
Análisis de coyuntura

Universidad, educación y cambios constitucionales y legales en el régimen de Carlos Salinas de Gortari

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

LA CRISIS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

La larga huelga de la Universidad Nacional (marzo de 1999-febrero 2000) es resultado de una política educativa que tiende claramente a reducir el derecho a la educación media y superior para amplios sectores de la población y contra la cual se rebelaron numerosos grupos de universitarios. El conjunto de **documentos** (en **negritas**) y de *testimonios* (en *cursivas*) del debate educativo de México que presentamos aquí, no se proponen hacer una narración del proceso que condujo a esta profunda crisis de la educación pública universitaria o elaborar una visión completa de la política neoliberal en el ámbito educativo. Sin embargo, es suficiente revisar estos textos para constatar su interés; ilustran los momentos más importantes de la reformulación del financiamiento de las instituciones universitarias como base de su nueva orientación académica e institucional en el periodo entre 1988 y 1994 y revelan el papel de la educación media y superior públicas en la re-

fundación del proyecto nacional que forzó el régimen de Carlos Salinas de Gortari.

A. EL RÉGIMEN POLÍTICO Y SOCIAL EN EL PERIODO 1988-1994

Resultado de una disputada elección en julio de 1988, que para muchos observadores fue un fraude y una usurpación del poder, llegó a la presidencia Carlos Salinas de Gortari. La presencia de nuevos actores sociales surgió como respuesta al fraude electoral. El Frente Democrático Nacional, fundado en enero de 1988, reunió a las oposiciones formadas por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Social de los Trabajadores (PST), el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Verde (PV), la Corriente Democrática escindida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y las Fuerzas Progresistas de México.

Estas organizaciones fueron la base inicial de la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en mayo de 1989, cu-

* Proyecto "Cultura e instituciones políticas en México y América Latina", Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, coordinador Dr. Javier Torres Parés. Carlos Juárez Hernández, asistente de investigación.

yas cabezas más visibles fueron Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.¹

El régimen político logró estabilizarse y obtener una mayoría en el Congreso Federal en las elecciones federales de diputados y senadores de julio de 1991, lo que le permitió transformar los artículos 3º, 27 y 130 de la Constitución y emprender las reformas legales que requería su proyecto económico, con lo que creó un nuevo marco jurídico para el desarrollo de la Nación, distinto al que establecieron los pactos sociales básicos, resultado del proceso revolucionario de 1910 y de los acuerdos constitucionales posteriores.

La reforma electoral impulsada en este sexenio se propuso abrir un mayor juego al sistema de partidos; el Partido Acción Nacional resultó el beneficiario principal. A pesar de elecciones estatales muy disputadas y de protestas de la oposición por fraudes electorales, los partidos opositores fortalecieron su presencia. El nuevo régimen político llevó al país a una aparente recuperación.

El proyecto económico de este régimen se caracteriza por el adelgazamiento del Estado, es decir, por la venta de las empresas paraestatales y la privatización de los servicios públicos, en la óptica de una menor intervención del Estado en la vida económica. La finalidad del Pacto de Solidaridad Económica (PSE, se inició el 15 diciembre de 1987 y concluyó 31 de diciembre de 1988),² implementado por el gobierno anterior, fue detener la inflación que llegó a 159.2% en 1987.³ En enero de 1988 se estableció el control de precios y salarios; las tarifas y precios del sector público aumentarían 80% pero no así los salarios a los que sólo se les concedieron sucesivos aumentos de 15 y 20%. Entre febrero y diciembre de 1988 los salarios fueron congelados y si bien se redujo la inflación, los salarios y las remuneraciones reales

experimentaron tasas negativas de crecimiento. Los índices macroeconómicos muestran un crecimiento en el Producto Interno Bruto del 2.6% y la producción industrial aumentó en 2.8% con respecto al sexenio anterior. La inversión y el desarrollo financiero impulsado en éstos años adquirió un carácter eminentemente especulativo.

El Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), vigente entre enero de 1989 y octubre de 1992, tuvo como objetivo el crecimiento sin inflación, por lo que:

*"Durante los cuatro años que duró el PECE se incrementaron los salarios mínimos en cuatro ocasiones en porcentajes inferiores a la inflación. En enero de 1989, 8%; en julio 6%; y 10% a partir de diciembre, aumento que se ratificó en enero de 1990 y que no varió en todo un año. En noviembre de 1990 se autorizó un aumento a los mínimos equivalente a 18%. En el mismo periodo la inflación anual enero-diciembre, fue de 20, 30 y 19%, para 1989, 1990 y 1991 respectivamente."*⁴

Salvo por algunas actividades modernas de la economía, las restantes remuneraciones reales disminuyeron en el periodo. Enrique Hernández Laos señala que durante los años ochenta la estructura ocupacional sufrió un fuerte deterioro y se convirtió en condicionante fundamental de la pobreza y la pobreza extrema de la población mexicana que sufrió las consecuencias de una importante desindustrialización. Cerca de 3 millones de integrantes de la población económicamente activa entre 1981 y 1988 no encontraron un trabajo bien remunerado y engrosaron las actividades del sector informal o se encontraron en situación de desocupación abierta.⁵

El desempleo, en julio de 1993, aumentó de 2.8% a 3.3% en tan sólo 6 meses⁶ debido fundamentalmente al cierre o venta de empresas pertenecientes al Estado y a despidos masi-

vos de empleados de las burocracias del gobierno sin que se implementaran programas de seguros de desempleo temporales, entrenamiento o capacitación para reintegrar a los desempleados en el mercado de trabajo. Carlos Salinas impulsó la inserción de la economía mexicana en la economía globalizada y estableció una zona de libre comercio con Canadá y Estados Unidos por medio de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (T.L.C.), que entró en vigor el 1 de enero de 1994. La readecuación del marco legal, social y económico del país fueron objetivos prioritarios del régimen para lograr la participación de México en el nuevo acuerdo comercial. Para completar esa readecuación el presidente propuso cambiar el nombre del país.

La implementación de esta política económica generó grandes descontentos entre muy diversos sectores sociales a causa del desmantelamiento de la planta productiva, en desventaja frente a la competencia del exterior por la apertura acelerada del mercado. Surgieron diversas organizaciones sociales nacionales de deudores como "El Barzón" y la Asociación Nacional de la Industria de la Transformación (ANID) entre otras, resultado de la crisis de numerosos productores de la mediana y pequeña industrias y de los empresarios y productores del campo. Los campesinos y los obreros se cuentan entre las principales víctimas de la exitosa lucha contra la inflación, a causa de la depreciación del valor de la producción agraria y la caída constante del valor de los salarios.⁷ Según Enrique Hernández Laos, los precios medios rurales, expresados en términos reales, registraron en el periodo 1981-1990 un estancamiento. Los precios del maíz y del trigo en 1990 aún no alcanzaban los precios registrados en 1981. Hernández Laos señala también la insuficiencia de los ingresos campesinos en las entidades

más pobres del país (como Guerrero, Michoacán, Puebla y Chiapas) y concluye que "los hogares campesinos de los estados más pobres, constituyen, sin lugar a dudas, uno de los núcleos más pobres del país".⁸

En lo que se refiere a la evolución del poder adquisitivo del ingreso mínimo legal anual el autor observa que, "desde 1960 hasta 1977, el ingreso mínimo legal se incrementó de manera sostenida a una tasa anual promedio de 4.8% en términos reales. Durante el auge petrolero (1977-1980), su poder adquisitivo, se redujo a una tasa anual promedio de 3.3%. En la década bajo análisis se precipitó y alcanzó una reducción anual promedio de 9.1%. En conjunto, entre 1981 y 1992, el salario mínimo perdió 68.1% de su poder adquisitivo..."⁹

En términos similares, Humberto García Bedoy señala que los índices económicos muestran un constante deterioro salarial que se inicia en 1979 con un menoscabo de los salarios del 3.25%, en 1984 la depreciación alcanzó el 45.47%; en 1989 llegó al 69.45% y en 1991 el deterioro salarial en comparación con 1979 alcanzó la dramática cifra del 75.28%. El deterioro salarial produjo que las retribuciones al trabajo como proporción del Producto Interno Bruto bajaran constantemente. En 1981 la proporción salarial del PIB era de 37.5%; en 1990 los salarios como proporción del PIB apenas alcanzaron el 21.6%.¹⁰

El 40% de los más pobres percibió en 1989 el 12.9% del ingreso total en comparación con el 14.3%, que le correspondió en 1984.¹¹ La estrategia para disminuir la inflación presentó resultados en "agosto de 1993 cuando la inflación anual, medida con el índice nacional de precios al consumidor... se ubicó en 9.6% con respecto al mismo mes de 1992, y en el mes de septiembre se ubicó en 9.5% acentuando su tendencia descendente"¹²

La lucha armada de grupos excluidos, víctimas del proyecto de modernización y globalización, se hizo inocultable al irrumpir la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero de 1994, cuando el gobierno había logrado que la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE por sus siglas en inglés), formalizara el ingreso del país al mundo de las naciones desarrolladas y la aceptación del Tratado de Libre Comercio (TLC) por el Congreso estadounidense era celebrada por la elite gobernante.

