

Autonomía, relaciones laborales y financiamiento de la universidad pública 1970-1990

Javier Torres Parés, Adel Gutiérrez Tenorio
y Jorge Humberto Miranda Vázquez*

EL MARCO

Los **documentos** y los *testimonios* presentados aquí, se proponen ilustrar los momentos más importantes de la transición y, en aspectos fundamentales de su desarrollo, la ruptura que sufrió la vida de la universidad pública en los años comprendidos entre 1970 y 1990.

Distinguimos dos periodos: el primero, heredero de una idea de la universidad pública que la considera parte integrante de la construcción democrática del Estado, periodo que culmina, desde el punto de vista de la legislación, con el cambio constitucional de 1980 que incorporó a la Carta Magna la autonomía de las universidades públicas y con ello, fortaleció las

garantías legales para su financiamiento; el segundo periodo, se caracteriza por una reorientación de los propósitos de las casas de estudio universitarias que condicionó un cambio profundo de su contenido académico y de su sentido social, por el propósito explícito de la política educativa de limitar el crecimiento del sistema de educación superior público y por la reformulación de facto de las condiciones laborales de los académicos.

En este último periodo vemos surgir y fortalecerse las transformaciones en el financiamiento de la educación superior que se encuentran, de modo preponderante, entre las causas que originan la crisis de la Universidad Nacional, especialmente aguda a partir de marzo de 1999.

* Los documentos legislativos y oficiales se presentan en **negritas**; los testimonios de historiadores, funcionarios, pedagogos y otros actores del debate educativo, en *cursivas*. Proyecto "Historia de la cultura y las instituciones políticas en México y en América Latina", coordinador Javier Torres Parés, UNAM, FFL. Carlos Juárez Hernández, asistente de investigación. Agradecemos a la Mtra Guadalupe Rodríguez de Ita su ayuda para facilitarnos la consulta del acervo de la biblioteca del Instituto José María Luis Mora.

I. ACADEMIA, RELACIONES LABORALES Y AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD

La década de los setenta trajo consigo un nuevo presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Con él llegó el fin del "desarrollo estabilizador" y el inicio de un periodo que retomó parcialmente las antiguas políticas populistas. El nuevo régimen se caracterizó por su renovado nacionalismo, por un reforzamiento del intervencionismo estatal, una política de mayor justicia social y un mayor gasto educativo que intentó frenar la polarización social y política gestada en el periodo previo y que se hizo evidente a partir del movimiento estudiantil de 1968. En el cuarto informe de gobierno, Luis Echeverría consideraba necesario "repartir equitativamente el bienestar, corregir el desequilibrio entre el campo y la ciudad, disminuir la desocupación..."¹

Echeverría enfrentó importantes movimientos campesinos, obreros, estudiantiles, guerrilleros y de otros grupos sociales con una actitud que, si no excluía la represión, intentaba el diálogo y la concertación social con una mayor apertura política. De acuerdo con algunos analistas, la tendencia más general de la economía mexicana en la década de los años setenta fue el estancamiento con inflación.²

El economista José Blanco observa tres procesos que marcaron los límites del desarrollo económico en estos años: la concentración del ingreso, el desequilibrio externo y el déficit fiscal. El poder adquisitivo real de las remuneraciones pagadas aumentó con las mejoras salariales en estos años.

Al asumir la presidencia José López Portillo (1976-1982), México había aumentado su deuda externa y perdió la estabilidad cambiaria. El país hizo compromisos económicos con el

Fondo Monetario Internacional y padeció sus exigentes programas económicos; la inversión privada disminuyó de forma considerable, la sociedad enfrentó altas tasas de inflación a la par que una considerable fuga de capitales y se gestaron graves conflictos sociales y políticos. Para resolver la crisis del país, López Portillo buscó la conciliación por diversos medios entre los que privilegió los convenios de inversión con los empresarios más importantes del país.

La política económica de este sexenio tuvo tres momentos: 1) 1976-1978, años caracterizados por la crisis, el estancamiento productivo, el fenómeno inflacionario y un férreo control salarial; 2) 1978-1980, periodo en el que se produce la "petrolización de la economía", que permitió superar la crisis, dio inicio a la recuperación de las tasas de crecimiento y disminuyó la inflación y 3) 1980-1981, años en los que revivió el proceso inflacionario con altas tasas de intereses, la balanza de pagos se deterioró y se impusieron de nueva cuenta topes salariales. En el contexto del agotamiento del llamado desarrollo estabilizador, se desarrolló la política educativa de los gobiernos de los presidentes Echeverría y López Portillo.

La política educativa impulsada por Echeverría estuvo a cargo de Víctor Bravo Ahuja (1970-1976), el cual implementó una reforma administrativa en este ámbito. El régimen creó nuevas subsecretarías por niveles educativos e intentó descentralizar nuevamente la educación. Para lograr estos propósitos, en diciembre de 1973 se promulgó la Ley Federal de Educación que reafirmó la gratuidad de la educación:

Artículo 12.- La educación que imparta el Estado es gratuita ...³

Por otra parte, esta obligación se enmarca en otra más amplia, el derecho de la población

en general a tener iguales condiciones de acceso a la educación:

Capítulo V. Derechos y Obligaciones en Materia Educativa

Artículo 48.- Los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin más limitación que satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones relativas.⁴

Esta Ley Federal estipula en el artículo 3, *"que la educación es un servicio público y cumple una función social que ejerce plenamente el Estado..."*⁵, y reconoce la función social que cumplen los organismos descentralizados y las instituciones privadas que imparten educación; organiza el sistema educativo y establece las bases del proceso educacional.

