

Reformas a la normatividad educativa

Diputado Pablo Sandoval Ramírez*

UN PROYECTO educativo alternativo es imprescindible en la perspectiva de la transición democrática. El actual conflicto en la universidad nacional nos replantea este imperativo. El artículo tercero es un pilar básico del texto constitucional y expresa profundas tradiciones democráticas de la nación mexicana. Fue gravemente socavado durante el régimen salinista, sobre la base de las concepciones del neoliberalismo educativo. Es necesario recuperar su sentido originario, establecido por el Constituyente de 1917 y relanzarlo en concordancia con las exigencias y proyecciones de la modernidad democrática. La normatividad reglamentaria del artículo tercero y las leyes orgánicas de las universidades requieren, asimismo, profundas reformas de carácter democrático. Señalemos nuestras propuestas y sus argumentaciones.

EDUCACIÓN SUPERIOR Y GRATUIDAD

Toda la educación que el estado imparta será gratuita, señala el actual texto constitucional.

La universidad nacional es una institución del estado mexicano. A través de la UNAM, el estado imparte educación superior y, por tanto, la enseñanza que la universidad nacional ofrezca, deberá ser gratuita.

El artículo tercero constitucional establece de entrada, y espléndidamente, que todo individuo tiene derecho a recibir educación. La educación no se reduce a la básica. Por otra parte, el estado es garante de los derechos de los mexicanos. El estado cumple con la obligación de asegurar educación superior a los mexicanos a través de las universidades públicas, el estado mexicano no puede, de ningún modo, dimitir de su responsabilidad en la impartición de la educación superior.

A título de la autonomía universitaria se pretende negar el carácter público, como institución del estado, a la Universidad Nacional Autónoma de México y, de ahí, rechazar el carácter gratuito de la educación que imparte. La ley orgánica vigente de la UNAM, sin embargo, en su artículo primero, con toda precisión define a la universidad nacional como “una corporación *pública* –organismo descentrali-

* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, Secretario de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura. Profesor universitario de la UNAM y la UAG.



zado *del estado*– dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines *impartir* educación superior...” Es posible advertir con meridiana claridad en el texto de esta disposición legal que, primero, la ley orgánica erige a la UNAM como institución de carácter *público*; segundo, el estatus de autonomía se lo otorga su índole de *organismo descentralizado del estado*, esto es, descentralizado pero perteneciente al estado, *del estado*, puesto que es una *corporación pública*; tercero, su objetivo, asignado por el legislador, es *impartir educación superior*. Quiere decir, pues, que la UNAM cumple con su obligación de *impartir* educación superior como una institución del Estado mexicano y, por lo tanto, lo debe hacer de manera gratuita dado que toda la educación que imparte el estado, por definición primigenia, constitucional, es gratuita,

La autonomía no convierte a la UNAM o a las universidades autónomas en instituciones privadas, son instituciones del Estado, públicas. Descentralizadas sí, pero tal condición de las universidades autónomas se encuentra definida en el propio texto constitucional como “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”, autonomía es autogobierno democrático de los universitarios, autonomía no es asignar índole privada a la universidad, nada más alejado del espíritu y la letra del texto constitucional sobre autonomía, y de los programas y aspiraciones del movimiento por la reforma universitaria.

Gabino Fraga, eminente jurista mexicano, en su texto de derecho administrativo dice que Buttgenbach “nos previene contra una posible confusión que puede ocurrir pensando que los organismos descentralizados... por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial, constituyen personas distintas del estado...” Gabino Fraga establece

de ahí una postulación inequívoca: el “establecimiento público constituye una parte integrante del Estado, está realizando atribuciones de éste”.

Tales señalamientos, traídos al debate público por Octavio Rodríguez Araujo, son complementados por atingentes opiniones que formula. Advierte que, si bien el artículo 15 de la ley orgánica considera que el patrimonio universitario quedará constituido entre otros rubros “por los derechos y cuotas que por sus servicios recaude”, ello se refiere expresamente a servicios que otorgue la universidad como organismo descentralizado, hacia la sociedad, pero no por los que presta a sus integrantes. Transcribe señalamientos adicionales de Gabino Fraga:

...la ley del 19 de octubre de 1933... vino a acentuar, según el sentido de su exposición de motivos, la autonomía universitaria, dando una intervención todavía más libre a los elementos del *servicio* (incluye a los alumnos) y restringiendo correlativamente las facultades de la administración central.