Resultado de un manifiesto deterioro social y de la disolución de los antiguos vínculos sociales, la violencia y el narcotráfico impusieron su sello al periodo y las más altas instituciones y autoridades políticas se involucraron en actividades ilegales y resultaron asociadas a crímenes políticos y a la delincuencia organizada. Al cabo de pocos años, las privatizaciones de las empresas estatales, de los bancos y de la infraestructura estatal dejaron una pesada carga a los contribuyentes que tuvo el efecto de una gran catástrofe para el desarrollo nacional. Cuando Salinas tomó el poder la deuda pública externa bruta era de 81 003.2 millones de dólares (diciembre de 1988). Pese a la supuestamente exitosa renegociación que emprendió el régimen, en diciembre de 1994 la deuda pública externa bruta, en números redondos, alcanzó la cifra de 85 mil millones de dólares del sector público, casi 10 000 millones de dólares del sistema bancario comercial y 30 mil millones de las empresas privadas no bancarias. Luego de la crisis de diciembre de 94 y enero de 95, el régimen de Salinas heredó al país una deuda pública externa en diciembre de 95 de 100 933. 7 millones de dólares y la deuda interna en diciembre de 1995 sumó en números redondos 130 mil millones de pesos.¹³

La dimensión de la desastrosa crisis de diciembre de 1994 y 1995 es difícil de evaluar:

"El conocimiento de los efectos del ajuste draconiano que siguió a la crisis de diciembre de 1994 apenas comienza a fluir, gracias a los primeros análisis basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996 (ENIGH). Sobresale en primer lugar lo estrepitoso de la caída del ingreso promedio de los hogares: en dos años los hogares mexicanos perdieron casi la cuarta parte de sus ingresos... es decir, se trata de una pauperización general a lo largo de todos los grupos sociales.

Resulta una paradoja: la distribución del ingreso corriente total de los hogares mejoró, lo cual fue posible gracias a que el golpe fue más duro entre los sectores acomodados; en otras palabras, la distribución del ingreso mejoró al volverse todos más pobres, ya que los que más tenían perdieron más que los que menos tenían. En segundo lugar, la llamada pirámide social evidencia que el número de pobres creció drásticamente... si en 1994, 40% de la población estaba en condiciones de pobreza extrema, esa proporción subió al 55% en 1996.

Asimismo, el porcentaje de pobres moderados disminuyó del 29% al 24%, como también el de no pobres, que pasó del 31% al 21%. Es decir, la pirámide se ensanchó en la base y se estrechó en la parte superior, una transformación radical de la estructura social en tan sólo dos años. No hay antecedentes de una pauperización de estas proporciones en un periodo tan corto".¹⁴

Antes de la crisis de 1994, Julio Boltvinik observa los efectos sociales de la privatización de la década de los años ochenta y la situación al iniciar los años noventa:

"Ante las modas de privatización de la esfera de lo social, ante los intentos de 'racionalización' del gasto y de eliminación de subsidios, es conveniente anteponer esta experiencia: los

niños no dejaron de ir a la escuela en los ochenta, a pesar de la pauperización de sus padres, porque la educación es gratuita. Las instituciones de la esfera social desempeñaron en los años ochenta un papel de protección, seguramente insuficiente, contradictorio y desigual, que sin embargo debemos valorar y defender."¹⁵

El proyecto modernizador, para fundar sobre nuevas bases el desarrollo de la Nación, despojó a amplios sectores de la población de la protección que les ofrecieron las conquistas sociales del periodo previo y se propuso refundar también la educación y dotarla de nuevas bases legales, financieras e institucionales, que representaron una ruptura en relación al desarrollo educativo de la historia reciente y una reorientación profunda de su sentido.

LA EDUCACIÓN

El proyecto educativo del régimen forma parte del conjunto de cambios del marco legal e institucional de México para ajustar el desarrollo del país al Tratado de Libre Comercio, cuyo texto en aquél momento era desconocido por la inmensa mayoría de los mexicanos. Esa estrategia exigía un nuevo proyecto educativo dirigido a eliminar la gratuidad de la educación en el nivel medio superior y superior y se propuso la reducción del papel del Estado en el conjunto del proceso educativo.¹⁶ La reorientación del proceso educativo en función de las necesidades planteadas por las relaciones comerciales establecen la necesidad de que las instituciones educativas se vean obligadas a obtener nuevas fuentes de financiamiento, como las colegiaturas, la venta de servicios y patentes y la comercialización de sus productos. Las instituciones de educación superior se introducen directamente en la lógica del mercado y la gene-

ración del conocimiento como un saber controlado por los intereses comerciales. La Secretaría de Educación Pública, que en los regímenes previos se reservó para hombres de letras y educadores, se convirtió en parte del sistema de compensación política del régimen y tuvo cuatro titulares: Manuel Bartlet, Ernesto Zedillo Ponce de León (antiguo Secretario de Programación y Presupuesto), Fernando Solana Morales y José Angel Pescador Osuna. En este contexto se realizó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMB) de mayo de 1992.¹⁷ Según Hugo Aboites, investigador del tema:

*"El Tratado puede verse como un elemento crucial dentro del conjunto de factores que están impulsando rumbo a la privatización a la legalidad educativa. Con ello poco a poco la educación deja de ser un derecho público, abierto a todos, independientemente de las diferencias económicas de las familias y de las localidades, y se convierte en un servicio cuyo acceso y calidad depende cada vez más de los recursos familiares, comunitarios y regionales. La transferencia de la responsabilidad del financiamiento de la educación a los estados y municipios se hace de manera tal que lleva implícita esta orientación general y estructural para toda la educación."*¹⁸

De acuerdo con Aboites esta reformulación del proceso educativo afecta también a la legislación sobre propiedad intelectual y patentes a favor de los intereses de las empresas particulares y define en el campo cultural e intelectual un proceso de creciente privatización del conocimiento. La nueva orientación educativa afecta también el marco legal de las profesiones y de los servicios profesionales, incluidos en los acuerdos del T.L.C. que no toman en cuenta las diferencias nacionales en el ejercicio de las profesiones, a las que somete a cri-

terios de evaluación homogéneos y que obliga a los profesionistas de México a adoptar los parámetros de las profesiones en Estados Unidos.¹⁹ En relación al Tratado de Libre Comercio y la educación es preciso observar que: *"el índice de escolaridad media en Canadá y Estados Unidos de América es de 11.7 y 12.6 años por trabajador, esto es, dos y media y casi tres veces más que lo presente en la fuerza laboral mexicana."*²⁰

La política educativa del presidente Salinas se planteó como objetivos: mejorar la calidad del sistema educativo, elevar la escolaridad, descentralizar la educación, distribuir la función educativa y fortalecer la participación social en este ámbito. Los criterios y la estrategia que normaron esta política fueron:

*"...consolidar los servicios que han mostrado efectividad. Reorientar aquéllos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales. Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial. Estos objetivos se lograrían con la promoción de acciones tales como el impulso a la investigación y la cultura científica; con la depuración de los contenidos, los métodos y los materiales didácticos con base en la moderna tecnología educativa; hacer de los niveles primarios de la educación... un modelo integral de educación básica; enriquecer la obra editorial. Vincular la educación media superior y superior con la modernización; mejorar la formación y actualización de los maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector."*²¹

En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; enunciaba como principal propósito reorganizar al Sistema Educativo Nacional, ree-

laborar los contenidos y los materiales educativos y la revalorización de la función magisterial.²²

El Dr. Ernesto Zedillo, como Secretario de Educación Pública (enero de 1992 a noviembre de 1993), convocó a la elaboración de un nuevo libro de texto gratuito. El resultado fue ampliamente cuestionado por la visión que presentaban los nuevos textos de Historia de México (1992); en ellos, el régimen de Carlos Salinas ofrecía, para el aprendizaje básico de nuestra Historia, una visión de sí mismo y del nuevo orden establecido. Pensándose a la cabeza de una historia lineal y unívoca que se coronaba definitivamente, la nueva Historia Patria hizo el recuento autocomplaciente de las bases de su incontestable éxito y no previó el desastre de fin de régimen. Los libros de texto afirman:

Se logró renegociar la deuda externa para disminuirla y se amplió el gasto del gobierno destinado a cuestiones sociales mediante el Programa Nacional de Solidaridad. Se actualizó el Artículo 27 constitucional, para aumentar la producción en el campo, pero manteniendo el principio de la propiedad de la nación sobre sus riquezas. En mayo de 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica. Luego de seis años de nulo crecimiento, desde 1989 la economía ha crecido más que la población tres años seguidos.²³

En el cuadro de las "ideas principales", el libro de texto consagró el nuevo modelo de desarrollo:

Los grandes cambios mundiales provocaron fuertes desajustes en el orden internacional. México reafirmó su soberanía y promovió nuevas relaciones con el exterior.

El nuevo modelo de desarrollo abandonó el proteccionismo comercial para abrirse a la competencia del exterior.²⁴

Los compendios más recientes de la historia de la educación registran la animosidad que provocó esta revisión de nuestra historia, claramente orientada a ensalzar los valores del régimen político en turno, considerados también los valores del Estado. Víctor Hugo Bolaños Martínez señala los motivos de aquél agitado debate que incluyó la operación comercial de la que fue objeto la publicación de los textos:

“Originalmente la SEP había encargado a intelectuales orgánicos del sistema la elaboración del libro de texto de historia para poner en marcha el programa emergente; lamentablemente, estos libros que fueron encargados al ‘intelectual’ Héctor Aguilar Camín ofrecieron graves motivos de discursos, porque de acuerdo con sus propias expresiones trataron de despojar a los héroes de sus vestiduras de mitos y presentarlos vestidos de hombres comunes de carne y hueso; en el proceso de la discusión se descubrieron extrañas coincidencias entre las descripciones con comentarios de estos libros con las críticas contumaces y persistentes de los grupos de derecha contra nuestros héroes y los Símbolos Patrios, los libros tuvieron que retirarse y esto fue suficiente para evitar conflictos sociales y políticos que lastimaron al Ejército Mexicano con un relato novelado de los hechos del 68, y al Sentimiento Patrio de los mexicanos al negar la existencia del Pípila, el Niño Artillero y los Niños Héroes, entre otras cosas.