Tres fueron las líneas que se propusieron en la educación nacional: actualización, que permitiría a maestros y alumnos hacer uso de técnicas modernas; apertura, es decir, la capacidad de llegar a más grupos sociales; y flexibilidad, lo que facilitó la movilidad vertical y horizontal de los estudiantes dentro de las diversas opciones educativas. La reforma se decía integral puesto que perseguía articular los diversos elementos del sistema escolar; acercar la educación extraescolar con la escolarizada y fortalecer la labor magisterial; la reforma se propuso ampliar la difusión de la cultura y emprender la revisión y actualización permanente de la legislación educativa.⁶

La reforma educativa impulsó cambios en los programas de estudio de la escuela primaria, en los libros de textos oficiales y en los planes de estudio de la educación normalista; creó la modalidad de la secundaria técnica y el sistema nacional de educación para adultos; las escuelas vocacionales se convirtieron en centros

de estudios tecnológicos y científicos y el Instituto Politécnico Nacional emprendió una profunda reestructuración. En este periodo surgieron nuevas instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo; la educación media se fortaleció con el Colegio de Bachilleres y surgió un organismo burocrático para orientar la investigación, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).⁷

La política educativa del sexenio lópezportillista fue encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, quien se hizo cargo de la Secretaría de Educación Pública. Los rectores de las instituciones de educación superior reunidos en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, fundada en la Cd. de México en 1940), encabezaron la Comisión General de Educación y elaboraron el Plan Nacional de Educación (PNE 1977-1982), cuyos objetivos primordiales fueron:

- I. Fortalecer el carácter democrático y popular de la educación;
- II. Elevar la calidad de la educación;
- III. Vincular la educación con los objetivos nacionales y necesidades de desarrollo y
- IV. Comprometer y organizar los esfuerzos sociales a favor de la educación.⁸

La atención del régimen de José López Portillo centró su esfuerzo en la planeación de la educación en todos sus niveles. En 1977, cinco meses después de tomar posesión de la Secretaría de Educación Pública, Muñoz Ledo dejó el cargo y fue sustituido por Fernando Solana Morales, quien llevó a cabo una evaluación de los resultados del Plan Nacional de Educa-

ción y concluyó que era necesario reformular la educación superior y fortalecerla con una planeación sistemática. Diversas personalidades e instituciones enviaron sugerencias para lograr este objetivo.

Veintitrés fueron los llamados "propósitos" que se plantearon, entre los que se encuentran: descentralizar la educación superior, solucionar el problema del financiamiento por parte del gobierno federal, buscar nuevas modalidades de financiamiento, respetar la autonomía universitaria y vincular la educación superior con las demandas de la iniciativa privada, entre otros. Guillermo Villaseñor agrupa estos 23 propósitos en cinco núcleos: "1) racionalización operativa y coordinación de esfuerzos institucionales; 2) solución a los problemas del financiamiento; 3) legislación de los aspectos laborales y de la autonomía; 4) vinculación de la educación superior con el desarrollo económico y 5) búsqueda de las bases para conformar la estructura para la planeación de la educación superior."⁹

Estos propósitos fueron expuestos en el documento de la XVII Asamblea de la ANUIES y se presentaron como aportación al Programa Nacional Educativo (PNE). En noviembre de 1978, en su XVIII Asamblea, la ANUIES aprobó el Plan Nacional de Educación Superior. Este Plan fue cuestionado por las comunidades de diferentes Universidades del país que reclamaron mayores recursos para cumplir con la función que les corresponde. Fue el caso de las Universidades de Guerrero, Puebla, Sinaloa, entre otras.

El proyecto educativo de este periodo se puede sintetizar con las palabras de Fernando Solana:

"El plan hará posible fijar criterios de prioridades para la creación de nuevas instituciones y nuevas carreras. Mejorar de manera integral la

calidad de los niveles académicos. Perfeccionar la organización y la administración universitaria. Justificar sólidamente la canalización de mayores recursos económicos para las Universidades, en la medida en que garantizará una utilización más eficiente de los mismos... Fortalecer los vínculos entre las instituciones y sus comunidades. Apoyar los programas de difusión cultural. Y diseñar más amplios y ambiciosos programas de investigación científica universitaria que, vinculándose con las actividades docentes, eleven la calidad académica y permitan al país fortalecer el proceso de autodeterminación científica y tecnológica... Cuando se escriba la historia de estos dos años, se reconocerá en ellos el periodo en el que el conjunto de las instituciones de educación superior lograron constituirse, por su propia decisión, en un verdadero sistema."¹⁰

El proyecto en buena medida quedó reducido a la elaboración de planes y proyectos. Sin embargo, la política educativa impulsada por Fernando Solana preservó la tesis de que el desarrollo nacional soberano se fortalece por medio de la ampliación del sistema educativo y del fortalecimiento de la educación superior con recursos estatales, filosofía educativa que se debilitará en los años posteriores para privilegiar la participación de particulares en el financiamiento de la educación superior.

En la primera mitad de la década, se inició en la Universidad Nacional la llamada "masificación", es decir, su matrícula creció especialmente por la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), proyecto impulsado por el Dr. Pablo González Casanova, rector de la Universidad entre 1970 y 1972. El Programa de CCH fue un proyecto pedagógico moderno con un mayor contenido autodidacta, con menos horas de clase, lo que implicaba mayor investigación activa del estudiante y que posibilitó

que muchos jóvenes que requerían emplearse en el mercado de trabajo realizaran estudios de bachillerato; el CCH tenía el fin de proporcionar una formación simultáneamente propedeútica y terminal.

