superior.

3. Por último, consideremos que la UAM, como el resto de las universidades públicas, está sometida en su desarrollo a dos dinámicas no siempre convergentes: la dinámica que emerge de la agenda externa, proveniente en su mayor fuerza de las políticas federales de educación y del cambio en las relaciones del Estado con las universidades; y por otro lado, la fuerza específica de la agenda interna. La sociología de las universidades ha comprobado que la fuerza de la agenda interna, la capacidad autónoma de definir las prioridades institucionales, radica en la fortaleza de las comunidades académicas y en su prestigio; es esta fuerza la que logra atemperar el desigual instrumental con que el Estado interviene en la educación superior. Por supuesto, hablamos de rangos de autonomía, de una *autonomía relativa* y no de *plena autonomía* (como se decía a principios del siglo XX, cuando los gobiernos posrevolucionarios intentaron renunciar a su obligación de financiar a la Universidad), pues la dependencia financiera respecto del gobierno, el tipo de vínculos cada vez más amplios y diversos que las instituciones públicas juegan en sus respectivas localidades, configuran un espacio de posibilidades socialmente estructurado.

En el contexto de estas tres consideraciones de base, nuestro trabajo pretende contribuir a dos propósitos generales: a) revisar algunos de los rasgos innovadores de la UAM, destacar algunos signos de su desarrollo y reflexionar sobre posibles

escenarios a futuro; y b) identificar algunos de los problemas que caracterizarán el futuro próximo de la UAM (nuevos problemas y viejos problemas vigentes).

En términos del propósito del primer inciso, centraremos nuestra perspectiva en la organización académica y las instancias del desarrollo académico; el personal académico, los salarios y la carrera académica; el sistema de gobierno y la administración de los recursos; la sindicalización de profesores y trabajadores; para terminar con la organización por unidades. En ánimo de la brevedad, revisaremos muy superficialmente los problemas que hace mención el segundo inciso.

## La organización académica

Las universidades en México, antes del nacimiento de la UAM, tenían una organización académica que mantenía estructuralmente separadas la enseñanza y la investigación: la expresión organizacional se establecía entre facultades (y escuelas) e institutos (o centros) de investigación. Hacia finales de los años sesenta, esta estructura comenzó a ser seriamente cuestionada, tanto por los movimientos estudiantiles que reclamaban una reorientación de la enseñanza, como por los académicos y funcionarios con un perfil modernizante. Las críticas más importantes eran la obsolescencia de los contenidos de la enseñanza y la falta de proyectos educativos que alentaran la producción de conocimientos; se exigía el cambio de una enseñanza tradicional por una de orden científico que contribuyera al desarrollo nacional.

Con objeto de acercar la dinámica de los descubrimientos, la actualización constante y la formación de los hábitos de rigor metodológico que caracterizan a la investigación, con los procesos de enseñanza-aprendizaje, la más importante innovación que contiene el proyecto de la UAM es la vinculación de la investigación con la docencia en la figura del profesor-investigador.

En la UAM el profesor-investigador divide formalmente su jornada de trabajo a la mitad entre la enseñanza y la investigación, lo que exige un muy diferente tipo de competencias profesionales al profesorado: el académico tiene que ser capaz de desarrollar proyectos de investigación y al mismo tiempo participar de los procesos de enseñanza-aprendizaje. De acuerdo con las condiciones históricas del desarrollo de la profesión académica en México (Gil, 1994), fue muy difícil reclutar académicos que cumplieran ambas condiciones. Así, en la UAM, el modelo del profesor-investigador no ha tenido una expresión plena, y hay muchos departamentos donde los profesores dan clases pero no necesariamente son altamente productivos a nivel de investigación; dadas ciertas disposiciones administrativas, normalmente en la UAM se exige que todos los académicos impartan clase, pero también hay casos donde la investigación es lo preponderante

y la enseñanza de licenciatura es francamente secundaria o se da una fuga hacia el posgrado por parte de los académicos más prestigiados.

A pesar de las dificultades que la UAM ha tenido para implementar a plenitud la figura del profesor-investigador, el principal problema de esta figura es que sintetizó legal y orgánicamente dos funciones institucionales en una responsabilidad personal. Esto es, mientras que, en efecto, la enseñanza y la investigación son dos funciones establecidas por Ley a nivel de toda la organización y su vinculación está definida como parte de la misión institucional, la UAM convirtió la vinculación en una responsabilidad personal y un derecho laboral para todo el personal académico de carrera. Este problema se hace extensivo al cumplimiento de la tercera función reconocida por la Ley Orgánica: la difusión cultural.

En el futuro próximo es previsible que la Universidad revise la figura de profesor-investigador como figura única. Dos impulsos están ya presionando la reforma: por un lado, la exigencia de diversificar las posibilidades de reconocimiento para diferentes actividades académicas y el establecimiento, por tanto, de diferentes énfasis en el trabajo académico. Las actividades y responsabilidades del personal académico en torno a la función docente, por ejemplo, son suficientemente amplias y complejas a tal grado que pueden requerir la dedicación completa de un profesor a esa actividad. Así, se podría pensar en académicos que se dedican predominantemente a una actividad y complementan con otra. Por otro lado, la revaloración institucional de la función de difusión cultural puede dar lugar a combinatorias múltiples respecto de las funciones universitarias (pensemos, por ejemplo, en investigadores-difusores o en docentes-difusores).