Los libros que se seleccionaron fueron elaborados por equipos de maestros, muchos de los cuales tenían experiencia por estar colaborando con las editoriales que subrepticamente introducen libros complementarios para la educación primaria y que, en realidad, son libros de texto sustitutos.”²⁵

En su texto *El Derecho a la educación*, Bernardo Bolaños Guerra recoge ese debate

que señaló los propósitos ideológicos que entrañaba esta revisión de la Historia nacional:

“Pronto se dijo en la prensa que los libros contenían una ‘vasta revisión ideológica’ que tenían el objetivo de ensalzar el régimen de Carlos Salinas e incluso que buscaban revertir la animadversión histórica contra los Estados Unidos. Esta última afirmación fue lanzada por el senador Porfirio Muñoz Ledo: ‘Tenemos constancia —dijo a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión— de que hubo solicitud expresa, y entendemos que escrita, del Gobierno de los Estados Unidos de América para revisar los libros de texto. Hay senadores de ésta y de la anterior legislatura que podrán dar testimonio, como yo, de la versión que les fue referida por el encargado de negocios de la embajada norteamericana a este respecto, en un encuentro que tuvimos hace poco más de dos años.’

‘Dijo el representante diplomático de los Estados Unidos, de la manera más natural, que su Gobierno estaba haciendo gestiones frente al Gobierno de México para que se revisaran los libros de texto de historia, a efecto de que no hubiera expresiones antinorteamericanas y no se exaltaran formas de patriotismo que pudieran entorpecer la firma del Tratado de Libre Comercio. Añadió, inclusive, que esto se había hecho por institutos especializados en Europa, con motivo de la integración de la Comunidad Económica Europea’ (Muñoz Ledo, 1992)... En su afán por negar fines espurios de los libros, Héctor Aguilar Camín —director de Nexos y amigo personal del presidente Salinas— también confiaba la verdadera intención gubernamental al editarlos: ‘lo que los nuevos libros vienen pretendiendo: la reanimación del estudio de nuestra historia frente a un momento de recomposición mundial en el que la requerimos más que nunca’ (revista Nexos 178, p. 33)...”²⁶

Los libros de texto, fueron retirados de la circulación. Sin embargo, muestran la imagen que el régimen de Carlos Salinas tenía de sí mismo, imagen repetida y multiplicada por numerosos intelectuales, funcionarios, jefes y modernizadores de todo tipo, productores de un lenguaje encrático (R. Barthes).²⁷ La reformulación de la educación se convirtió en una de las bases para la refundación de la Nación. En consonancia con la política educativa impulsada en el sexenio anterior, Carlos Salinas de Gortari lanzó el Programa para la Modernización Educativa (PME, mayo de 1992), que contemplaba la actividad a realizar en todos los niveles escolares. En lo que se refiere a la educación media superior sus acciones principales eran:

Ampliar la oferta de servicios de educación media superior propedéutica

Adecuar la oferta a las necesidades de recursos humanos y objetivos de desarrollo regionales

Impulsar el Colegio de Bachilleres

Fortalecer e incrementar la educación abierta respetando la autonomía de las universidades, promover una estrategia de concertación para lograr acuerdos sobre contenidos comunes y aquéllos que proporcionen una cultura científica y tecnológica de conformidad con el contexto nacional y regional.²⁸

Entre las metas que se planteaba se encontraban las siguientes:

Establecer desde 1989 una coordinación de planeación y programación de la educación media superior como instancia para concertar medidas de política educativa y acciones interinstitucionales

Para 1990 tener en operación el programa de coordinación institucional y el de orientación vocacional para atender racionalmente la demanda en este nivel.²⁹

Es difícil discernir en los planes oficiales el fin político de sus propuestas, ocultas tras la formalidad de las palabras y las frases empleadas en esos textos; por ejemplo “establecer una coordinación de planeación y programación de la educación”, puede ser una acción política que centraliza y somete al sistema educativo a un régimen burocrático que a su vez lo subordina a los fines políticos del gobierno en turno.

En la instrumentación del Programa para la Modernización Educativa es posible observar claramente una reducción de matrícula de educación media superior humanística y propedéutica y el fortalecimiento de las formaciones técnicas. Por otra parte, la política educativa de esos años establece un proceso de centralización y homogeneización de la evaluación que a la postre es violatorio de la autonomía de las universidades públicas y que privilegia un proceso de homogeneización de la educación superior para subordinarla a la política económica y social del gobierno, subordinación que prescinde de las características históricas y académicas de las instituciones de educación superior.

El proyecto del gobierno en lo referente a la educación universitaria tuvo su fundamento en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES),³⁰ que fue impulsado por Miguel de la Madrid a partir de 1986. El programa divide a la educación superior en dos grandes ramas: la tecnológica y la universitaria. En cuanto a la primera, a la que privilegia, plantea realizar las siguientes acciones:

Se brindará mayor apoyo a las instituciones de educación superior tecnológica a fin de que consoliden e incrementen la calidad de sus servicios y atiendan un mayor porcentaje de la demanda educativa.

Promover la oferta de educación superior tecnológica hasta el límite de la capaci-

dad instalada de los planteles federales existentes.

Concertar la creación de nuevos planteles descentralizados de educación tecnológica.

Definir e implantar alternativas de financiamiento que consideren una mayor participación de los gobiernos estatales, de los particulares, de los propios planteles y del sector productivo; fomentar la creación de patronatos institucionales; y pugnar para que los ingresos propios de los institutos de educación superior tecnológica crezcan de acuerdo a los nuevos requerimientos.

Evaluar rigurosamente la eficiencia y eficacia de la educación superior tecnológica para depurar y racionalizar sus modalidades, carreras y especialidades.

Redefinir los planes de estudio, evitando la excesiva parcelación de conocimientos y centrando los objetivos en áreas que tengan posibilidades de desarrollo científico y tecnológico y que faciliten la inserción en el ámbito laboral.³¹

En cuanto a la educación superior universitaria "tradicional", la "modernización" limitaba su crecimiento y sujetaba a esas instituciones a atender el mejoramiento de la calidad con el desarrollo de un aparato burocrático de evaluación externo (paralelo al establecido por las universidades) y a la ampliación del financiamiento por medio de sus propios recursos, es decir, reduciendo el del Estado. El programa de modernización planteaba las siguientes acciones:

Extender la oferta de educación universitaria mediante las modalidades escolarizada y abierta. El PRODES ha propuesto que las propias instituciones y las instancias de planeación, en una acción concertada, formulen políticas de crecimiento y distribución equilibrada de la matrícula, atendiendo la calidad de los servicios...

Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. Dicho proceso será técnicamente conducido por una comisión nacional de evaluación de la educación superior... esta comisión actuará con el consenso de las instituciones y contará con los apoyos adecuados a la misión que se le encomiende.

Consolidar el sistema nacional de información de la educación superior (SINIES) por medio del apoyo financiero, la actualización técnica y su arraigo en las universidades.³²

Las metas que se proponía eran las siguientes:

Para 1989 establecer los mecanismos que incorporen a las universidades mediante el servicio social, a las actividades del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Para 1989 instalar la comisión nacional de evaluación de educación superior.

Poner en operación en 1990 mecanismos de apoyo para los estudiantes de pocos recursos.³³

El Programa para la Modernización Educativa establece que su principal objetivo es "impulsar el desarrollo de la educación superior tecnológica para sustentar la modernización del país, ofreciendo los servicios con una participación cada vez mayor de los estados y los particulares."³⁴ Para la educación superior señala que el objetivo es "modernizar la educación superior universitaria con la participación concertada de las universidades, las instancias gubernamentales correspondientes y la sociedad civil."³⁵

La estrategia general para la educación superior en lo que se refiere al financiamiento, consideraba que "al reforzar la evaluación y el desarrollo institucional planificados", se ele-

varía la racionalidad y la eficiencia de las instituciones y a partir de la ampliación de los servicios, **“se hará un mejor uso de la capacidad instalada, una expansión gradual de las instituciones que no han llegado todavía a un tamaño crítico y la apertura de nuevas opciones que corresponsabilicen a las autoridades de los diversos niveles de gobierno ...”**³⁶

Para lograr todos y cada uno de los objetivos **“se alentará el funcionamiento de todas las instancias de coordinación entre niveles de actividad, instituciones y sectores sociales... por último se impulsará la modernización de la normatividad de la educación superior mediante iniciativas tendientes a lograr una mejor regulación de las actividades de concertación, evaluación, descentralización, fijación de criterios académicos, de financiamiento y de acreditación que el desarrollo de la educación superior está demandado.”**³⁷

La propuesta para la educación superior, tal como fue promovida durante el sexenio, condujo a una orientación que homogeneiza y centraliza los criterios académicos; de modo sistemático, la política gubernamental subordinó a estas instituciones a las necesidades de las empresas particulares y a la lógica económica del proyecto gubernamental.

El régimen salinista diseñó una reforma académica que privilegió las tareas técnicas en las instituciones de educación superior, distorsionando sus fines científicos y humanísticos tal como fueron definidos por el proceso de desarrollo nacional en el ámbito de la cultura y de la formación de intelectuales identificados con el Estado y la Nación; la política educativa se orientó en sentido opuesto al “interés general” identificado en los acuerdos o contratos sociales previos.