Así, pues, los derechos y cuotas no son aplicables a los alumnos sino a quienes se benefician de los servicios que la institución preste a la sociedad como en el caso de investigaciones que sean utilizadas por empresas privadas. En todo caso, esta es la interpretación ineludible que debe derivarse de la aplicación de las disposiciones constitucionales, del artículo tercero y del primero de la ley orgánica, que no dejan lugar a dudas, respecto del carácter público de la universidad y de la gratuidad de la enseñanza que ella imparte.

Se argumenta también, frente a la disposición de gratuidad, que el estado mexicano no está obligado a impartir educación media

182

superior o superior. Si bien ello es así, es evidente que en todo caso de que el estado mexicano imparta educación superior, y desde luego lo hace por definición y mandato de la ley orgánica de la UNAM, ésta deberá ser gratuita. Del hecho de que no sea obligatoria la impartición de la educación superior por el estado no se deriva de ahí, de ningún modo, que no la imparta y si la imparte, como se lo mandata la legislación universitaria, en el caso de la UNAM, pero también en el caso de otras instituciones de educación superior, ésta deberá ser gratuita.

De ningún modo es admisible que se argumente frente a la gratuidad de la educación superior que la legislación no establece la obligatoriedad en la impartición de este tipo de enseñanza, sólo de la educación primaria y secundaria. Son dos cuestiones distintas. Aún sin ser obligatoria, el estado mexicano imparte educación superior, y por tanto, esta deberá ser gratuita. No hay lugar, de ningún modo, para una interpretación distinta dado que es inequívoco el carácter público de esta institución, de acuerdo con su ley orgánica y, por tanto, la aplicación del precepto que establece que “toda la educación que el estado imparta será gratuita”. Aun si no es obligatoria la impartición de la educación superior por el estado mexicano, éste la imparte, a través de las universidades públicas, autónomas o no, y no podría ser de otro modo si es que no abdica de sus responsabilidades más elementales.

El régimen salinista, propulsor de las modificaciones al artículo tercero constitucional en 1993, introdujo una formulación con la que se pretende confundir hoy acerca de la vigencia de la gratuidad de la educación superior, estableciendo que “el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior–

...” y no se estableció en esta formulación el término “impartir”, pero si bien el estado debe “promover y atender” la educación superior, de ningún modo se deriva de ahí que el estado no la pueda “impartir” o no la imparta. Antes bien, debe suponerlo, incluirlo, como ocurre en la realidad. No está incluido en el texto el término “impartir”, referido a la educación superior, como obligación del estado mexicano, pero no se colige de ahí, de ningún modo, que no pueda impartirla; no está prohibido, sería el más absoluto contrasentido, y en la práctica, y bien hecho que lo haga, el estado mexicano imparte educación superior, de ahí que la conclusión sea clara, en contra de la denominada actualización del reglamento general de pagos de la UNAM, si aplicamos el precepto de que toda educación que imparta el estado será gratuita.

El mecanismo a través del cual es posible lograr que “el que tenga más, pague más”, con el que debíamos estar de acuerdo, es el de la reforma fiscal progresiva. Pero de ningún modo debe socavarse el principio de la universalidad de las prerrogativas y derechos sociales como en el caso del carácter gratuito de la educación que imparte el estado. Otorgar becas y exenciones de pago a estudiantes en condiciones de extrema carencia, en el marco de la imposición de cuotas generalizadas, conduce a políticas clientelares y de corrupción, por ejemplo a mecanismos de sustento para la defraudación electoral, como en los casos ya paradigmáticos de los programas Pronasol y Progresá. Posibilitar la colaboración de las familias mexicanas para el presupuesto de egresos nacional y para fines educativos, específicamente, debe realizarse a través de mecanismos fiscales. Por lo demás, no debía aparecer como si hoy constituyera un regalo gracioso a la población la impartición

de la enseñanza universitaria. La ciudadanía es quien, a través de sus impuestos, sufraga ya los costos de la educación superior. Debía recordarse, asimismo, que los presupuestos destinados a educación no constituyen un gasto sino una inversión altamente rentable pues se destinan a la creación y desenvolvimiento de la principal fuerza productiva de la sociedad, la de la capacidad creativa del hombre mismo.

Por lo demás, de ningún modo es posible aceptar que frente a los recortes a los subsidios universitarios, y recuérdese que en contrapartida el gobierno federal cubre irremediablemente los pagos de la deuda externa y Fobaproa, esto es, del rescate de banqueros vinculados al narcotráfico, al financiamiento del partido oficial y a la defraudación de la economía nacional, se pretenda hacer recaer en los estudiantes la ampliación del presupuesto universitario, lo que constituye una forma más de hacer recaer en las mayorías nacionales los costos de la política económica neoliberal al servicio de los intereses del capital financiero y especulativo internacional y de sus intermediarios nacionales en el poder.