En México, las instancias del desarrollo académico de la universidad tradicional separaban orgánicamente la investigación de la enseñanza. La UAM, en búsqueda de una estructura organizacional moderna que vinculara ambas funciones, optó en su proyecto original por una estructura orgánica basada en Departamentos y Divisiones. Los departamentos son responsables de la organización de la investigación y tienen como base a las áreas de investigación que integran los académicos. Los departamentos afines por su área de estudio se agrupan en divisiones: Ciencias Básicas e Ingeniería (CBI), Ciencias Básicas y de la Salud (CBS), Ciencias Sociales y Humanidades (CSH) y Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD).

Importa resaltar que el proyecto institucional de la UAM, tanto originalmente como, sobre todo, durante su desarrollo, se orienta cada vez más hacia un tipo que podríamos llamar universidad de investigación, aunque sin descuidar la docencia tanto a nivel de licenciatura como de posgrado. En efecto, tanto en la reforma del Estatuto Orgánico de principios de los ochenta (con la creación de las Áreas de investigación), como en la definición de las Políticas Generales de la Universidad de 1985, claramente se observa cómo la investigación es una prioridad institucional: ni la docencia ni la difusión tienen una estructura orgánica que aliente el trabajo

colegiado, y sólo muy recientemente se han aprobado Políticas de Docencia que buscan revalorar esta función sustantiva y equipararla en importancia a la función de investigación.<sup>7</sup>

Desde el proyecto original de la UAM quedó definido que el proyecto académico universitario estaría fundado en la interdisciplina; la estructuración de las divisiones y departamentos estaba orientada por esta perspectiva, e incluso el reclutamiento de los profesores en cada departamento estuvo marcado originalmente por la diversificación disciplinaria en muchos casos, buscando con ello la construcción de perspectivas interdisciplinarias para abordar los diferentes objetos de estudio. Con el tiempo, los departamentos en la Universidad han tenido típicamente dos desarrollos: por un lado hay departamentos que mantienen una posición interdisciplinaria (particularmente en CyAD y en CBS); por otro lado están los departamentos que han ido adquiriendo un perfil más disciplinario (sobre todo en CBI y en CSH). En el mismo sentido, también podemos encontrar diferencias entre los departamentos en atención a su orientación preferente: los hay concentrados en la docencia (sobre todo entre las profesiones liberales) y otros que tienen una concentración mayor en las actividades de investigación (las ciencias y disciplinas con paradigmas más sólidos). Mientras que originalmente se planteaba la vinculación entre departamentos y divisiones para enfrentar interdisciplinariamente determinados objetos de conocimiento, el tipo de desarrollo institucional se ha caracterizado por un debilitamiento de los vínculos entre divisiones y departamentos.

Al lado de la discusión sobre la reconstrucción de la matriz docencia-investigación, es previsible que en el futuro próximo la UAM discuta un nuevo perfil para sus Departamentos: bajo el impulso de las Políticas de Docencia, en lo que se refiere a su orientación específica (más hacia la docencia o más hacia la investigación o la difusión); ante la cada vez mayor complejidad de los objetos de conocimiento y de los problemas sociales, en lo que se refiere a las relaciones interdepartamentales e interdivisionales, pues su abordaje está exigiendo de la Universidad una flexibilización de sus estructuras que hasta ahora ha sido incapaz de resolver, a pesar de los tímidos esfuerzos que en este sentido se han realizado.

### El personal académico y el desarrollo de la carrera académica

Cuando nació la UAM, el mercado académico moderno estaba en pleno proceso de conformación, y el país dejaba paulatinamente los modos de reclutamiento tradicional que habían caracterizado a la universidad mexicana durante décadas. En general, durante esos años las universidades estaban viviendo un nuevo modo de reproducción de la profesión, caracterizado por la crisis del sistema de cátedra.

El modo tradicional de reclutamiento –por medio del cual se contrataba como profesores a los alumnos distinguidos de los grandes catedráticos–, había sufrido un profundo agotamiento, producto de los procesos de expansión institucional y crecimiento de la matrícula, que exigieron mecanismos expeditos y reglas de carácter impersonal para regular el crecimiento de las plantas de profesores. Al mismo tiempo, esta transformación exigió pasar de procesos personalizados –donde el catedrático decidía quién sería el heredero de su posición en la universidad–, a procesos regulados por instancias imparciales y por referentes de contrastación del mérito de orden legal. Frente a la universidad tradicional y sus modos típicos de reclutamiento, las exigencias de los movimientos estudiantiles de los años sesenta y las posiciones de los jóvenes profesores de los primeros años setenta, demandaban la profesionalización de la enseñanza y normar el ingreso a través de concursos de oposición abiertos y públicos.

La demanda por profesionalización tenía otra acepción. La inmensa mayoría de los profesores y la mayor parte de las posiciones académicas eran de asignatura, esto es, basadas en contratos para la docencia por hora clase. De esta manera, el trabajo académico se entendía casi exclusivamente como el trabajo docente, y las condiciones laborales e institucionales para una dedicación exclusiva al trabajo académico de investigación o de difusión eran muy escasas. De esta manera, la exigencia de profesionalización venía a poner en cuestión, en general, la concepción dominante que normaba el trabajo académico.

La UAM nació en medio de esta polémica, y uno de sus rasgos más innovadores fue la determinación de ofrecer contratos definitivos y de tiempo completo para la inmensa mayoría de los profesores que iba reclutando, en el entendido de que ese tipo de contratación era el propio de una universidad que pretendía no sólo hacerle frente a la enseñanza de masas, sino destacar en términos de la investigación y la difusión cultural. En el mismo sentido, se estableció el concurso de oposición como el mecanismo de ingreso a la Universidad con base en criterios académicos. Si típicamente en las universidades tradicionales la contratación era una competencia casi exclusiva de las autoridades, en la UAM se conformaron mecanismos autónomos de evaluación *inter pares* (integrados sólo por académicos prestigiados), que se encargaban de otorgar o no una plaza y de ubicar al candidato en una jerarquía de acuerdo con sus estudios, experiencia y su productividad. Los criterios de contrastación del mérito se expresaron en un Tabulador, que asignaba puntos a las diferentes actividades y productos de los profesores. La promoción de los profesores (ascenso entre las jerarquías) se realizó con base en el Tabulador, y las instancias competentes para ello fueron las comisiones dictaminadoras por área de conocimiento.