El programa educativo se propuso desvincular al posgrado y al bachillerato de las licen-

ciaturas y separar la investigación de la docencia; para ello desvalorizó los mejores logros de las instituciones de educación superior del país. Piedra angular de la refundación neoliberal de la República, la reforma educativa de Carlos Salinas condujo a las autoridades educativas a cuestionar la vocación humanística de las universidades públicas, la participación de los profesores y de los estudiantes en los cuerpos colegiados, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra; a la postre, el proyecto limitó el ámbito de la educación pública, por lo que desestimó los intereses legítimos de muchos jóvenes que demandaron educación superior universitaria. Las vertientes ideológicas y políticas que se encuentran en la base del proyecto educativo de este periodo justificaron la reorientación de la educación superior.

LA NUEVA IDEOLOGIA EDUCATIVA

En 1990 Luis Eugenio Todd y Antonio Gago Huguet dieron a conocer un diagnóstico de la educación superior en su libro *Visión de la Universidad Mexicana 1990*. El propósito principal del libro es respaldar la política del régimen:

*“La convocatoria del Presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, para modernizar la educación, forma parte de su concepto fundamental que señala: ‘si no hay modernización educativa, no será fácil llevar a cabo la modernización plena de toda la nación.’”*³⁸

En este texto se hace un análisis de las condiciones en que se encuentra el sistema de educación superior, con base en los documentos elaborados por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y los resultados de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación. Tocó a estos funcionarios evaluar al sis-

tema de educación superior en su conjunto, reprobalo y dictar diez medidas que solucionarían los problemas de las universidades.

Un punto de partida fundamental es su diagnóstico sobre el personal académico, “*carente de mística sobre el valor de lo fundamental de la universidad que es la enseñanza y la investigación. Si a eso se agregan los problemas gremiales que tienden a la colectivización de los reconocimientos (sic) —lo que afecta la superación académica—, se puede reconocer una falla estructural muy grave en el sistema.*” Para cerrar esa falla es fundamental un programa de evaluación “*del sistema de educación superior en forma integral*”, evaluación que supone que los derechos laborales y profesionales, son un obstáculo para lograr la “*excelencia académica*”;³⁹ los académicos dificultan las actividades de la Universidad porque “*la distribución interna de los subsidios también ha sufrido cambios a favor de los salarios*”⁴⁰

El libro se dota de un marco histórico y teórico: a partir Ortega y Gasset quien señala que “*cada generación lucha durante quince años para imponer sus ideas durante otros quince años*”, nuestros autores deducen que es necesario superar la idea del mismo Ortega y Gasset, según la cual “*la enseñanza universitaria le daba a la institución funciones de formación humanista integral, haciendo a un lado la ciencia y la investigación como parte de la enseñanza básica para el estudiante de aquellas latitudes y de aquellas circunstancias (sic)*”; si Ortega y Gasset exigía que la Universidad estuviera en contacto con su realidad histórica, “*esto, por ejemplo, ahora lo podríamos calificar como solidaridad y/o modernidad*”.⁴¹

Considerado como fundamento de la Universidad en los países latinoamericanos, el movimiento estudiantil de Córdoba, es un contrasentido “*en donde el estudiantado exigía partici-*

par en su propio destino y hacer de la universidad un agente de proyección histórico social para con ello cambiar el destino de los pueblos”, pero en el que “*la ciencia y la tecnología no fueron precisamente prioridades*”. Para Juan Carlos Portantiero, estudioso de los movimientos estudiantiles en América Latina, “*varias décadas de política latinoamericana transcurrieron como tributarias, en alguna forma, de ese movimiento: la reforma universitaria fue, en efecto, la mayor escuela ideológica para los sectores avanzados de la pequeña burguesía, el más frecuente espacio de las contraélites que enfrentaron a las oligarquías y de ella surgieron la mayoría de los líderes civiles latinoamericanos y muchos de los partidos políticos.*”⁴²

La reforma, iniciada con la rebelión estudiantil de 1918 en Córdoba, se propuso la democratización de la Universidad a través de cambios en el sistema de autoridades para fortalecer la presencia en el gobierno universitario de profesores y estudiantes.⁴³ El libro de Todd y Gago Huguet justifica una contrarreforma opuesta a las aspiraciones democráticas de las universidades latinoamericanas, porque en el “*México de hoy*”:

“*Ha dicho el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, que 'el mundo vive una revolución científica y tecnológica' y que eso 'tiene un efecto formidable, no sólo en las relaciones comerciales sino también en las culturales y en las políticas'.*”⁴⁴

En “*Un cambio de concepto*”, que forma parte del libro, los autores agregan:

“*El pensamiento del Ejecutivo da alta prioridad a la importancia estratégica de la ciencia y la tecnología, y quiere fortalecer el vínculo entre la investigación aplicada y el desarrollo científico; pugna por nuestra incorporación a la informática, así como a la vinculación entre crear conocimientos, aplicarlos y ponerlos al servicio*

como parte del aparato productivo, para crecer en lo económico con estabilidad.”⁴⁵

El estilo de nuestros reformadores universitarios renueva el antiguo culto estalinista a la personalidad. Para reorganizar a la Universidad, los autores parten de una corriente que “preconiza que a la universidad no le compete... la educación media superior en ninguna de sus modalidades y que la investigación debe ser el área prioritaria, por lo que la misma debe realizarse en institutos o centros que se sustraigan a las inquietudes de la vida estudiantil, característica de los estudios de pregrado”⁴⁶ y que se propone crear un “nuevo” universitario. Para justificar la descalificación de las instituciones de educación superior estas autoridades señalan que:

“En el análisis de la universidad mexicana se hace evidente la pobreza económica, la dispersión de esfuerzos y las ineficiencias, así como la falta de coordinación interinstitucional, la centralización de la investigación científica y tecnológica, y la escasa vinculación de la universidad con los sectores de la sociedad, en particular, con el sector productivo de bienes y servicios. Si a esto se agregan los financiamientos precarios internos y externos y la mínima participación del sector privado en la investigación científica, se observa con objetividad que podrían acentuar gravemente las dependencias tecnológicas y económicas del exterior...”

Los problemas aquí descritos arriesgan el concepto de inversión social que la universidad tradicional cumplió en México, pues si esta institución no cumple su labor distributiva del ingreso a través de las oportunidades de empleo y no genera conocimientos que permitan ciencia y tecnología propia estarán lógicamente en crisis, no sólo con su entorno, sino en la realidad de la época actual... Es también importante que la “nueva” universidad mexicana imparta conoci-

mientos polivalentes que conduzcan a una rápida adaptación, generando además una “cultura para emprender” que esté acorde con las tendencias y proyecciones de las fuentes de trabajo.”⁴⁷

El financiamiento de la educación superior es un aspecto central de este dictamen:

“Las finanzas ocupan un importante espacio en su análisis [se refieren a sí mismos], porque la estructura financiera tradicional de las universidades ya no responde a la realidad de hoy. Se requiere... ligar el subsidio a la permeabilidad social y cultural, y a marcos de planeación concertada con los sectores participativos, incluyendo programas de financiamiento compartido. Todo en el marco de un proceso de evaluación permanente que permita corregir ineficiencias y proyectar las instituciones hacia el siglo XXI.”⁴⁸

La mundialización de la economía forma parte del fundamento de la nueva visión moderna que forjan los autores en su Visión de la Universidad 1990:

“La vinculación entre la realidad y las expectativas educativas está presente en la temática de la modernidad, pues el país requiere integrar su desarrollo a un mundo caracterizado por la aceleración tecnológica y científica, los mercados cambiantes, la comercialización internacional creciente y la renovación de infraestructuras financieras tradicionales.”⁴⁹

De esta Visión, se desprenden importantes recomendaciones que se convirtieron en la orientación de la política educativa del gobierno de Salinas. Nuestros autores codificaron diez orientaciones básicas.

Si bien estos años fueron de crecientes problemas de matrícula insuficiente, de malas condiciones de trabajo de los académicos y de deterioro de la docencia universitaria, Gago y Todd, dirigen su primera recomendación relacionada con los alumnos al desarrollo de la “Universidad abierta, nuevo sistema de acreditar

conocimientos y creación de un programa de comunicación e informática intrauniversitario, premiando los méritos de los estudiantes sobresalientes y asegurando becas para jóvenes de escasos recursos económicos."⁵⁰

La segunda recomendación, "sobre los maestros" apunta a la creación de nuevos estratos entre los académicos con la *"creación de sistemas de reconocimientos al mérito académico y de un programa de formación de profesores e investigadores."*⁵¹ En este punto, prevén la sustitución de los antiguos académicos por los nuevos intelectuales formados para la Universidad que se propusieron crear.

Vincular a la Universidad con la sociedad, en la tercera propuesta, significa principalmente, como en la antigua perspectiva lombardista, vincularla sin mediaciones con la producción; *"la educación superior tiene que vincularse con los sectores productivos, públicos y privados y con los problemas de la comunidad."*⁵²

El contenido académico de la reforma universitaria que proponen Gago y Todd, en la cuarta orientación, apunta a reformular y reducir la estructura de las instituciones universitarias; *"Hay que concertar programas de evaluación interna y externa, desconcentrar y descentralizar las grandes instituciones, revisando la currícula y actualizándolos, modificando las políticas de crecimiento, haciendo un alto en el camino para cubrir los rezagos en los métodos para aprender (sic)."*⁵³

Los profetas ociosos de la universidad del futuro propusieron la creación de nuevas instituciones en la propuesta 5:

*"Debemos crear nuevas instituciones, con troncos comunes (con) capacidad emprendedora, currícula dinámicos e individualizados y vinculación con la comunidad... Las nuevas instituciones no tendrán que ser necesariamente formadoras de profesionales clásicos o tradicionales."*⁵⁴

La sexta propuesta apunta a reestructurar y recentralizar la investigación en las universidades. Los autores exigen *"descentralizar, integrar y coordinar interinstitucionalmente la investigación, incluyendo un sistema nacional de becas, reforzamiento del Sistema Nacional de Investigación y vinculación al posgrado y al desarrollo."*⁵⁵ Atender las necesidades de la comunidad en la idea de Gago y Todd se plantea con claridad como subordinación a los programas gubernamentales declarados fin principal de la educación impartida por el régimen y dependientes directamente de la figura presidencial:

"7.- Sobre el entorno social.