La enseñanza que imparte la universidad debe ser gratuita. Éste es el sentido literal de los textos legales y la única interpretación válida de nuestra legislación vigente. Sin embargo, para reiterar esta definición, y dado que la ausencia del término *impartir* de la contrarreforma salinista podría producir confusión entre legos, entre quienes no conocen la ley, acerca de la gratuidad de la educación superior, se propone añadir el término *impartir* en relación con la educación superior a cargo del estado mexicano. Ello reiteraría el espíritu y la letra de la legislación vigente que establece con claridad la gratuidad de la enseñanza superior. No se plantea en este

caso que se exprese como obligatoria la enseñanza universitaria pero sí como un tipo y/o modalidad educativa que imparte, a *impartir*, por el estado mexicano, impartición que realiza en la práctica, puesto que si es garante de los derechos de los mexicanos, y la primera definición del artículo tercero constitucional es la de que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y ésta no puede circunscribirse a la básica, debe impartir también educación superior. El primer párrafo del artículo tercero debía incluir la modificación que se propone.

ESTADO MULTIÉTNICO Y OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN

Ya en las definiciones básicas que se establecen en el primer párrafo del artículo tercero constitucional, y en la hora del reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas, que puso a la orden del día la insurrección chiapaneca, asimismo con base en la reforma constitucional del artículo 4o., que precisa la noción del país como entidad multiétnica y pluricultural, esta definición debía tener traducción de manera ineludible en el carácter de la educación que imparte y promueve el estado mexicano.

En los preceptos reglamentarios deben establecerse, entre otros, los compromisos de recoger, recrear y desarrollar las culturas nacionales de nuestro gran país, enseñar las lenguas autóctonas y convertirlas en idiomas oficiales en las regiones en que prevalezcan, para los efectos culturales y educativos, administrativos, comerciales y penales, y no sólo de “protegerlas” en abstracto.

Por otra parte, la extensión de la obligatoriedad de la educación al ciclo secundario ha

sido una estipulación necesaria en el propósito de superar el rezago de la educación mexicana respecto de los parámetros internacionales de la educación básica garantizada por el estado. Pero ello requiere de su aplicación a partir del financiamiento idóneo y de un enfoque pedagógico que lo advierta como un ciclo articulado y coherente de formación educativa general. En el ámbito mundial, y particularmente en América del Norte, se generaliza la educación básica en un ciclo cohesionado de 12 años.

PROPUESTA PARA EL PRIMER PÁRRAFO

Al recoger estas consideraciones, debía reformularse el texto del primer párrafo del artículo tercero constitucional, en los términos siguientes:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación en todos los niveles y modalidades –incluida la educación superior– y se compromete al desarrollo y difusión de la ciencia y la tecnología así como de nuestra cultura multiétnica. La educación básica incluirá un ciclo de tres grados de preescolar y nueve grados de un ciclo unificado de formación general. Estos dos ciclos serán obligatorios.

DEMOCRACIA POLÍTICA Y SOCIAL, TAMBIÉN EDUCATIVA

La reforma salinista de 1993 postuló en el artículo tercero que “para asegurar el pleno cumplimiento de lo dispuesto... el ejecutivo federal determinará los planes y programas de estu-

dio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República”. El autoritarismo más burdo se expresa en esta formulación. A partir de una confusión aparente entre los conceptos de estado y poder ejecutivo, se estableció una estipulación por completo antidemocrática. El estado mexicano requiere asumir, desde luego, su responsabilidad en la formulación y despliegue del proyecto educativo nacional. Pero ello se refiere al estado como concepto que incluye no sólo la idea del poder –y el poder tampoco se circunscribe al poder ejecutivo– sino la noción de la intervención de los ciudadanos en los asuntos de la vida pública. El estado supone un poder supeditado a la soberanía popular, una población en los marcos de un territorio determinado. estado no es sólo gobierno, mucho menos sólo gobierno federal, estado es básicamente soberanía popular, participación ciudadana decisoria en los asuntos de la vida pública. Debe implicar, en este caso, la participación democrática de los protagonistas de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la definición de los contenidos educativos, viabilizada a través de las instancias institucionales del Estado. Por lo demás, clásicamente, el artículo tercero constitucional define a la democracia en la dualidad de democracia política y social. Estas definiciones deben hoy complementarse precisamente con la noción de la democracia educativa y ello debe concretarse, ineludiblemente, en el precepto relativo a educación.