El trabajo de las comisiones dictaminadoras y el propio Tabulador han encontrado diferentes obstáculos y problemas en su operación cotidiana. En la

UAM se han generado muchos problemas en torno a la evaluación que realizan las comisiones (favoritismos, parcialidad, falta de criterios homogéneos, sobrecarga de trabajo en determinados meses del año); se ha criticado la existencia de un Tabulador único como criterio común para evaluar los productos de profesores de diferentes disciplinas y campos de estudio (sobreevaluación o subevaluación de actividades); se ha pretendido reducir la riqueza y variedad de la actividad académica a los productos del trabajo considerados en el Tabulador, de modo tal que las actividades no incluidas en el Tabulador no tienen un valor institucional. Sin embargo, el problema más importante que hemos observado se refiere a la consideración de una profesión regulada en lo individual, pero aislada y no suficientemente vinculada con los proyectos institucionales. El tipo de actividad valorado por la universidad se refiere principalmente a “productos” del trabajo derivados de actividades individuales, desatendiendo y desalentando la valoración del trabajo colectivo y del trabajo de formación de estudiantes, que no tiene como resultado un producto cuantificable (asesorías a estudiantes, discusiones grupales en torno a problemas académicos, dedicación a labores de asesoría en la propia institución, coordinación de seminarios). La ausencia de actividades colegiadas reconocidas como trabajo académico importante y necesario para la universidad y para la sociedad, por un lado, y la no valoración del trabajo individual enmarcado y relacionado con objetivos y programas institucionales, por otro, están incidiendo en la conformación de un nuevo tipo de académico preocupado por sí mismo, centrado en sí mismo, y propicia un alejamiento del personal académico de los compromisos, objetivos y retos institucionales. El Tabulador premia y reconoce la labor del individuo, pero no siempre –y cada vez menos– enriquece y fortalece a la universidad en su conjunto.

En el futuro próximo, las reformas al sistema de evaluación del trabajo de los profesores necesariamente pasarán por la valoración de los productos y actividades en términos no ya del logro individual del académico, sino de la relación entre esos logros y el desarrollo de los proyectos institucionales. En el mismo sentido, si se diera el reconocimiento de diferentes tipos de profesor, la reforma al sistema de evaluación deberá contemplar los distintos tipos de producción, de acuerdo con las contribuciones del académico ponderadas en función de su carga principal y de sus tareas complementarias.

En las universidades tradicionales, donde era predominante la figura del catedrático, los salarios podían ser bajos, pues los catedráticos (mayoritariamente con un ejercicio profesional liberal) complementaban sus ingresos con lo que ganaban en la universidad. En ese tipo de universidad (como en otros segmentos educativos o en la burocracia), uno de los factores primordiales de la promoción era la antigüedad y ésta, al agruparse por rangos, determinaba el tránsito consecutivo de una categoría a otra. En los arranques de la UAM se buscó alentar el proceso

de reclutamiento con una posición competitiva que trató de atraer a algunos de los mejores profesores en activo de ese entonces; de esta manera, se establecieron salarios un poco más altos que en el promedio de las instituciones existentes, y se apoyó con un complemento salarial la dedicación exclusiva. Al mismo tiempo, se instituyó que la antigüedad debería ser premiada anualmente con incrementos salariales a partir del cumplimiento del primer quinquenio, pero nunca ha sido factor determinante para la promoción del personal académico. Posteriormente, y como efecto de la crisis económica de los años ochenta, los salarios sufrieron una baja generalizada, pero dadas las luchas sindicales y las disposiciones federales, la reducción afectó proporcionalmente más a los profesores de las jerarquías más altas. Para hacer frente a este fenómeno, la UAM fue la primera universidad en establecer un sistema de estímulos por productividad en 1989.

El desarrollo de la Universidad se ha caracterizado, en este tema, por mantener desde el arranque de los años noventa un salario tabular bajo, ajustado por los topes salariales y las disposiciones federales que mantienen los salarios deprimidos como parte de la estrategia de contención de la inflación. Sin embargo, la UAM ha diseñado todo un conjunto de becas y estímulos que representan ingresos extraordinarios de carácter inestable, pues están sujetos al cumplimiento de rangos de productividad, renovables periódicamente. En el mismo sentido, dado el natural paso del tiempo, ahora se vuelve más visible la ausencia de un esquema de retiro digno.

La UAM enfrenta el desafío de reformar la carrera académica y está dando algunos pasos en esa dirección.<sup>8</sup> El principal reto que tiene es el diseño de un esquema que beneficie al académico en lo individual, pero se asocie al beneficio específico que el académico aporta a la institución y al logro de sus funciones sustantivas. En el mismo sentido, en el futuro inmediato la UAM deberá diseñar, como parte de la reforma a la carrera académica, un sistema de ingresos económicos más estable (o que tienda a estabilizar los ingresos) en armonía con un sistema de retiro digno.