*Participación de la Universidad en el Programa Nacional de Solidaridad... Vincular a la universidad con el Programa Nacional de Solidaridad es hacer que esta institución cumpla otro de sus propósitos originales: proyectarse a la comunidad, fomentando además la sensibilidad para crear una mística de preocupación por aquéllos que han sufrido los embates de la pobreza."*⁵⁶

El tufo de populismo fascistoide de la propuesta 7 no impide a nuestros autores establecer, en la propuesta 8, que *"una de las funciones sustantivas de la universidad es la de extender la cultura, actividad que incluye la formación de recursos artísticos y la protección hacia la comunidad de las acciones del arte y la cultura en su más vasta concepción."*⁵⁷

Puede leerse que las "acciones" de arte y de cultura son semejantes a las acciones de obra pública o a las acciones de obra social del PRONASOL encabezado por Carlos Salinas. En la propuesta de financiamiento de la universidad pública nuestros expositores revelan la sustancia de la política educativa de aquél régimen. En la propuesta 9, es en donde mejor se afinan las armas para justificar un asalto contra la Universidad Nacional y contra las universidades

públicas y en el que los autores expresan con claridad su menosprecio por la autonomía de esas instituciones, las razones para despojarlas de sus recursos y de su papel en la sociedad:

“El tema del financiamiento en las universidades públicas es una piedra angular en la relación de éstas con los organismos y las dependencias gubernamentales... La universidad de hoy no podrá resolver los desafíos del mejoramiento y la modernización si no extingue el modelo de financiamiento que ha seguido en las dos últimas décadas. Dependier del subsidio público en proporciones mayores al 90% es ya insostenible para el país y denota conformidad —para las instituciones educativas— con carencias importantes.

El monto de los recursos disponibles para gasto social; los enormes costos que tiene la sociedad; así como las prioridades que la población ha dado a sus necesidades reducen la posibilidad de incrementar los subsidios a las universidades en la medida que éstas lo necesitan.

Aunque los quehaceres del saber y la investigación en las universidades son muy costosos, a nadie escapa que sus bienes y servicios son, también, muy valiosos. Por ello, los gobiernos impulsan la educación superior. Sin embargo, hay condiciones y circunstancias que restringen y toman insuficiente cualquier voluntad política. Es el caso de las universidades mexicanas y el modelo de financiamiento tan desequilibrado que tienen.

La idea misma de autonomía universitaria es cuestionada y es objeto de interpretaciones escépticas en virtud de la extrema dependencia económica.

Si las universidades desean acrecentar sus fondos económicos y, al mismo tiempo, ganar en eficiencia y calidad para responder mejor a sus compromisos con la sociedad deben desechar ciertos mitos y pretextos:

No es verdad que los recursos que genera una universidad serán recursos que se ahorrará el gobierno. Desde hace cuatro años los subsidios se han otorgado sin indagar el monto de los ingresos propios de cada universidad.

No es verdad que la gratuidad de la educación superior sea garantía de justicia social. Subsidiar al que puede pagar es también injusto; la gratuidad al menos, no debiera ser generalizada.

No es razonable postergar y evadir la puesta en práctica de cuotas y colegiaturas más apegadas al costo real de la educación, por temor a las reacciones y a la agitación estudiantil.

En pocas palabras: la educación es responsabilidad de todos los implicados, cada quien en la medida de su posibilidades.

Otros aspectos del modelo de financiamiento de la educación superior que deben modificarse tienen que ver con los procedimientos y criterios que se siguen para otorgar el subsidio público...

Las gestiones de todo tipo para asignar y suministrar los fondos de los subsidios han de simplificarse, reduciendo el número de dependencias oficiales que han de intervenir.

En el caso de las universidades estatales y autónomas, sería conveniente un procedimiento de negociación directa entre ellas y el gobierno estatal respectivo. La aportación federal en cada caso se incluiría en el Convenio Único de Desarrollo (CUD).

Otra opción que algunos rectores sugieren, ésta en verdad radical, consistiría en no subsidiar directamente a las instituciones universitarias, sino a los estudiantes que eventualmente solicitarían ingreso en ellas. En este esquema, sería la universidad la que establecería el costo de sus servicios y fijaría una cuota anual o semestral por alumno. El gobierno federal y los gobiernos estatales otorgarían becas mediante un proceso de evaluación que permitiera identificar

sus aptitudes para la educación superior y la medida en que necesitan sustento económicos.

Independientemente de la modalidad que se emplee el subsidio público a las universidades, ha de otorgarse en función de criterios que propicien el mejoramiento y la eficiencia. Es claro que no puede darse trato igual a los desiguales y, por tanto, los enfoques homologadores no son deseables.

Para aumentar el financiamiento, primero hay que estar seguros de que los recursos que se les proporcionen se ejerzan óptimamente y que las carreras que se impartan son aquellas que tienen mercado de trabajo y que el país requiere.

También es importante que la universidad disponga de más libertad e impida mayores dependencias, generando una política de ingresos propios con participación de la comunidad, que debe velar por su universidad, y de los propios interesados, así como de los sectores que participan en el desarrollo que puedan contratar a la universidad para aprovechar recursos e instalaciones, se obtengan ingresos que permitan que esa institución quede en libertad de desarrollar sus propias actividades conforme a la autoadministración y autonomía institucional.

El modelo de financiamiento complementario existe actualmente en muchas instituciones del país, algunas de las cuales generan más del 15% de ingresos propios. Sin embargo, en otras este rubro no llega al 0.5%, por lo que la universidad se ve limitada a subsidios que tienen fórmula de aplicación por parte del gobierno conforme a políticas generales de equilibrio y a los recursos, que siempre son insuficientes.

Una planeación concertada de financiamiento, entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados, la ANUIES, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SP) y las propias universidades, con base en evaluaciones reales,

mostrará el nuevo diálogo franco y abierto del gobierno para con las IES (Instituciones de Educación Superior)... el problema del financiamiento universitario es de todos, pues si bien la obligación constitucional de la enseñanza gratuita, está vigente, apenas alcanza como sabemos para la educación fundamental." 58

Los autores, que ignoran las facultades del Congreso de la Unión en el financiamiento de la educación y advertidos del carácter ilegal de sus propuestas, consideraron necesario justificar en la propuesta 10, los cambios legislativos y constitucionales que requerirían para legitimar sus propósitos de transformar las universidades y las profesiones:

"10.- Sobre el sistema educativo superior y su legislación.

Respecto a la Ley de Profesiones hay ya coincidencia casi total en que ya es obsoleta. La noción de lo que es una profesión y, sobre todo, las modalidades, las disciplinas del conocimiento y los ámbitos de ejercicio que atañen a ésta, tal y como la concibe la ley vigente, han sido calificados de arcaicos. Cuestiones como el servicio social de pasantes y profesionales, y la función de las asociaciones y los colegios de profesionales." 59

En cuanto al futuro de las universidades públicas los autores proponen desfinanciarlas y financiar, con recursos públicos, a las instituciones privadas:

"Legislar respecto al subsidio para la universidades.

Se han planteado proposiciones como fijar un porcentaje determinado del presupuesto, tanto federal como estatal, que ha de ser destinado para la educación y la investigación que realizan las instituciones universitarias; crear un organismo con representación gubernamental y universitaria encargada de asignar y administrar los subsidios, así como evaluar los resultados y

beneficios de su ejercicio. Establecer condiciones para el subsidio a instituciones particulares de educación superior.

Entre otros muchos efectos que ha tenido la crisis económica nacional una de las demandas formulada en distintos tonos, de legislar de tal manera que se establezcan criterios, procedimientos e incluso montos en lo que respecta al subsidio para las universidades. Se han planteado proporciones como fijar un porcentaje determinado del presupuesto, tanto federal como estatal, que ha de ser destinado para la educación y la investigación que realizan las instituciones universitarias; crear un organismo con representación gubernamental y universitaria encargada de asignar y administrar los subsidios, así como evaluar los resultados y beneficios de su ejercicio; incluso hay propuestas para establecer condiciones que hagan posible el subsidio a instituciones particulares de educación superior... la reglamentación debe precisar, sin lugar a dudas, los términos y condiciones en que ha de darse la evaluación del gasto que hacen las universidades públicas... se alega que hay confusión y "juego de interpretaciones" en los instrumentos jurídicos que regulan, por una parte, la obligación de las dependencias de la administración pública (federal y estatal) en el sentido de evaluar y regular todo gasto hecho con cargo a los recursos fiscales..."⁶⁰

Los codificadores de la política oficial consideran más adecuado dar recursos públicos a las universidades particulares sin supervisión ni engorrosos procedimientos burocráticos y en cambio, consideran necesario reforzar las regulaciones y evaluaciones para las instituciones públicas. Para ello es necesario desestructurar su actual marco institucional y otorgar uno más favorable a las universidades particulares. A las universidades públicas proponen limitar su autonomía:

"Precisar el concepto y la operación de la autonomía universitaria

En 1980 la autonomía universitaria alcanzó el rango de garantía constitucional. Aunque el respaldo a esta decisión fue casi unánime en su momento, poco a poco se ha hecho evidente que tan importante conquista social debe ser consolidada a plenitud, mediante la explicación cabal de dicha garantía expresada en un acto legislativo. Para ello, se proponen distintas vías que van desde la modificación al propio texto constitucional (artículo tercero, fracción VII) hasta la expedición de una ley específica de la educación superior que defina no sólo los términos y características del ejercicio de la autonomía universitaria, sino que fije las bases de solución a muchos otros problemas en el funcionamiento de las instituciones de educación superior: propósitos del posgrado, gratuidad de la educación, condiciones para la apertura de planteles, facultades de los organismos de planeación, por mencionar algunos."⁶¹

Y otorgar la autonomía, es decir, el presupuesto estatal que garantiza, a las universidades particulares:

"Las universidades privadas.