Por otra parte las preparatorias aumentaron los horarios de atención, lo que permitió ampliar la matrícula. Las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP's), creadas entre los años 1974 y 1976, pretendían des-concentrar la matrícula de las instalaciones de Ciudad Universitaria y acercar la Universidad a zonas en las que se previó con acierto un aumento de la demanda educativa. El sistema de Universidad Abierta fue creada en estos años con el fin de extender la educación extraescolar.¹¹

En estos años surgieron y se fortalecieron diversos movimientos sindicales independientes. En la Universidad surgió un Sindicato de Empleados y Obreros de la Universidad Autónoma de México en 1933.¹² En 1972 el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM (STEUNAM), inició una huelga que duró 83 días, motivada por la demanda de un contrato colectivo de trabajo. En enero de 1973, el Consejo Universitario elaboró un convenio de contrato colectivo que fue ratificado y fue la base para levantar la huelga y normar las relaciones laborales. Este convenio fue revisado por el personal administrativo en 1974, 1976 y 1980.¹³ La relación laboral de la Universidad con los empleados administrativos se canalizó hacia un convenio colectivo, pese a que esa figura no forma parte de la legislación universitaria.

En 1974 se creó el Sindicato del Personal Académico de la UNAM (SPAUNAM), que pretendía firmar un contrato colectivo que contenía cuestiones de carácter académico, que las autoridades universitarias se negaron a aceptar.

En julio 1975, el SPAUNAM inició una huelga por su reconocimiento. Guillermo Soberón, rector de la Universidad, señaló que, *"no era procedente la firma de un contrato o convenio colectivo de trabajo con el personal académico, por contravenir la naturaleza jurídica de la Universidad"*.¹⁴

El conflicto se resolvió, según narra el rector Guillermo Soberón, adicionando un Título XIII al Estatuto del Personal Académico¹⁵ para normar las condiciones gremiales del personal académico. Un nuevo conflicto sindical estalló en junio de 1977, encabezado por el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), sindicato que surgió de la fusión del STEUNAM y el SPAUNAM, que demandaba, entre otros puntos, *"promoción, adscripción y definitividad del personal académico; suprimir los concursos de oposición para diversos sectores del personal académico, sustituir los órganos de evaluación académica por comisiones mixtas de autoridades y sindicato"*.¹⁶

El conflicto llegó a su fin en julio de ese mismo año con la entrada de la fuerza pública en la Universidad, que detuvo a 531 trabajadores. Para Guillermo Villaseñor, este conflicto sindical universitario es un antecedente importante de la creación de una nueva legislación normativa de las relaciones laborales de la Universidad en 1979 y en las adiciones al artículo 3º constitucional propuestas en 1979.

Como resultado de la inestabilidad creada en la Universidad Nacional por los movimientos laborales, el régimen de López Portillo decidió delimitar, precisar y elevar a nivel constitucional la autonomía universitaria y garantizar su financiamiento. José López Portillo envió la iniciativa de decreto para adicionar la fracción octava del artículo 3º, aprobada y publicada el 19 de junio de 1980 en el Diario Oficial de la Federación en los siguientes términos:

Artículo 3

Artículo único. Se adiciona con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo para quedar como sigue:

Artículo 3º

I a la VII ...

VIII.- Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los trámites de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y en las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Se declara adicionada con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción.¹⁷

El tercero constitucional se propuso en 1917 garantizar la gratuidad de la educación elemental; en 1934, reconoció la necesidad de ampliar la obligación financiera del Estado a los diversos niveles educativos; en 1946 el tercero constitucional señaló explícitamente la obligación financiera con "toda la educación imparti-

da por el Estado" y en 1980 dicha obligación se mantuvo en la fracción IX, vinculada ahora a la educación superior pública para garantizar su financiamiento:

IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.¹⁸

La exposición de motivos que justificaba la adición de la fracción VIII al artículo 3º constitucional señalaba que:

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Las Universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La Universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.¹⁹

El debate en torno a esta iniciativa abordó el asunto de las relaciones laborales de académ-

micos y administradores con la Universidad. América Abaroa Zamora fue la única diputada que señaló el problema del manejo del financiamiento de la universidad autónoma. Tomó como ejemplo el caso de Guerrero, en donde el gobernador Rubén Figueroa pretendía el dominio político de la Universidad, amenazándola con retirar el subsidio:

América Abaroa Zamora: No ha sido tampoco una sorpresa para nosotros el que se diga nada menos en la iniciativa en torno al financiamiento de la educación superior, sino se establece en la iniciativa que el Estado tiene la obligación incondicional de financiar la Universidad ...En cuanto al monto del financiamiento éste debe ser aumentado sustancialmente, ya que es inconcebible que el Estado Mexicano sólo destine el 1.7% del PIB en renglones educativos cuando que la UNESCO recomienda que sea el 8 por ciento. Las consecuencias son que el goce de la autonomía y de la educación superior, sólo son patrimonio de una minoría de mexicanos, quedando marginados de estos derechos decenas de millones de mexicanos. El incremento del presupuesto educativo ayudará al proceso de una verdadera democratización de la enseñanza ...²⁰

Según señala Diego Valadés, un antecedente directo de esta iniciativa de reforma constitucional se encuentra en la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978, que fue resultado de la necesidad del Estado para organizar y fortalecer la educación superior. Con esta Ley, el Ejecutivo se proponía: *"dar vigencia al precepto constitucional contenido en el artículo 3º según el cual el Congreso de la Unión debe expedir las leyes necesarias para coordinar la educación en toda la República y distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios."*²¹

La nueva legislación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en junio de 1980, con-

sagró en la Constitución la autonomía universitaria y mantuvo el financiamiento de la educación pública, incluido el de las universidades autónomas por ley y conservó plena concordancia con el artículo 123, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Título VI, del trabajo y de la previsión social, señala en su fracción VII que, **"Para trabajo igual debe corresponder salario igual sin tener en cuenta, sexo ni nacionalidad."**²²

La reforma legislativa mantuvo un estrecho vínculo con la Ley Federal del Trabajo que, durante el régimen de López Portillo, adicionó al Título VI de dicha ley un capítulo XVII, publicado el 20 de octubre de 1980 en el *Diario Oficial de la Federación*, que norma las relaciones de trabajo entre los trabajadores administrativos y académicos con las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, normas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones.