## El sistema de gobierno y de gestión

Las condiciones prevalecientes en el sistema de educación superior en los orígenes de la UAM eran, a nivel del gobierno y la gestión, las propias de un sistema tradicional, centralizado en sus decisiones y autoritario en sus modos de proceder. El rector era la figura máxima del gobierno, representante de la universidad y en algunas instituciones, como en la UNAM, se le consideraba (y se le sigue considerando por Ley) como “jefe nato”. En las universidades tradicionales, la participación de los profesores –y sobre todo de los estudiantes– en el gobierno era escasa, y en muchas ocasiones la participación de la comunidad estaba

bajo el control e incidencia directa de las propias autoridades. La formulación de los presupuestos y el ejercicio presupuestal descansaba en las autoridades y normalmente predominaban estructuras centralizadas de gestión.

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, los movimientos estudiantiles de corte democrático enfrentaron esas estructuras tradicionales de gobierno, y exigieron una participación creciente más allá de los espacios consultivos a los que tenían –en ocasiones– acceso (consejos técnicos y consejos internos). Particularmente importantes fueron las luchas por el cogobierno y el autogobierno en algunas facultades de la UNAM y en algunas universidades de los estados.

Una de las innovaciones que promueve la UAM desde sus orígenes es la conformación de una estructura de gobierno de corte democrático, con base en un sistema de equilibrios entre órganos personales y órganos colegiados en todos los niveles de gobierno de la Universidad. En general, se puede afirmar que los órganos colegiados tienen la competencia de conducir las labores académicas de la Universidad (docencia e investigación), la responsabilidad de designar a los directores de división y jefes de departamento, de conformar las listas de candidatos a rectores de unidad y de aprobar la distribución del presupuesto universitario. En cambio, queda a los órganos personales la responsabilidad de cumplir los acuerdos que expidan los órganos colegiados, y de conducir las labores de administración y gestión.

Se conforma de esta manera un gobierno en donde las decisiones fundamentales –normatividad, estructura académica, designación de autoridades y distribución de los recursos–, recaen en órganos colegiados y se acotan las facultades de las autoridades unipersonales. Así, el Colegio Académico representa a toda la comunidad de la UAM (con representación proporcional entre autoridades, profesores y estudiantes, y participación marginal de los trabajadores), y acota las competencias del rector general; en cada Unidad hay un Consejo Académico (con representación proporcional entre autoridades, profesores y estudiantes, y también con una pequeña representación de los trabajadores de la Unidad), que acota las competencias de los rectores de Unidad; a nivel de las divisiones (tres por cada Unidad) hay un Consejo Divisional (con representación proporcional entre autoridades, profesores y estudiantes), que acota las competencias de los directores de división. A nivel departamental, tiende a generalizarse una forma de toma de decisiones que integra en una “junta de coordinación” a los jefes de Área, a los coordinadores de enseñanza y al jefe del Departamento.

La relación entre órganos colegiados y órganos personales está delimitada por un régimen de competencias expresas, explícito en los reglamentos de la UAM, entre los diferentes niveles del gobierno de la Universidad. De acuerdo con ello, a cada órgano le corresponden determinadas competencias que no todas

deben ser sancionadas por otro órgano típicamente superior.<sup>9</sup> El desarrollo de esta forma de gobierno ha dado lugar a dos fenómenos principales: la inoperancia del trabajo de los órganos colegiados y un desgaste institucional por la multiplicidad de procesos electivos. El primer problema deriva de la abundante carga de asuntos rutinarios que ocupa a estos órganos y de su incapacidad para responder de manera expedita a demandas internas y externas. El segundo problema resulta de una saturación institucional de procesos electivos, donde hay elecciones (prácticamente cada semana del año) sea para representantes ante el Colegio, para el Consejo Académico, para el Consejo Divisional, o para las comisiones dictaminadoras del personal académico; además están los procesos electivos de las autoridades, que aunque descansen en casi todos los casos en la Junta Directiva,<sup>10</sup> incluyen procesos de consulta a la comunidad, votaciones en cada sector, votaciones en los órganos colegiados y presentación pública de programas y propuestas.

Ante estos problemas se plantean a la Universidad varios desafíos. El primero exige una organización de los procesos electivos para evitar que durante todo el año la universidad viva bajo las convulsiones propias de la política universitaria. El segundo, mucho más complejo, radica en la revaloración de los órganos colegiados para planear, guiar y evaluar el desarrollo de la institución; descargándolos de los asuntos rutinarios, podrían estar en mejores condiciones para ejercer su papel de conducción de la Universidad.

Frente a las formas tradicionales basadas en un gobierno autoritario y unipersonal, que además frecuentemente consideraban la reelección de las autoridades, la UAM conformó un proyecto alternativo: de entrada dividió el poder entre el rector general y los rectores de cada Unidad, acotó sus competencias y los subordinó a los órganos colegiados. En segundo lugar, estableció el principio de no reelección de ninguna autoridad. En tercer lugar, estableció que en el nombramiento de las autoridades intervinieran directamente los órganos colegiados. Estas características han dado lugar a una débil autoridad académica del rector general a nivel de las Unidades y de las Divisiones. A nivel de los cuadros directivos, la no reelección ha traído como consecuencia la pérdida de la experiencia acumulada y una costosa curva de aprendizaje de las nuevas autoridades. Es previsible que en el futuro próximo en la UAM se discuta la importancia de una figura renovada para el rector general y la reelección de los jefes de departamento; estas cuestiones probablemente generen mucha polémica, pero en una organización madura, que no ha renovado sustancialmente su planta de profesores, las capacidades institucionales para renovar a sus autoridades empiezan a agotarse.