Se trata del reclamo que hacen los representantes de las instituciones particulares de educación superior. Sus propuestas y peticiones comienzan por el deseo de eliminar ciertos trámites... en sus gestiones ante las instancias gubernamentales que supervisan su funcionamiento y terminan solicitando se les conceda un régimen de autonomía en los mismos términos que las universidades públicas."⁶²

Las recomendaciones de estas autoridades educativas requerían de la transformación del marco legal y constitucional que en México hizo de la educación un proyecto del Estado-Nación, para generar un nuevo marco legal que hiciera posible subordinar el sistema educativo

a los fines económicos del gobierno y a la privatización creciente de las universidades.

La justificación teórica y académica que pretende sostener la orientación de las autoridades educativas salinistas fue motivo de polémica. Ruy Pérez Tamayo, publicó en el diario *La Jornada* una serie de artículos, recogidos posteriormente en el libro *Educación Superior y desarrollo nacional*, que criticaban a la política educativa codificada en el libro *Visión de la Universidad 1990*, de Gago Huguet y Eugenio Todd. Pérez Tamayo señaló en primer término su carácter oficial:

"En esta serie de artículos voy a examinar críticamente la visión de las universidades públicas mexicanas que podríamos llamar "oficial" y que consta de dos partes: la que ha sido presentada por el presidente Salinas de Gortari, por las altas autoridades de la SEP y por el libro *Visión de la Universidad 1990*, de Todd y Gago, y la no enunciada pero que puede adivinarse por simple extrapolación de lo anterior. Esta visión será contrastada con el modelo de universidad pública que podríamos conocer como actual o "clásico". Dentro de la terminología del régimen político actual la palabra clave es "modernización". Por desgracia, el término se usa como un clisé aprobatorio para decisiones políticas muy diferentes: la "modernización" ya abarca la economía, la deuda externa y la balanza de pagos, el Pacto de Solidaridad, la venta de las paraestatales, los tortibonos y la miscelánea fiscal...Y también se habla de "modernizar" a la educación pública, a toda ella, desde la primaria hasta la superior...los autores (ambos altos funcionarios de la SEP) tratan de divorciarse del papel de "voceros oficiales"; ... Con todo respeto, esto no lo creo, por las siguientes razones: 1) en ningún párrafo o renglón del libro que comento se apartan los autores del Programa para la Modernización Educativa, lo que me pa-

rece imposible para dos personas críticas e inteligentes...; 2) las diez propuestas con las que termina el libro (pp. 121-154) coinciden con todas las declaraciones públicas que han estado haciendo [ellos] y el presidente Salinas de Gortari..."⁶³

Pérez Tamayo, respetado miembro de la comunidad científica del país, responsabilizó a la Secretaría de Educación Pública, como la principal causante de la situación de crisis de las universidades públicas:

"... el desastre actual de las universidades públicas en nuestro país es consecuencia directa de la solución que las autoridades de la SEP dieron, a través de varios sexenios, al problema creciente de la demanda de educación superior de la juventud mexicana."⁶⁴

Crítico de la política educativa oficial, Pérez Tamayo previó los riesgos para las universidades:

"... dado el carácter de altos funcionarios de la SEP de los autores, esta sección [se refiere a la segunda parte del libro *Visión de la Universidad 1990*, que se intitula "¿Qué hacer?"] también podría haberse llamado "Lo que vamos a hacer", por lo que pienso que todos los interesados universitarios o no, debemos conocerla y debatirla ... las 10 proposiciones de Todd y Gago son como los tamales mexicanos: de chile y de manteca ... algunas de esas proposiciones no sólo son aceptables sino que coinciden con lo que muchos universitarios hemos estado sugiriendo desde hace tiempo, otras son de importancia dudosa y de ejecución problemática, y hay otras que son muy peligrosas porque si se implementan cambiarían la naturaleza de la universidad de manera tan radical que dejaría de ser la "comunidad aglutinada por el propósito de buscar y generar conocimiento" que los mismos autores definieron como su esencia. ... Las propuestas de Todd y Gago

que coinciden con el pensamiento de muchos universitarios son las 1, 2, 8 y 10.⁶⁵

Ruy Pérez Tamayo señaló los peligros que las nuevas instituciones encerraban para la cultura universitaria del país:

"... las propuestas que me parecen problemáticas y las peligrosas... En la proposición 5 resumen su postura ante la creación de nuevas instituciones de educación superior de la manera siguiente: 'Debemos crear nuevas instituciones, con troncos comunes, capacidad emprendedora, currícula dinámica e individualizados y vinculación con la comunidad'. En principio, no parece haber mayor problema con esta proposición, sobre todo cuando se señala que es la alternativa al crecimiento adicional de las instituciones ya existentes ... no dicen nada acerca del origen y tipo de profesores necesarios para las nuevas instituciones...

Un fantasmón de Todd y Gago es la especialización profesional dentro de la universidad. Ellos quisieran que el universitario abandonara las aulas todavía como "generalista", educado en "lo racional, lo afectivo y lo volitivo" y que la especialización profesional llegara después, "en la práctica y en el ejercicio ligados a producción de bienes o la prestación de servicios ... El aula y la cátedra no son el mejor medio para profesionalizar". Considero que éste es un error garrafal, una incompreensión inaudita de los que significa una institución de educación superior, de sus funciones y de sus alcances.

Si las nuevas instituciones planeadas por Todd y Gago son capaces de ofrecer y alcanzar los más altos niveles de especialización científica, humanística y artística, entonces no son de educación superior. Me parece que Gago y Todd menosprecian el poder educativo de las universidades y sobrevaloran la escuela empírica. Las otras dos características de las nuevas instituciones son su estructura departamental y

financiamiento compartidos, y su mayor vinculación con los sectores productivos. Ambas reflejan la claudicación definitiva de la autonomía universitaria, que dejaría de ser libre de darse la estructura académica y administrativa más favorable para el mejor cumplimiento de sus funciones, para someterse a los intereses económicos y proyectos de desarrollo de la iniciativa privada local.

Todd y Gago no ocultan que su modelo de "nueva institución" incluye la descentralización presupuestaria y el apoyo en '... financiamientos complementarios y planeación conjunta con los sectores productivos...' Me imagino a los latifundistas naranjeros del estado de Veracruz formando parte del Consejo Universitario de la Universidad Autónoma del estado, influyendo con voz y voto en los programas educativos, en la creación de nuevas carreras y en los proyectos de desarrollo de la institución.⁶⁶

Pérez Tamayo alertó a los universitarios sobre las consecuencias de subordinar la enseñanza a las necesidades del Programa Nacional de Solidaridad y la ideología oficial del régimen conocida entonces como Liberalismo social,⁶⁷ así como a los sectores productivos tal como lo entendían Gago y Todd y los convocó a defender la Universidad:

"... las proposiciones 3, 4, 7 y 9, que de plano me parecen peligrosas no sólo para el futuro de las universidades públicas sino para su misma existencia como instituciones de educación superior. La proposición 3 plantea la necesidad de la vinculación de las universidades con los sectores productivos, públicos y privados y con los problemas de la comunidad... la imagen que surge de esta descripción ya no es la de una universidad sino la de departamentos de desarrollo tecnológico de la iniciativa privada y dependencia del sector público encargadas de llevar a cabo las iniciativas y campañas del gobierno...

La proposición 4 se refiere a las evaluaciones interna y externa de las universidades, a su desconcentración y descentralización así como a la revisión y modificación de los currícula. Una vez más, el espíritu de esta proposición es impecable: los problemas surgen cuando Todd y Gago empiezan a discernir su implementación.

Desde luego, conviene que la evaluación interna y externa de las universidades sea continua y rigurosa, pero siempre y cuando se rija por lo que la universidad debe ser; no es aceptable que la universidad sea evaluada por lo que no es, y mucho menos cuando se trata de una visión política de vigencia tradicionalmente sexenal. Lo mismo cabe, aunque quizá en forma más cierta, a la proposición 7, que señala como función de la universidad su participación en la filosofía del gobierno, de acuerdo con el Programa Nacional de Solidaridad.

Aquí Todd y Gago son muy claros: después de señalar que las universidades se han preocupado por el cambio social y han sido activas políticamente, se duelen de que: 'Muchas de las manifestaciones de la universidad han sido de carácter ideológico ... movimientos estudiantiles de carácter antiético gubernamental o crítico contra las clases dominantes...' que no han resultado en '... una conquista práctica que ayude a resolver problemas como el de la pobreza'.

Después de lamentar que el servicio social no se hace con la "mística de servicio" que conviene, Todd y Gago proponen que las universidades se incorporen al Programa Nacional de Solidaridad del gobierno...