Una formulación del propio artículo 3o. constitucional que establece la democratización en las definiciones de política educativa es el que se refiere a la educación superior, precepto promovido por el sindicalismo universitario, en el periodo 1979-1980, y que a la letra define a la autonomía de las univer-

sidades como “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”. Y ello significa, se dice en el propio texto constitucional, el que las universidades: “determinarán sus planes y programas”. La participación democrática en la definición de los contenidos educativos debe hacerse extensiva al conjunto de la educación nacional, eliminando el absurdo de que ello constituye prerrogativa del ejecutivo federal.

El párrafo aludido debía reformularse así:

Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto... el estado mexicano determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, con la participación democrática de los protagonistas de los procesos de enseñanza-aprendizaje, de los diversos sectores involucrados en la educación, en los ámbitos federal y estatal.

AUTONOMÍA PARA TODAS LAS UNIVERSIDADES

Asimismo, como lo postuló el sindicalismo universitario desde 1979-1980, la perspectiva de la democracia en las universidades no debe restringirse a las instituciones de educación superior “a las que la ley otorgue autonomía”. El precepto constitucional requiere generalizar la autonomía, concebida como participación democrática en la gestión educativa, hacia el conjunto de las universidades e instituciones de educación superior. Las leyes secundarias no pueden sobreponerse al texto constitucional definiendo sus alcances, el texto constitucional debe poseer carácter general. Debía establecerse que todas “las universidades y las instituciones de educación superior serán autó-

nomas y, por lo tanto, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas...”

Por lo demás, el texto constitucional sobre educación superior que se refiere a que las universidades “fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico” ha derivado en muchas ocasiones en una interpretación en la que los conceptos de “universidades” o “instituciones de educación superior” son identificados como “autoridades administrativas”, impuestas autoritariamente y ajenas a la vida académica real, dando lugar a una específica cláusula de exclusión por admisión y a la vulneración de la estabilidad en el empleo. En una fiel interpretación del precepto constitucional acerca de la autonomía, éste debía adecuarse señalando que las universidades “fijarán, a través de órganos académicos colegiados, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico”.

OBLIGATORIEDAD EN EL FINANCIAMIENTO; RADIO Y TELEVISIÓN

La universalización de la educación básica, la obligatoriedad de los ciclos primario y secundario, producirá una extraordinaria y positiva presión hacia la apertura de la educación superior. Cada vez más constituirá un anacronismo señalar como contradictorio, por una parte, la más vasta apertura de las universidades y, por otro lado, la alta calidad académica, los que constituyen, en realidad, términos inseparables.

Es preciso que se establezca la obligatoriedad del Estado en el financiamiento educativo con base en los porcentajes del Producto Interno Bruto que deben destinarse a

tal renglón, resultado de las recomendaciones internacionales de la UNESCO, que el estado mexicano ha suscrito puntual y libremente, estipulándolo en la fracción VII del texto constitucional. Partiría de la estipulación actual que señala que “El Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias, destinadas a... fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...” y agregaría que “ello lo establecerá en los términos de los acuerdos asumidos libremente por el estado mexicano en las convenciones internacionales de la UNESCO.

Es necesario, asimismo, incluir un nuevo inciso que regule la intervención de las empresas de radio y televisión, cuyo papel es cada vez más determinante en la formación de la opinión pública, como concesionarias del espacio aéreo de la nación, para contribuir a las tareas educativas y culturales del país, asignando espacios idóneos para las instituciones de educación superior, para la ciencia y la cultura, sujetándose a una planeación esta-

blecida por consejos sociales, en los que tendrían cabida las universidades, y ajustando su programación, por otra parte, a los principios y valores democráticos consagrados en el párrafo II y en el inciso II del artículo 3o. constitucional.

Se propone añadir una fracción IX al artículo 3o. constitucional, en los términos siguientes:

El estado mexicano auspiciará y posibilitará que las empresas de radio y televisión, concesionarias del espacio aéreo de la nación, contribuyan a las tareas educativas y culturales del país, asignando espacios idóneos para las instituciones de educación superior, de la ciencia y la cultura, sujetándose a una planeación establecida por amplios consejos sociales, en los que deberán tener cabida tales instituciones, y ajustando su programación a los principios y valores democráticos consagrados en el párrafo II y en el inciso II del este artículo.