La adición a la Ley Federal del Trabajo hizo una definición más precisa del trabajador académico, de las características de la relación laboral y de las evaluaciones académicas que efectúan los órganos competentes de las propias universidades. Señala en el Artículo 353 L que:

Corresponde exclusivamente a las Universidades e instituciones autónomas por ley, regular los aspectos académicos.

Para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias Universidades o instituciones establezcan.²³

En el Artículo 353 N de la Ley Federal del Trabajo, se señala que **"no es violatorio del principio de igualdad de salarios la fijación de salarios distintos para trabajo igual si este corresponde a diferentes categorías académicas"**²⁴, en tanto que, como el propio Artículo 353 L establece, estas diferencias salariales sean fijadas de acuerdo con reglas académicas señaladas por el **"órgano competente"**.

En el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la UNAM, se señala que, **"Las designaciones definitivas de profesores e investigadores, deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos y se atenderá a la mayor brevedad posible, a la creación del cuerpo de profesores e investigadores de carrera. Para los nombramientos no se establecerán limitaciones derivadas de posición ideológica de los candidatos, ni esta será causa que motive su remoción."**²⁵.

192

De acuerdo con estos preceptos, el Estatuto General de la UNAM, señala en el Artículo 83 que, **"para el ingreso y promoción de los miembros del personal académico se crearán Comisiones Dictaminadoras de acuerdo con las disposiciones del Estatuto del Personal Académico, las que serán órganos auxiliares de los respectivos Consejos Técnicos."**²⁶. Las comisiones dictaminadoras auxiliares de los Consejos Técnicos constituyen el único organismo competente para establecer categorías diferentes entre los académicos y con ello, salarios distintos por el mismo trabajo.

Las reglas de acuerdo con las cuales las Comisiones dictaminadoras ejercen sus funciones, los requisitos para que los académicos accedan a las diferentes categorías académicas y, en consecuencia, salariales, los derechos de los académicos para inconformarse con las resoluciones y los mecanismos para resolver las controversias, se encuentran detallados en el importante Estatuto del Personal Académico de la UNAM, el que fija también los derechos y

obligaciones del personal académico (como la obligación de defender la autonomía de la universidad y la libertad de cátedra), las normas de los concursos de ingreso y promoción y las normas para el funcionamiento de las comisiones dictaminadoras y jurados calificadores, entre otros aspectos de la vida académica. El Estatuto establece las categorías de los diferentes tipos de académicos (técnicos académicos, profesores de asignatura, profesores e investigadores de carrera, etc.), vinculándolas a sus percepciones salariales. Para conservar la coherencia con el conjunto de la legislación respectiva, el Estatuto prevee para los profesores e investigadores de carrera, dos categorías: asociado y titular, cada una de las cuales cuenta a su vez con tres niveles; A, B y C, con base en los cuales se establecen también la diferencias salariales que admite la Ley Federal del Trabajo, la que impide diferencias salariales dentro de la misma categoría y evita diferencias excesivas entre las percepciones de la categoría más baja y la más alta.²⁷

En consecuencia, es posible observar que en el periodo de transformación de la educación superior y la investigación científica impulsado por el régimen de Miguel de la Madrid H., el gobierno instauró sistemas de fijación de becas e ingresos asimilables a salarios para los académicos con presupuestos ajenos a los dispuestos por el Congreso de la Unión para la universidad pública; para ello el Ejecutivo propició, por medio de organismos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), la creación de un sistema paralelo de otorgamiento de recursos para las universidades y de retribución del trabajo académico, ajeno a las leyes vigentes sobre la autonomía universitaria y que ignora los preceptos constitucionales y los establecidos por la Ley Federal del Trabajo, origi-

nando así grandes diferencias salariales por el mismo trabajo académico.

El efecto de ese proceder contribuyó a la disgregación, diferenciación y exclusión de los académicos, por medio de sistemas de selectividad paralelos y ajenos a los establecidos y claramente contrarios a los principios que conforman la legislación vigente, tal como se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se adicionó el Título VI de la Ley Federal del Trabajo que señala:

En conformidad con esta nueva fracción del artículo 3º constitucional, la autonomía y los derechos laborales deben ser aspectos complementarios en la vida de las comunidades universitarias. Entre ellos no debe haber oposición, ni tampoco, primacía de uno sobre otro y de ahí que disponga que en la Ley Federal del Trabajo se fijen, conforme a las características propias de un trabajo especial, los términos y modalidades con los que los derechos consagrados en la fracción A del Artículo 123 de nuestra ley fundamental han de aplicarse al personal académico y al personal administrativo de las Universidades e instituciones de referencia.²⁸

La ley laboral reglamenta que a trabajo igual corresponde igual salario, en la medida en que el puesto, jornada y condiciones de eficiencia en que se desempeña el trabajador académico sean también iguales. Las diferencias salariales entre trabajadores académicos deben corresponder también a diversas categorías académicas en cuyo caso se justifica la diferencia salarial por el mismo trabajo. El financiamiento que las diferentes agencias gubernamentales mencionadas otorgan selectivamente a las universidades públicas autónomas y las diferencias salariales que propician entre académicos, deformaron y anularon de *facto* el sistema legal vigente y en muchos casos, propiciaron una práctica patrimonialista y excluyente de

diversas opciones ideológicas y teóricas en la contratación, en el desarrollo profesional y en las retribuciones salariales de los académicos, lo que a su vez contribuyó al fortalecimiento de feudos académicos que tienden a monopolizar los recursos para el trabajo y las retribuciones de los académicos.