Decíamos antes que en las universidades tradicionales la presupuestación y el ejercicio del gasto se realizaban de manera concentrada en las autoridades. En la UAM esto también se transformó. La formulación de los presupuestos se realiza desde los departamentos y el ejercicio presupuestal está desconcentrado por

unidades, divisiones y departamentos. Estos importantes rasgos innovadores han topado, a lo largo del desarrollo de la UAM, con dos problemas principales: por un lado, la formulación de presupuestos ajustados a las disposiciones centrales, que en muchos casos rebasan el ámbito de la propia UAM y derivan de disposiciones federales, lo que implica una negociación y un proceso de ajuste permanentes de las expectativas de los departamentos; por otro lado, tendencialmente observamos cómo el ejercicio presupuestal privilegia lo administrativo sobre lo académico. En este sentido, es previsible que en la UAM se continúe la consolidación de las Áreas, ampliando sus capacidades para formular sus necesidades presupuestales, con objeto de acercar los procesos de planeación, presupuestación y evaluación a las necesidades de la célula organizacional del trabajo académico. Por otra parte, un ejercicio plenamente desconcentrado del presupuesto exigirá nuevas reglas de operación, lo que determinará transformaciones legislativas y organizacionales que mantengan la coherencia del proyecto institucional, y al mismo tiempo, den lugar a un ejercicio presupuestal ajustado a las necesidades específicas de las Áreas, dependiendo de su nivel de desarrollo y consolidación.

Inmersa en una sociedad profundamente centralista y conformada con profesores y autoridades socializados en un contexto tradicional, a la UAM le ha costado trabajo implementar la desconcentración administrativa con que buscó enfrentar al típico gobierno centralizado de las universidades tradicionales. Mientras que tuvo capacidad de implementar un modelo académico desconcentrado en sus tres unidades, en sus Divisiones y en sus Departamentos, la administración ha seguido concentrada en las rectorías de las unidades y en la rectoría general. Además, dada la inoperancia de la desconcentración administrativa, muchas de las funciones y tareas se encuentran empalmadas entre las Divisiones, las Unidades y la Rectoría General, dando lugar a redundancias y limitaciones propias de un sistema altamente burocratizado. Para hacer frente a estos problemas, la Universidad deberá resolver próximamente la desconcentración administrativa en las unidades, que para funcionar eficientemente, deberá pasar por el establecimiento de nuevas funciones (control, auditoría, rendición de cuentas) para el rector general, y por supuesto, por el impulso al uso de sistemas informáticos para hacer expedita la administración y el registro y acceso a información relevante para la toma de decisiones académicas y administrativas.

## El sindicalismo

Antes de los años setenta, salvo algunos intentos y movimientos reivindicatorios (UNAM, Universidad Veracruzana y otros), la sindicalización de los trabajadores universitarios era inexistente. Las universidades tradicionales no sólo no habían regulado sus relaciones laborales, sino que el trabajo manual y administrativo

estaba sometido a la discrecionalidad de los mandos administrativos universitarios. Cuestiones básicas como salarios, prestaciones (vacaciones, permisos, servicio de salud, etc.), horarios y cargas de trabajo estaban a merced de acuerdos informales y de disposiciones unilaterales. Los intentos de sindicalización estaban asociados, en el imaginario universitario dominante, como violatorios de la autonomía, y eran percibidos políticamente como una posible intromisión de las estructuras corporativas del sindicalismo oficial o charro en las universidades. Cuando por fin fue reconocido el derecho a la asociación libre de los trabajadores de las universidades (personal académico y/o administrativos) jurídicamente se les pretendió incluir en el “apartado B)” constitucional, propio de los trabajadores al servicio del Estado, que restringía el ejercicio del derecho de huelga de los servidores públicos. En la Ley Orgánica de la UAM, de diciembre de 1973, se establecía que las relaciones de trabajo entre la Universidad y sus trabajadores se regirían por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional. Como se recordará, esta disposición fue modificada cuando se elevó a rango constitucional la autonomía de las universidades, en donde se estipuló que los trabajadores universitarios se regirían por el apartado A) del 123 constitucional.

El sindicalismo universitario que emerge en los setenta, de corte democrático y promotor de ideas por la reforma universitaria, vino a sacudir la calma de las universidades públicas. En medio del conflicto que dio lugar al nacimiento del sindicato de trabajadores de la UNAM, se diseñó el proyecto de la UAM, y poco tiempo después del surgimiento del sindicato del personal académico de la UNAM se creó en la Metropolitana el SITUAM,<sup>11</sup> innovando en términos de los procesos de sindicalización con la conformación de una sola organización representativa de los intereses gremiales de trabajadores y de profesores.

Las autoridades universitarias, desde el origen mismo de la sindicalización, actuaron conservadoramente y se opusieron por muy diversos medios<sup>12</sup> a la constitución de un sindicato que agrupara y representara a profesores y trabajadores. Esto es explicable en la medida que el grupo fundador dirigente de la UAM había vivido de cerca (y desde la visión de las autoridades) el conflictivo proceso de sindicalización en la UNAM. Por su parte, el Sindicato tuvo un enorme arraigo entre profesores y trabajadores, pues promovía la estabilidad laboral, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la formalización de mecanismos que regularan el ingreso, el trabajo y la promoción laboral. Los profesores sindicalistas eran mayoritariamente jóvenes recién egresados, generacionalmente identificados con las luchas democráticas de los años sesenta, comprometidos con ideas de renovación de los procesos educativos y promotores de la profesionalización del trabajo académico. A los trabajadores administrativos y manuales el Sindicato les otorgaba seguridad en el trabajo y mejoras salariales.