Finalmente, en la proposición 9, que se refiere al financiamiento... se señala: 'Para aumentar el financiamiento, primero hay que estar seguro de que los recursos que se les proporcionen se ejerzan óptimamente y que las carreras que se impartan son aquellas que tienen merca-

do de trabajo y que el país requiere'. Aquí los términos clave son "óptimamente" y "que el país requiere", porque la universidad depende de lo que se entienda por ellos. Y cabe preguntarse ¿quiénes son los que primero deben estar seguros de que las cosas ocurren como se deseó para aumentar el financiamiento de las universidades? ¿Son los que definen el significado de "óptimamente" y "lo que el país requiere"? Si es así, ya sabemos quiénes son, y los universitarios debemos estar listos para defender que nuestra institución no deje de ser lo único que debe ser: una casa de cultura.⁶⁸

Ruy Pérez Tamayo señaló las características de la "nueva" Universidad y la distancia que la separa de la concepción de Universidad forjada a lo largo de la historia del país:

"En este texto final pretendo hacer un resumen de las dos posturas filosóficas (la de Todd y Gago y la mía) y señalar algunas de sus virtudes y también algunos de sus defectos

1) La Universidad pública según Todd y Gago.

Institución académica encargada de la enseñanza superior, financiada por el gobierno (federal y estatal) por los estudiantes (por medio de cuotas pagadas sólo por los que tienen recursos para hacerlo) y por la iniciativa privada (a través de contratos para el desarrollo de tecnologías específicas que permitan competitividad en los mercados internacionales).

En el gobierno académico participan miembros de la comunidad universitaria y de las fuerzas vivas de la localidad (empresarios, trabajadores, políticos) con voz y voto en la aprobación de las carreras que se ofrecerán ... En la filosofía de la universidad prevalece su vocación de servicio a la sociedad, manifestada por su adopción total de los programas gubernamentales de modernización, de privatización y de solidaridad; al mismo tiempo, se cancelan los

antiguos movimientos ideológicos opuestos al gobierno, la molesta crítica a las autoridades y todas las otras investigaciones sobre asuntos no relacionados con el desarrollo económico local y nacional, como los estudios sobre la naturaleza del material intergaláctico, la historia del hispanismo en México a principios del siglo XIX, la estética del arte mexicano precolombino, o la inmunología de la amibiasis.

Lo que surge es una institución pública pragmática, dedicada a generar profesionistas que la sociedad solicita y puede acomodar (tanto en clase como en número) y a trabajar en la solución de los problemas técnicos y de producción que le señala el sector productivo local, así como cumplir con los programas de solidaridad social que le indica el gobierno federal en turno.

2) La universidad según yo (y muchos otros universitarios)

Casa de cultura tanto nacional como universal, diseñada para cumplir con tres funciones fundamentales: hacer investigaciones originales en todos los campos del conocimiento humano, preparar a los profesionistas que México necesita y difundir la cultura nacional y universal. Como se trata de una institución que beneficia a la sociedad, ésta la patrocina generosamente a través del gobierno, no como un gasto sino como una inversión en su futuro ... ⁶⁹

La presencia de esta crítica no impidió que el régimen continuara imperturbable la edificación de las justificaciones y la legitimidad necesarias para transformar y sujetar a su proyecto a la Universidad del siglo XXI.

Un momento importante en la codificación de la ideología educativa oficial fue la publicación del libro *La catástrofe silenciosa*, compilado por Gilberto Guevara Niebla. En 1992, un grupo de intelectuales vinculado a Nexos, publicó en el Fondo de Cultura Económica este "in-

sólito volumen" en el que hicieron un "ejercicio de diagnóstico de la educación nacional". El libro, pequeña catástrofe en sí mismo, si bien incorpora algunas valiosas investigaciones, se propone fundamentalmente justificar la política del régimen de Salinas y, en algunos aspectos, supera al texto de Todd y Gago. En la Noticia introductoria, Guevara Niebla señala:

*"La idea para lanzarse a semejante empresa [de evaluación] nació de una sugerencia hecha en el mes de septiembre de 1988 por el entonces presidente electo Carlos Salinas de Gortari, a nuestro director, Héctor Aguilar Camín. ¿De qué se trataba? De generar muy rápidamente —en un plazo de ocho semanas— un reporte (sic) sintético y global del estado de la educación nacional, sus principales rezagos y, asimismo, anticipar los desafíos que se le presentan al sistema escolar en el futuro inmediato."*⁷⁰

El libro contiene un "Diagnóstico Global" que elaboraron Carlos Muñoz Izquierdo, Alejandra Romo, Roberto Arizmendi y Gilberto Guevara. A este equipo se agregó un prestigioso Consejo de Evaluación, que guió el conjunto del trabajo, del que formaron parte Pablo Latapí, José Warman, Clara Judisman, Rolando Cordera y Héctor Aguilar Camín. El ensayo que introduce el libro, "El Estado de la Educación" de Héctor Aguilar Camín, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapí y Rolando Cordera Campos, no titubea en declarar catastrófica la situación de la educación nacional. En este ejercicio de diagnóstico, el país entero fue reprobado. Estos profesionales y expertos en educación hicieron un diagnóstico de magnitud faraónica, grato al reformismo modernizador del régimen en turno:

"México vive desde hace una generación una catástrofe silenciosa: su deterioro educativo. Todos los indicadores apuntan al fin del ciclo virtuoso que fue la educación pública en el siglo XX mexicano. El sistema educativo se ha

separado paulatinamente de las exigencias del desarrollo nacional. Ha dejado de ser un instrumento directo de movilidad social y mejoría económica; es decir, un instrumento de igualdad y justicia. En los últimos años ha dejado de ser también una prioridad real de inversión y planeación del Estado. Sobre los criterios de calidad y mejoramiento educativo se han impuesto en los últimos años los intereses corporativos y burocráticos del sector, más atentos a la puja por sus respectivos feudos y clientelas que a las urgencias educativas de la educación. En consecuencia, los pocos indicadores disponibles sobre la calidad del proceso educativo señalan, sin excepción y en todos los niveles, que México es un país con promedio escolar inferior a cinco, un país de reprobados."⁷¹

Para estos intelectuales, el esfuerzo educativo de las décadas anteriores, amplió la cobertura educativa, pero los resultados de los esfuerzos de varias generaciones, son deplorables. Esta premisa despeja el camino para justificar la reorganización educativa emprendida por el régimen político y la necesaria desarticulación de las instituciones y la legislación que nombraron al sistema de educación en México:

*"El sector educativo cuenta con un aparato normativo enorme, redundante, farfoso y disperso que tiende a obstaculizar la acción. Las leyes vigentes, incluyendo al Artículo 3º y la Ley Federal de Educación, no le conceden participación a la sociedad ni la hacen corresponsable en la tarea educativa. Se valida así y se refuerza, la desarticulación entre la escuela y la comunidad, entre padres de familia, autoridades y maestros y, al final, entre la educación que reciben los alumnos y las realidades del mundo extraescolar, el mundo en el que viven."*⁷²

La reforma de la Constitución y la legislación educativa se convirtió en uno de los principales objetivos de la reforma salinista. El conte-

nido de todos los programas educativos previos fue declarado irrelevante:

*"Causa y efecto de todo lo anterior es el problema crucial de la frecuente 'irrelevancia' de los contenidos educativos para la vida práctica y el equipaje cultural de los alumnos, portadores de su propia experiencia familiar, comunitaria, regional. Herencia viva de la decisión histórica que convirtió a la educación en un instrumento de la 'unidad nacional', los planes de estudio de primaria y secundaria son uniformes para todo el país. A pesar de los intentos por diversificarlos, no reflejan la amplia pluralidad cultural de México e imponen los valores de la población previamente escolarizada, por lo general de origen urbano y condición económica media y alta."*⁷³

El razonamiento supone que el acuerdo social contenido en la política de unidad nacional que dio lugar al artículo tercero constitucional vigente en ese momento, no es válido y que el nuevo acuerdo social que da lugar a una nueva orientación educativa del Estado, se encuentra en los valores de la competencia y la modernización impulsados por el régimen de Carlos Salinas.

Para resolver los problemas encontrados en la educación, los autores de *La catástrofe...*, proponen instaurar un amplio sistema de evaluación. El sistema evaluatorio, como mecanismo de regulación de la matrícula, se hace tanto más apremiante cuanto que nuestros autores prevén un importante crecimiento de la demanda de educación media y superior:

"Podemos concluir que el sistema educativo crecerá a ritmos considerablemente más lentos que su tendencia histórica. Su capacidad de absorción del grupo de edad juvenil, entre cuatro y 24 años, está disminuyendo. Está cambiando su composición interna. La demanda de la matrícula para el futuro inmediato acu-

sa los síntomas de una transición cualitativa que cambiará la pirámide de la población escolar en dos sentidos.

Primero: la disminución de los índices de natalidad se reflejan ya en una disminución relativa de la demanda de educación primaria.