De acuerdo con Carlos Ornelas, en los años 70, junto con el CONACYT, el gobierno apoyó diversas "Universidades paralelas" y "centros de excelencia" como el Colegio de México, el Tecnológico de Monterrey, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Según este investigador, en los años 80, *"para satisfacer requerimientos de la comunidad científica, el gobierno estableció el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). El SNI tuvo efectos tal vez no buscados: primero, sembró el germen meritocrático en la academia mexicana, es decir, se recompensa de manera diferente a los investigadores de acuerdo con criterios de calidad y productividad, y, segundo, esas retribuciones se dan al margen de las negociaciones entre las Universidades y sus sindicatos. En los años 90, el gobierno impulsó aún más los criterios meritocráticos al promover que en las instituciones de educación superior, una parte de los ingresos de los académicos se otorguen por medio de becas, bonos y estímulos y por supuesto de manera diferenciada."*²⁹ Otros efectos, éstos deliberados, fueron la ruptura de las cohesiones gremiales y profesionales legítimas de los académicos, una aguda reducción salarial, en rigor ilegal en muchos casos, y el deterioro constante de las condiciones de trabajo de la mayoría de los académicos. A este proceso, violatorio de la legislación y, en muchos casos, de violación de los derechos laborales y salariales de numerosos académicos, se le llamó con cinismo deshomologación salarial.

II. CRISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y CREACIÓN DE UN NUEVO TIPO DE UNIVERSIDAD

En diciembre de 1981, en los últimos meses del sexenio de López Portillo la SEP, en voz de Elíseo Mendoza Berrueto, subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica manifestó que *"el financiamiento de la educación superior era un serio problema y exhortaba a las Universidades a vincularse con organismos del sector privado y de otros sectores para obtener los fondos necesarios para su mantenimiento"*.³⁰

Por otra parte, la ANUIES, por medio de las declaraciones de su secretario ejecutivo, Dr. Velasco Fernández, *"señaló a la insuficiencia económica como el único problema común que enfrentaban las Universidades"*.³¹

Desde los primeros años de la década de los ochenta, la política gubernamental desarrolló una estrategia sistemática para debilitar a las organizaciones sindicales de los académicos, para debilitar su cohesión profesional y con ello, deterioró de modo constante sus condiciones de trabajo. En este sentido, son importantes las conclusiones que obtiene Guillermo Villaseñor García, en su texto *Estado y Universidad 1976-1982*, en las que observa, *"el desinterés paulatino, sobre todo de amplios sectores de trabajadores académicos, [en] participar en las decisiones de sus centros de trabajo"*. Villaseñor sostiene también que:

"Se crearon las circunstancias más propicias para determinar el tipo de académicos que se quería admitir, incluyendo en ello la selección ideológica de los mismos. Así, finalmente se podría tener una garantía de orientación y con-

*trol del enfoque ideológico que se quisiera dar a la academia en su conjunto."*³²

En diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado asumió el mando de un país inmerso en un grave deterioro económico. Como en los dos gobiernos anteriores, el sexenio se iniciaba con la necesidad de diseñar una solución a la crisis. Miguel de la Madrid respondió a la situación con la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que se propuso fundamentalmente la reducción del gasto y el equilibrio de las finanzas públicas, una política cambiaria realista con la consiguiente devaluación del peso, reformas fiscales para incrementar los ingresos gubernamentales y se distinguió por la reestructuración y reducción de la burocracia gubernamental.

Miguel de la Madrid delineó su política por medio de la campaña de renovación moral, descentralización y desarrollo del federalismo; en 1982 intentó fortalecer este proceso con una reforma constitucional para fortalecer el municipio e intentó frenar la corrupción de los funcionarios públicos ejerciendo acciones judiciales contra varios personajes de la vida pública de los años previos.

En este período se mostró una gran inconformidad de la ciudadanía, en especial hacia el partido oficial, que se expresó en los procesos electorales, lo que permitió el fortalecimiento del Partido Acción Nacional (PAN). En este terreno se elaboró el nuevo Código Electoral Federal que aumentó a 500 el número de representantes a la Cámara de Diputados y limitaba al 70% la representación del partido mayoritario.

El régimen enfrentó los problemas derivados de la deuda externa y se impuso el cumplimiento de los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El déficit presupuestal y la deuda interna absorbieron los

recursos del gobierno. La crisis se agravó en 1985 con la caída de los precios internacionales del petróleo, el aumento de la inflación y la disminución de la producción industrial, fenómenos que produjeron importantes consecuencias sociales que se expresaron como movilización autónoma de los ciudadanos en los sismos de septiembre de 1985.