A partir de las reformas constitucionales de 1980 –que otorgaron prerrogativas jurídicas a los sindicatos en el “apartado A)”, que regularon la autonomía universitaria y establecieron la competencia exclusiva de las universidades para definir el ingreso y la promoción de los académicos–, se rompió la relación bilateral que tenía la UAM con el Sindicato en materia del ingreso, promoción y permanencia del personal académico. Desde entonces, primero paulatina y luego rápidamente, los profesores fueron dejando el Sindicato; éste, por su parte, ha ido adquiriendo una deriva gremialista que favorece la reproducción de los peores vicios del sindicalismo oficial: clientelismo, nepotismo y frecuentes actos de corrupción. El sindicalismo en la UAM representa cada vez menos los intereses académicos y las reivindicaciones de los trabajadores, como en casi todo el país; chocan de manera reiterada con los impulsos de cambio universitario (organizacional o académico) y con los intereses académicos de las instituciones.

En la UAM, el futuro del sindicalismo como expresión unificada de trabajadores y académicos no tiene mayor viabilidad. Respecto de los trabajadores, hay un progresivo proceso de descomposición de la organización sindical al que lo arrastran los grupos de interés; hay una constante resistencia a definir un manual de operaciones moderno y a establecer mecanismos de evaluación y estímulo al trabajo; hay una resistencia al cambio tecnológico y un enorme rezago salarial que expresa la devaluación de este tipo de actividad en las universidades. Respecto del profesorado, basta señalar que un muy reducido grupo de profesores continúa en el SITUAM, pero debemos destacar la emergencia de nuevas alternativas sindicales y de organización entre profesores. En efecto, fastidiados por una huelga más, muchos profesores, sobre todo de Iztapalapa, han comenzado la creación de un nuevo sindicato de profesores; por su parte, otros grupos están conformando diversas organizaciones de orden asociativo, que buscan sentar las bases de nuevas formas de acción organizada para el personal académico.

## La organización multi campus

Recientemente muchas de las reformas institucionales que están ocurriendo en las universidades establecen un esquema organizacional desconcentrado. La UAM tiene incorporada desde su diseño original esta modalidad. La UAM fue imaginada y constituida por varias unidades: primero Azcapotzalco e Iztapalapa, y poco después, Xochimilco. Por supuesto no fue la primera universidad pública que tuvo varios campus, pero se distingue de otras por el hecho de haber diseñado un perfil propio para cada unidad, con autoridades propias, con la competencia de realizar todas las funciones universitarias y, además, no dependientes de una unidad académica central o preponderante, sino con cada unidad en igualdad de condiciones jurídicas. En aquella época los campus de otras instituciones eran

extensiones de una unidad central, dedicadas fundamentalmente a la función docente, con menor importancia y representación en las decisiones de la institución, con autoridades designadas por el centro y con competencias muy acotadas; eran unidades “periféricas” con una fuerte dependencia de un gobierno central.

En la UAM, deliberadamente se buscó que Iztapalapa tuviese un perfil científico básico, que Azcapotzalco se orientara hacia las profesiones liberales y que Xochimilco asumiera un modelo pedagógico innovador: el sistema modular. Por supuesto, el desarrollo de estos perfiles no fue sólo producto de un proyecto específico, sino resultado de diversos procesos, entre los cuales fueron claves las políticas de reclutamiento (que por ejemplo derivó en Xochimilco con una cierta identidad izquierdista) y la inversión en infraestructura y equipamiento de laboratorios, talleres y aulas. Este perfil propio de cada Unidad nunca tuvo una expresión pura; en realidad, en las tres unidades de la UAM hay estructuras horizontales como la División de CSH, presente en las tres unidades, o procesos de unificación determinados por las políticas generales de la propia Universidad; en el mismo sentido se comparten valores, acuerdos, estructura orgánica y gobierno entre las tres unidades.

Cabeza de lanza a nivel nacional en la recomposición del campo universitario, los científicos extendieron primero su hegemonía en la UAM en su conjunto. Después de 1981, el proyecto institucional ha ido girando hacia el polo de una universidad de investigación, conformada por una planta de doctores de alto reconocimiento científico, y orientada –sin dejar la licenciatura– al posgrado y a la formación continua. Los científicos son los líderes institucionales y han logrado reflejar su imagen como criterio de distinción de las jerarquías y el reconocimiento intelectual.

En este marco, Iztapalapa ha consolidado su modelo científico sin haber resuelto un proyecto pedagógico eficiente para las licenciaturas que ofrece, aunque es remarcable su prestigio a nivel del posgrado. Azcapotzalco ha desdibujado su carácter profesionalizante y se observa el ascenso de algunos grupos científicos o con orientación científica en las tres divisiones. Por su parte, dados los cambios políticos generales vividos en el país (de 1974 a la fecha), la orientación en Xochimilco ha ido mutando de concebir el servicio como una manera de intervención política a un servicio de carácter académico.

En el futuro próximo es previsible una recomposición de los perfiles de las unidades. La importancia que se le pretende dar a la función docente, sobre todo en el nivel de licenciatura; la demanda de vinculación de la investigación con la docencia como la primera responsabilidad social de la Universidad; el posible viraje hacia la valoración de la actividad académica colegiada y no sólo individual; la necesidad de que la elevada preparación y formación del personal académico tenga una incidencia más decisiva y clara en la docencia de licenciatura; la urgencia

de elevar la eficiencia terminal sin desmedro de la calidad y pertinencia de la formación; y por otro lado, la atención a las políticas federales que enfatizan la formación de profesionales y otorgan recursos para ello, pueden dar lugar a nuevos acuerdos institucionales para revalorar las funciones de la universidad.