Los partidos de oposición (PPS, PST, PSUM, PMT y PRD), señalaron que los sectores asalariados vieron disminuidos sus ingresos los que, por otra parte enfrentaron aumentos de precios y de tarifas de los servicios, drásticas reducciones de los subsidios gubernamentales y la liberación de controles de precios de algunos productos de consumo general, políticas que afectaron también a los campesinos. La política de Miguel de la Madrid depositó en las clases trabajadoras todo el peso de la crisis, deterioró el empleo y el nivel de vida de la población:

La crisis de 1982 nos muestra, en perspectiva histórica, la importancia que tuvo el stock acumulado de satisfactores sociales, así como los ingresos no mercantiles de los estratos económicamente débiles de la población. Vale la pena tomar nota de esto cuando se examina el impacto de la crisis de 1994-95 en las condiciones de vida de la población mexicana. Si bien en 1982 la crisis fue enfrentada con medidas antipopulares, que esbozaban ya el modelo neoliberal mexicano, entonces se contó con la positiva herencia de la década de los setenta (y de décadas anteriores) en que se reforzaron las "salvaguardas sociales", que permitieron disminuir los ingresos salariales y reducir el número de ocupaciones sin que esto se tradujera en una pauperización absoluta de la población; hubo un gran empobrecimiento, pero la crisis y las políticas de ajuste no golpearon como lo hu-

*bieran hecho de no existir estos diques sociales.*³³

La política seguida en esos años no dio los resultados esperados y condujo a nuevas crisis económicas y sociales que se profundizarían en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari. El gasto total del sector público federal como porcentaje del PIB disminuyó. En 1982 era de 45.4% ; en 1983 fue de 42.2%; en 1984 fue de 41.5% y en 1985 fue el 40%, es decir, una disminución del 5% en tres años.³⁴

El gobierno de Miguel de la Madrid impulsó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que estableció la premisa según la cual, la expansión del sistema educativo en los años previos, afectó negativamente la calidad de la educación. Para la educación superior el Plan se propone detener un crecimiento que consideró excesivo y articularlo más profundamente con el sector productivo: combatió la burocratización del sector y vigorizó algunas medidas para elevar la calidad de la educación, tales como los proyectos de formación y actualización de docentes; elevó al nivel de licenciatura la educación normal. La revisión y actualización de planes y programas de estudio fueron parte de esta estrategia que intentó mejorar el aprovechamiento escolar y elevar la eficiencia terminal en la primaria. En el periodo se amplió la cobertura del sistema educativo nacional.

El bachillerato creció a una tasa promedio de 5.2% entre 1983-1988 y la matrícula en la educación profesional aumentó en promedio el 7.2%.³⁵ La SEP y las instituciones de educación superior formularon el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, que promovió la creación de 50 carreras de nivel licenciatura, 39 especialidades, 90 maestrías y 25 doctorados que se distribuyeron regionalmente en un proceso de descentralización de los ser-

vicios educativos.³⁶ En la educación superior, a partir de 1982, las universidades públicas sufrieron un creciente cuestionamiento que justificó limitar el gasto estatal en la educación superior y que condujo a un creciente abandono estatal de la cultura y a una reducción de la producción cultural. El antropólogo Claudio Lomnitz sostiene que:

La reducción del papel del estado en la economía llevó a que el gobierno intentara reducir drásticamente su papel en la ciencia, en la educación y en el arte durante los ochenta: las universidades públicas fueron fuertemente atacadas; Televisa comenzó a jugar un papel visible en La Cultura (con mayúsculas) e intentó llenar parte del hueco que el gobierno dejaba construyendo un importante museo de arte moderno, un canal cultural y forjando lazos con importantes intelectuales del país.

196 *Por otra parte, como el gobierno quería mantener la hegemonía de partido y el poder presidencial más o menos intactos, y como pronto descubrieron que la iniciativa privada no tenía la voluntad de tener un papel protagonista en la educación y en la cultura, se vio que simplemente no se podía cortar a toda la intelectualidad del erario público, por lo cual desarrollaron nuevas formas de patronazgo que se pretendían modernizadoras y el estado mantuvo un papel importante en materia de educación. El resultado de los recortes gubernamentales en éstas áreas dejó a los intelectuales o bien a merced de grandes inversionistas privados o bien en un sistema algo exclusivo de becas gubernamentales. Como resultado de esa situación se buscaron fuentes alternativas de financiamiento y se consiguió cierta descentralización y algunos triunfos en la autonomía de la esfera cultural, pero también hubo un empobrecimiento neto de la intelectualidad y una reducción en*

el tamaño relativo de la comunidad de productores culturales."³⁷

En el contexto de la descentralización educativa de Miguel de la Madrid, el rector Octavio Rivero Serrano (1981-1984) impulsó una reforma universitaria tendiente a mejorar la calidad de los servicios educativos. La relación entre Estado y Universidad era vista a través de una filosofía política que planteaba que una educación superior crítica, humanística y científica fortalecía los intereses de la Nación y justificaba el financiamiento público de este tipo de institución. Así lo expresó por ejemplo, Luis F. Aguilar Villanueva, a la sazón Secretario General de la UNAM.

La Universidad concebida como simultáneamente crítica y perteneciente al Estado por su carácter público, autónomo y nacional se fundaba en que:

*"El Estado mexicano postrevolucionario, liberal y nacionalista, ha querido ver reiteradamente en la U de México (sic) su reserva intelectual y moral; la ha inscrito en el universo de las condiciones sin las cuales juridicidad, nacionalidad, soberanía, riqueza, cultura, serían de más difícil consecución. Muchos de los límites externos y de las insuficiencias internas de la formación del Estado mexicano, han sido enfrentadas con esta apuesta en la educación humanista y científica y en el saber libre y crítico de la U de México. La U. de México se convierte así en una suerte de ciencia y conciencia del Estado Nacional, connotando con ello también la crítica científica y filosófica del Estado."*³⁸

La reforma impulsada por el rector Rivero Serrano partía de una concepción del Estado y una filosofía política que reconocía en la Universidad una parte de la construcción estatal y de

la nación, y reconocía en el nivel conceptual la función social específica de la Universidad como creadora de conocimiento y cultura. Esto permitió que la Universidad no sufriera grandes transformaciones en su estructura institucional y legal. En el aspecto académico, Melgar Adalid señala que en el rectorado de Rivero Serrano fueron elaborados, "los programas universitarios como una modalidad de organización horizontal para conjuntar esfuerzos en diversas áreas del conocimiento de distintos segmentos de la Universidad con entidades externas. Se crearon los programas de alimentos, investigación clínica, computo y energía."³⁹ En los siguientes años, la universidad pública iniciaría un debatido proceso de transformación y de privatización.

El Dr. Jorge Carpizo McGregor asumió el cargo de rector de la UNAM en enero de 1985. El 16 de abril de 1986 sometió a la consideración de la opinión pública y de la comunidad universitaria un diagnóstico muy severo de la institución contenido en el documento **Fortaleza y debilidad de la UNAM**. Para resolver los problemas de la institución, el rector propuso una reforma que contemplaba principalmente la reforma de los reglamentos de pagos e inscripciones, de exámenes, del reglamento de estudios de posgrado, del reglamento para la elección de consejeros técnicos y universitarios y del Patronato Universitario. La reforma incluía la revisión del Estatuto General y del Estatuto del Personal Académico

El diagnóstico contenido en este documento coloca a la masificación de la institución como el principal problema a resolver y del que se derivan otras dificultades que producen una baja calidad educativa. Entre los factores considerados, que determinan un mal resultado académico, se mencionan los altos índices de reprobación y los bajos índices de titulación, la

contratación de personal académico que no reúne los requisitos necesarios, ausentismo de los académicos, excesos en el uso de la libertad de cátedra que implicaba supuestamente un empleo político e ideológico de la cátedra y la hegemonía de una concepción de la institución como Universidad popular que rebaja su nivel y sus fines académicos.

Como resultado de una consulta entre los diferentes núcleos de universitarios, el Consejo Universitario aprobó un conjunto de reformas los días 11 y 12 de septiembre de 1986. En las consideraciones que motivaron el cambio en el Reglamento General de Pagos, el rector señaló la necesidad de aumentar los montos de los pagos de los estudiantes por inscripción y servicios educativos, justificándolos en la:

limitación de la aportación del Estado, motivada por la contracción económica nacional, [en la que] ha influido el progresivo decrecimiento de la participación de los ingresos propios de la institución en la integración del presupuesto. Al respecto es de hacerse notar que mientras en 1948 estos constituían el 36.6% del presupuesto total, en 1986 alcanzaron tan sólo el 5.64%.

Entre las causas que han contribuido a esta disminución de los recursos propios se encuentra la inamovilidad de los pagos que la UNAM percibe por los diversos servicios que presta, y que han permanecido inalterables desde 1948 en lo que a inscripción se refiere, y han sufrido modificaciones mínimas por lo que hace a otros servicios cuyos precios actuales datan de 1966.⁴⁰

La visión de la Universidad que expresaron aquellas fallidas reformas de 1986, puede considerarse como el arranque de la reacción conservadora gestada en la Universidad Nacional en contra del llamado proceso de masificación de la educación superior.

Los movimientos estudiantiles de 1966 y 1968 que cuestionaron la estructura autoritaria

de la UNAM y el breve rectorado del Dr. Pablo González Casanova (1970-1972), que amplió la cobertura educativa para numerosos jóvenes, generó en los grupos más poderosos de la administración y la academia universitaria, una respuesta que se orientó a limitar la matrícula en la educación superior. Esta percepción del problema fue compartida por las autoridades de la Secretaría de Educación Pública y las más altas autoridades gubernamentales, que justificaron a partir de ese momento un creciente debilitamiento del financiamiento de las universidades públicas autónomas por ley, para privilegiar la calidad de la educación de un número limitado de jóvenes.

En los años posteriores se opuso de manera creciente la necesidad de mejorar la calidad de la educación a la cantidad de estudiantes que podrían beneficiarse de la educación universitaria, es decir, a la llamada masificación de la educación. La política oficial cuestionó finalmente, la pertinencia misma de las instituciones de formación universitaria, humanística y científica, para justificar su sustitución por enseñanza tecnológica al servicio del proyecto económico trazado por el gobierno.

En el centro del nuevo proyecto que prefigura **Fortaleza y debilidad de la UNAM** para la educación superior, se encuentra el problema del financiamiento. En la base misma de la comunidad universitaria surgieron nuevas fracturas y el destino de la UNAM se hizo objeto de discordia.

La propuesta del Dr. Carpizo pretendía quitarle al Estado la obligación de financiar de manera suficiente la educación superior. Con el argumento de la necesaria corresponsabilidad de los estudiantes postuló que:

La mejoría de los niveles educativos sólo se podrá alcanzar a través de la participación armónica de todos los implicados. Los beneficiarios directos de la educa-

ción universitaria de hace dos y más décadas participan efectivamente en el financiamiento de su preparación.

Hoy, en cambio, las cuotas por servicios educativos no alcanzan siquiera a cubrir el costo directo de su tramitación... El bajo precio de los servicios educativos provoca, en muchos casos, que los estudiantes no valoren el costo real de su educación ni la aprovechen como deberían...⁴¹

Vincular a los particulares con el financiamiento de la Universidad como factor determinante de la calidad de la educación, se estableció como referente central para transformar a la UNAM. Este proyecto estaba enmarcado en un cambio profundo del papel de la universidad pública.