## Algunos problemas del futuro próximo

No es la pretensión de este apartado realizar un ejercicio de futurología ni de adivinanza sobre el devenir institucional. Más bien, aquí quisiéramos señalar un breve conjunto de problemas que están en curso, y en el futuro próximo deberán encontrar solución y dar lugar a definiciones institucionales para enfrentarlos.

Quizá el más agudo y complicado sea la falta de recursos y los déficits financieros que resultan de un presupuesto insuficiente y con nuevas reglas federales para su asignación. Ante el bajo incremento anual del subsidio ordinario federal, que se destina fundamentalmente a cubrir los aumentos salariales pactados, tendrá que recurrirse a nuevas estrategias para obtener recursos adicionales y a una mejor administración interna del presupuesto. La Universidad se ha visto en la necesidad de acudir a programas federales de asignación extraordinaria de recursos, asumiendo sus reglas de operación y su posible incidencia en la modificación de sus modos académicos de proceder, para sujetarse a los tiempos y formas establecidos por instancias externas. Por otro lado, la Universidad deberá reforzar y ampliar sus estrategias para conquistar nuevos mercados o ampliar los existentes (búsqueda de patrocinios, cofinanciamientos, venta de servicios). En el mismo sentido, serán previsibles estrategias asociativas que permitan el desarrollo de los procesos de investigación bajo un esquema de cooperación interinstitucional, lo que necesariamente exigirá de la UAM una profunda modificación organizacional.

Desde otra perspectiva, la obtención del financiamiento se ha transformado profundamente con la conformación de un poder legislativo más fuerte y diverso en su composición, que define los subsidios universitarios bajo criterios y procedimientos diferentes a los hasta entonces aplicados por el poder central, y que exige para su negociación un conjunto de disposiciones institucionales capaces de estructurar negociaciones con una gran cantidad de interlocutores (los partidos, el gobierno), cada vez más diversos y menos monolíticos. La UAM deberá abandonar el “bajo perfil” con que se relaciona con estos agentes y para aumentar su financiamiento necesitará profundizar sus vínculos con la sociedad y ampliar su legitimidad social, lo que en otros términos puede llamarse una nueva estrategia de conquista del espacio público. De esta manera, la UAM está obligada a transformar los perfiles tradicionales de gestión y aprender a negociar con nuevos actores.

Hasta ahora, la UAM ha estado muy concentrada en gestionar sus necesidades cotidianas, muy centrada en sí misma y, dadas las condiciones geográficas de sus Unidades, ubicada en la periferia del centro. Para crecer, la UAM deberá abrirse al mundo, desarrollando y ampliando su interrelación con otras comunidades académicas. Dadas sus condiciones institucionales, la UAM puede jugar un papel activo en este sentido, ampliando la habilitación institucional en materia de comunicaciones, mejorando los procesos de alfabetización tecnológica para sus académicos y estudiantes, diversificando el intercambio cultural y científico, e imprimiendo una dinámica cosmopolita a su proyecto institucional.

Para ampliar su legitimidad social, la UAM deberá relacionarse de manera distinta con la sociedad. Ante las crecientes demandas por diversificar la atención de la demanda por escolaridad superior, la UAM está en una condición privilegiada respecto de la mayoría de las instituciones de educación superior públicas para aprovechar el capital cultural acumulado de sus académicos, para diversificar la oferta y las modalidades de estudio.

En términos de su gobierno, la UAM deberá enfrentar un problema grave: cada vez es más patente el escaso interés de los profesores con mayor experiencia académica para participar ocupando puestos intermedios de dirección académica, lo que da lugar a que la conducción institucional no siempre esté en manos de los mejores académicos. En la situación actual pareciera antitético trabajar como académico o participar de la gestión; prácticamente no se pueden ocupar ambas posiciones al mismo tiempo, y eso inhibe la participación. En la UAM esa situación exige, entre otros aspectos: a) el diseño de un nuevo tipo de funcionario que no obligue al abandono del trabajo de docencia e investigación, lo que implica la construcción de soportes institucionales que les permitan a los profesores mantenerse en activo mientras ocupan alguna posición de gestión; b) la revisión de las competencias y modos de proceder de los órganos colegiados para recuperar la conducción institucional, reducir al mínimo las funciones administrativas rutinarias, hacer de la participación colegiada un modo de recrear el ejercicio de las funciones universitarias y no una instancia burocrática agobiada por asuntos intrascendentes y empantanada en una profusa reglamentación. El reto es hacer de la participación en los órganos colegiados un espacio atractivo en donde los académicos más calificados y los mejores alumnos puedan sentar las bases del gobierno de la universidad.

El gobierno de la institución también tiene el reto de la modificación y adecuación de una nueva normatividad laboral interna, y la promoción de una cultura laboral en los trabajadores académicos y administrativos que propicie y no entorpezca el desarrollo de las funciones universitarias. Existen usos y costumbres, que no derechos, entre el personal académico y administrativo que se han

convertido en obstáculos insalvables para la modernización de la gestión y para el cumplimiento de obligaciones mínimas para con la institución.

Se tiene el reto del diseño de una nueva carrera académica que propicie el trabajo colectivo, que contribuya al enriquecimiento de la institución y no sólo del individuo, que ofrezca una mayor seguridad en las remuneraciones personales y que brinde opciones de retiro digno al personal.

Finalmente, aunque no por eso de menor importancia, los cambios políticos y sociales ocurridos en los últimos años en México exigen que la transición a la democracia se consolide, y la participación de las universidades en este proceso puede ser una enorme contribución. Los procesos de socialización que ocurren en las universidades, para contribuir al desarrollo de una cultura democrática, deberán modificarse en este sentido, dando lugar a experiencias educativas que inculquen los valores, procedimientos y mecanismos propios de un régimen democrático.