La aprobación de las reformas a los reglamentos ocasionó un amplio descontento de la comunidad estudiantil que desembocó en una huelga iniciada el 26 de enero de 1987. Dos de las demandas del pliego petitorio de este movimiento fueron: 1) Derogación de las medidas aprobadas por el Consejo Universitario y, 2) la realización de un Congreso Universitario Resolutivo, en el que se discutiera la transformación de la Universidad.

Al cabo de 17 días, la huelga concluyó el 11 de febrero, después de que el Consejo Universitario suspendiera el llamado "Plan Carpizo" y aceptara la realización de un Congreso Universitario que estaría a cargo de una Comisión Organizadora del Congreso Universitario (cocu). El Congreso Universitario se realizó en 1990, cuando el sistema educativo nacional se encontraba sujeto a la política educativa del régimen de Carlos Salinas de Gortari, caracterizada por la subordinación de la universidad al proyecto económico y político del gobierno en turno y por la profundización de la crisis presupuestaria de la universidad pública.

CRISIS DE LA UNIVERSIDAD

La privatización implícita en el proyecto de universidad iniciada en la década de los ochenta, cuestionó la institucionalidad y los fines de la universidad pública gestada en 1946. El proyecto educativo se propuso, desde los primeros años de la década de los noventa, privilegiar a la educación impartida por los particulares y ampliar el financiamiento del Estado a las universidades particulares, como ocurre actualmente, así como subordinar a las instituciones universitarias y a la educación media superior públicas a la lógica económica dictada por el régimen neoliberal y los organismos financieros internacionales, política económica y educativa que se encuentra en la base de la crisis actual de la Universidad Nacional.

Notas

¹ "Informe presidencial 1974", p. 2 en Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México 1970-1976*, p. 52

² Blanco, José, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, El Trimestre Económico, No. 39, FCE, México. 1981, p. 297.

³ *Propuestas Educativas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y Legislación Federal de educación*, "Ley Federal de Educación", México, 1992, p. 14

⁴ *Ibidem*, p. 21.

⁵ González Cosío, Arturo, "Los años recientes 1964-1976.", en *Historia de la educación pública en México* Solana, Fernando, et. al, Coord., México, 1982, SEP/FCE, p. 416. Ver Ley Federal de Educación, Artículo 3, p. 2

⁶ *Ibidem*, p. 417.

⁷ *Ibidem*, p. 424

⁸ Cerón Aguilar, Salvador, *Un modelo educativo para México*, Santillana, 1998, p. 177.

⁹ Villaseñor, García, Guillermo, *Estado y Universidad 1976-1982*, UAM-U. Xochimilco, México, 1988, pp. 23-70.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 219-220

¹¹ García Stahl, Consuelo, *Síntesis histórica de la Universidad de México*, UNAM, México, 1975. pp. 239-252.

¹² Valadés, Diego, "La educación universitaria", p. 582 en *Historia de la educación pública en México* Solana, Fernando, et. al, Coord., México, 1982, SEP/FCE. 645 pp.

¹³ Soberón Acevedo, Guillermo, *La Universidad ahora. Anotaciones, experiencias y reflexiones*, El Colegio Nacional, México, 1983, p. 114.

¹⁴ *Ibidem*, p. 115

¹⁵ *Idem*. Las modificaciones mencionadas por Soberón fueron incorporadas a las reformas constitucionales de 1980 y a la Ley Federal del Trabajo.

¹⁶ Villaseñor García, Guillermo, *Op. cit.*, pp. 49-51.

¹⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Comisión de Asuntos Editoriales, T I, artículos 1-4, cuarta edición, LV legislatura, "Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Tercera reforma, 1979)", p. 425

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Compilación de Legislación Universitaria*, Volumen I, UNAM, pp. 16-17

²⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo ...Op. cit.* "Debates (Tercera reforma 1979)", p. 451.

²¹ Valadés, Diego, *Op. cit* 584.

²² *Compilación...*, *Op. cit.* p. 20

²³ *Ibidem*, p. 35

²⁴ *Ibidem* p. 36

²⁵ *Ibidem*, p. 31

²⁶ *Ibidem*, p. 67.

²⁷ *Compilación...*, *Op. cit.* "Estatuto del Personal Académico de la Universidad Autónoma de México", pp. 183-214.

²⁸ *Ibidem*, p. 39

²⁹ Órnelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, pp 219-220

³⁰ Villaseñor García, Guillermo, *Op. cit.*, p. 340.

³¹ *Idem*.

³² *Ibidem* p. 373-374

³³ Ibañez, Aguirre, José Antonio, et. al. *Transformaciones mundiales, crisis y deudas. La inserción de México en las corrientes económicas globales*, Instituto de análisis y propuestas sociales, México, 1998, pp. 39-40.

³⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Las razones las obras. Presidencia de la República. Crónica del sexenio 1982-1988*, Quinto Año, FCE, México, 1988, p. 23.

³⁵ Cerón Aguilar Salvador, *Op. cit.*, pp. 178-180

³⁶ Ornelas, Carlos, *Op. cit.* p. 168-170.

³⁷ Lomnitz, Claudio, *Modernidad Indiana. Nueve ensayos sobre nación y mediación en México*, Ed. Planeta. México, 1999, p. 27.

³⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., "La reforma de la universidad", pp. 29-30 en *Los grandes problemas educativos de México*, UNAM. 1984.

³⁹ Melgar Adalid, *Educación superior, propuesta de modernización*, México, 1994, FCE, p. 55.

⁴⁰ *Modificaciones académicas en la UNAM, 11 y 12 de septiembre de 1986*, UNAM, México, Exposición de motivos, p. 30

⁴¹ *Idem.*