### Listado de referencias

- Casilla, M. A. (2001). *La recomposition du champ universitaire au Mexique*. Tesis de doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Diario Oficial de la Federación (1973, 17 de diciembre). *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana*.
- Gil, M. (Dir.). (1994). *Los rasgos de la diversidad, un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-A.
- González, O., Casillas, M. A. & López, R. (2003). *Una propuesta Metodológica para tratar la historia institucional de las universidades: el caso de la UAM*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH)/UNAM.
- López, R. (2003). *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional*. México: ANUIES.
- López, R., González, O. & Casillas, M. A. (2000). *Una historia de la UAM. Sus primeros 25 años*. (Vols. 1-2). México: UAM.
- Universidad Autónoma Metropolitana (1985). *Exposición de motivos*. Recuperado el 14 de junio de 2005, del sitio Web de la Universidad Autónoma Metropolitana: <http://www.uam.mx/legislacion/5/t1c1.html>
- Universidad Autónoma Metropolitana (2001). *Exposición de motivos de las Modificaciones y Adiciones a las Políticas Generales de Docencia*. Recuperado el 14 de junio de 2005, del sitio Web de la Universidad Autónoma Metropolitana: <http://www.uam.mx/legislacion/5/t2c1.html>

## Notas

1. Una primera versión de este artículo sirvió como material para la conferencia que presentamos en el marco de las jornadas de celebración del X aniversario del Área de Concentración en Sociología de la Educación, de la carrera de Sociología de la UAM-Azcapotzalco, realizadas en la Casa de la Primera Imprenta, en noviembre de 2002.

2. Profesor-investigador del Área de Sociología de las Universidades de la UAM Azcapotzalco. Actualmente de sabático como investigador invitado del IIE en la Universidad Veracruzana.

3. Profesor-investigador del Área de Sociología de las Universidades de la UAM Azcapotzalco

4. En diversos foros hemos apelado por una aproximación científica a la historia institucional, con base en nuestra experiencia hemos propuesto una metodología que puede servir de base a futuras aproximaciones comparativas (véase González, Casillas & López, 2003).

5. En términos generales se presume que el *cambio institucional* contiene al menos las siguientes dimensiones: a) el impacto de las políticas públicas al interior de las instituciones, es decir, los procesos de adaptación, simulación o transformación que las universidades realizan para responder de alguna manera a las políticas públicas; b) la alteración organizacional y la modificación de “cursos de acción” de los actores (autoridades, profesores, estudiantes) ante las nuevas políticas; c) la identificación de factores endógenos que inciden en la conformación de nuevas reglas del juego entre los actores institucionales. Véase López, 2003.

6. Cabe recordar que casi por tres lustros (1985-2000) la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES estuvo a cargo de exrectores de la UAM.

7. Cabe señalar que en la *Exposición de motivos* (Universidad Autónoma Metropolitana, 1985) de las Políticas Generales de la Universidad, expedidas en 1985, se señalaba que “la investigación ha sido considerada como la actividad preponderante hacia la cual deben canalizarse los mejores esfuerzos institucionales, procurando su incidencia en las otras funciones universitarias” (secc. 3.1). Esta aseveración se moduló en las nuevas políticas generales de docencia, aprobadas en 2001, al establecer, también en la *Exposición de motivos* (UAM, 2001), que “la Universidad Autónoma Metropolitana concibe el desarrollo del conocimiento, la formación de profesionales y la preservación y difusión de la cultura, como tareas centrales -idénticas en importancia- de su compromiso como universidad pública. Asimismo, otorga a la investigación un papel fundamental por su valor intrínseco y porque, estratégicamente, en ella radica el enriquecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles de estudio, y el fortalecimiento de las labores de preservación y difusión de la cultura” (secc. II).

8. El Grupo de estudios sobre la universidad integrado a instancias del rector general de la UAM y dirigido por Manuel Gil (conformado por Lilia Pérez, Rocío Grediaga, Margarita Fernández, Norma Rondero, Eduardo Ibarra, Gonzalo Varela, Romualdo López y Miguel Casillas), ha entregado recientemente al rector dos documentos: una revisión histórica sobre el desarrollo de la carrera académica en la UAM y un conjunto de propuestas y consideraciones en torno a la carrera académica y la manera de analizarla.

9. Por ejemplo: el Consejo Divisional aprueba los proyectos de investigación de los profesores y es donde surgen los nuevos programas de licenciatura, y es la única instancia universitaria competente para hacerlo. El Consejo Académico es el responsable de aprobar las Áreas de investigación y para ello no se requiere autorización de otro órgano.

10. La Junta Directiva está integrada por un cuerpo de notables designados por el Colegio Académico. Entre sus competencias principales están la designación del rector general y los rectores de Unidad, así como dirimir en último término los diferentes conflictos y controversias entre órganos.

11. El Sindicato Independiente de Trabajadores de la UAM (SITUAM) incorpora en su nombre el adjetivo de independiente, propio de las organizaciones sindicales que se reclamaban contrarias y diferentes a las del sindicalismo oficial. Frecuentemente impulsados por la izquierda, los sindicatos independientes renovaron el sindicalismo en los años setenta, tomando distancia del Congreso del Trabajo y de la CTM, organizaciones corporativas bajo el dominio del PRI.

12. Intentaron, por ejemplo, de manera infructuosa, conformar un sindicato “blanco”, es decir, un sindicato fiel y bajo el control de las autoridades.