Segundo: por efecto de la misma transición demográfica, la demanda de matrícula en educación media y superior crecerá a ritmos elevados, de modo que si en 1980 representaba una cifra cercana al 30% de la población escolar, para el año 2000 absorberá cerca del 65% del total de la matrícula."⁷⁴

En materia presupuestal, los autores consideran excesivo el gasto en educación superior que absorbe el 20% del gasto con sólo el 5% de la población.⁷⁵ El cambio que el conjunto de la situación educativa requería, debía ser decidido por un nuevo organismo ajeno a los intereses presentes en el sector educativo, es decir, ajeno a los sujetos responsables de la educación cuyos intereses son considerados seguramente como ilegítimos. La principal propuesta de estos autores exige:

*"...que se integre una comisión no gubernamental formada por personalidades y especialistas ajenos a los intereses del sector, encargada de realizar un diagnóstico exhaustivo sobre la realidad educativa del país y sus posibles soluciones. Debiera convocarse a una amplia consulta nacional que recoja en audiencias públicas y privadas la voz de los ciudadanos interesados, y que prepare, con su misma dinámica de pluralidad y debate, la conciencia de la necesidad del cambio."*⁷⁶

Para llevar a cabo el cambio en el sistema educativo se propone una comisión ajena a los intereses del sector, con poder otorgado por el Congreso y por el presidente de la República y con financiamiento propio, es decir, una comisión con poder absoluto y dinero para decidir

por sí misma los resultados de las consultas y el destino de toda la educación nacional. La propuesta es auténtica precursora de agencias como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y otras que proliferaron en este periodo:

*"El diagnóstico obtenido por la comisión a partir de la consulta nacional y de sus propios estudios especializados se entregaría a las autoridades y a los medios de difusión como un primer balance global del problema, y como un punto de referencia sólido para la reflexión y las reformas educativas. Idealmente, la comisión debiera contar con el mandato del gobierno de la República, con el acuerdo del Congreso y con un financiamiento tripartita -gobierno, particulares y sector social- que garantice a la vez su independencia y su equilibrio."*⁷⁷

Con tales poderes políticos y económicos, la comisión propuesta intervendría con más facilidad en la orientación del sistema educativo y en las universidades públicas a pesar de su autonomía, de la libertad de cátedra, de las organizaciones sindicales o estudiantiles, que forman parte de lo que los autores consideran el farragoso aparato normativo de la educación y de los intereses que se encuentran en las instituciones educativas. Una comisión como la propuesta sería capaz de normar la contratación de los académicos porque:

*"La selección y contratación del personal académico se realiza a través de mecanismos no siempre óptimos y con frecuencia se utilizan criterios que no se fundamentan en la excelencia y la calificación académica. En estos centros de estudio los programas de actualización y capacitación del personal académico han sido muy débiles o nunca han existido."*⁷⁸

Los autores apuntan los problemas y desafíos que su propuesta resolvería: la equidad, la calidad, el financiamiento, la productividad, el empleo, la revolución científico-tecnológica y

la participación social. En este último punto piden que el Estado recupere la rectoría educativa para enfrentar "las incursiones" de los sindicatos y que introduzca la participación normativa de los padres de familia y los sectores productivos.⁷⁹ En la evaluación del sistema educativo solicitado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, los autores del diagnóstico inauguran una suerte de neolombardismo que, junto al cuestionamiento de la autonomía de las universidades públicas y de su financiamiento, emprende un ataque contra la libertad de cátedra, embestida que perdura hasta hoy y que se propone derribar uno de los grandes obstáculos a la evaluación (y al control propuesto por los autores) en las instituciones de educación superior.⁸⁰

*"Los centros de educación superior de México carecen de sistemas de evaluación institucional y de métodos apropiados de evaluación sistemática del desempeño del maestro y del alumno. La tradición de la libertad de cátedra ha sido hasta ahora un recurso ideológico muy utilizado para contrarrestar cualquier intento de evaluación del desarrollo de la enseñanza."*⁸¹

Los autores del catastrofista dictamen hacen importantes propuestas para la educación media superior, entre las que destacan las que se refieren a desligar el bachillerato de las universidades y de convertirlo en una capacitación que no necesariamente prepara al alumno para el ingreso a la Universidad:

- a) los estudios de bachillerato deberán desligarse administrativamente de las universidades y quedar bajo la jurisdicción de las autoridades estatales.
- b) El plan de estudios del bachillerato debe orientarse hacia la capacitación del alumno en el dominio de los métodos de la ciencia y los lenguajes modernos. Debe

*tener el sentido de una preparación para el ingreso en el trabajo científico propiamente dicho (sic)."*⁸²

Para la educación superior proponen la formación de una nueva autoridad omnimoda encargada de dirigir al conjunto del sistema:

- a) *Es urgente fundar un sistema eficaz de planeación nacional en la educación superior; para lograrlo se requiere un instrumento institucional que no sólo cumpla funciones educativas sino que sea un órgano ejecutivo. Este instrumento podrá cumplir sus propósito en la medida en que cuente con autonomía de acción para distribuir recursos financieros. Se propone, en consecuencia, la creación de un 'patronato' de la educación superior.*
- b) *En las instituciones de educación se debe promover la investigación científica y tecnológica... El desarrollo de la investigación tecnológica es una variable dependiente de la vinculación de las universidades con el mundo de la producción.*
- c) *Deberá estimularse la reforma de los planes de estudio en las carreras del área tecnológica con el propósito de ampliar el universo de su práctica profesional, de manera que los egresados puedan incursionar no sólo en el sector moderno, hegemónico de la economía, sino que intervengan creativamente en la esfera de la llamada economía informal, en la microindustria y en el impulso a nuevas formas de la actividad productiva...*
- e) *Deberán ampliarse las oportunidades de estudio de la educación superior, pero en el país debe implantarse un examen nacional de ingreso a ese nivel de estudios con el propósito, sobre todo, de contar con un mecanismo que facilite la redistribución adecuada de la matrícula.*

f) *Los centros de educación superior deben contar con sistemas efectivos de evaluación de los alumnos, de los maestros y de la institución. El principio de la libertad de cátedra deberá sujetarse al cumplimiento estricto de determinados programas.*

Se requiere coordinación adecuada de la investigación científica en el país...

Se propone un sistema de estímulos dirigido a aquellas universidades de los estados que, al margen de su matrícula, promuevan mecanismos para elevar su calidad académica..."⁸³

Los libros *Visión de la Universidad 1990* y *La catástrofe silenciosa*, el peso de los intelectuales y funcionarios que los produjeron y avalaron, así como la aparente unanimidad que logró en tomo a sus políticas el régimen de Carlos Salinas, crearon un ambiente político adverso al desarrollo autónomo de la Universidad Nacional. La creación del nuevo proyecto universitario para reestructurar a la Universidad impulsada por el gobierno tropezó momentáneamente con el Congreso Universitario de 1990.

EL CONGRESO UNIVERSITARIO DE 1990 Y EL RECTOR JOSÉ SARUKHÁN KÉRMELZ

En un contexto nacional político e ideológico muy adverso para las posibilidades de lograr acuerdos y consensos, se realizó el Congreso Universitario que se instaló el 14 de mayo de 1990, durante el rectorado del Dr. José Sarukhán Kermes (1989-1994 y 1994-1997).

Los movimientos estudiantiles de 1986 y 1987 impulsaron numerosas e importantes movilizaciones en la UNAM y lograron que las autoridades universitarias aceptaran la realización de un Congreso Universitario resolutorio. Los diver-

sos grupos que dieron origen al Consejo Estudiantil Universitario (CEU), se dividieron a causa de las negociaciones en la Comisión Organizadora del Congreso Universitario (COCU), integrada por 64 personas de distintos sectores y grupos de la comunidad universitaria.

Después de treinta y cuatro meses de negociaciones, la Comisión acordó la realización de una serie de foros que elaboraron las propuestas que posteriormente se sometieron a discusión en las once mesas del Congreso Universitario, acordó también las formas de elección de delegados y los porcentajes de representación de los diversos sectores, la duración y mecanismos del Congreso.

Las mesas de trabajo fueron:

Universidad y Sociedad: La universidad del futuro.

Formación académica y profesiones.

Estructura académica de la UNAM.

Relaciones y métodos de enseñanza-aprendizaje.

Ingreso, permanencia, promoción, titulación y nivel académico.

Infraestructura y condiciones materiales de estudio y para la labor académica.

Los servicios académicos.

La carrera académica en la UNAM.

Investigación

Extensión, difusión y medios de comunicación universitarios.

Gobierno, administración y legislación.

Patrimonio, financiamiento y presupuesto.

A pesar de su prolongada preparación, el Congreso produjo una polarización importante en la comunidad y no logró consensar acuerdos sobre los temas más importantes como los que afectaban a la Ley Orgánica y a las estructuras de gobierno de la Universidad. Sin

embargo, el Congreso universitario abrió la discusión acerca de los temas más importantes del sentido y el futuro de la Universidad y delineó un conjunto de propuestas fundamentales para organizar a la Institución y garantizarle un desarrollo más democrático y de alto nivel académico.

Los congresistas emprendieron la tarea formidable de revisar con profundidad prácticamente todos los aspectos académicos e institucionales que forman a la UNAM y el Congreso logró, a pesar de todos los graves disensos que se produjeron en su desarrollo y de las incontables propuestas desechadas por falta de consenso, numerosos acuerdos que fueron cuidadosamente recogidos por la Comisión de Actas y Acuerdos, nombrada el 15 de mayo de 1990.

La comisión de Actas y Acuerdos estuvo formada por autoridades (Jorge Madrazo y José Narro), estudiantes (Martín Beltrán, Irma Méndez, Alfredo Velarde y Alejandra Viveros), investigadores (Lourdes Chehaibar, Jorge Flores, Rafael Pérez Pascual y Paola Vianello), profesores (Ana Ma. Cetto, Andoni Garriz, Emma Mendoza y Pablo Pascual Moncayo) y trabajadores (Agustín Rodríguez y Enoé Uranga).⁸⁴

La "Mesa I. Universidad y Sociedad: La universidad del futuro", atendió los problemas de la mujer en la Universidad y en la sociedad y resolvió que:

La UNAM adecuará su legislación a efectos de garantizar efectivamente la no discriminación contra los derechos de mujer.

Se creará un Programa Universitario sobre la Mujer

Creación de una Casa de la Mujer Universitaria.⁸⁵

En la "Mesa II. Formación académica y profesiones", las propuestas consensadas fueron las siguientes:

A la Universidad Nacional Autónoma de México le corresponde asumir plenamente el compromiso que tiene con la sociedad de conservar, generar y transmitir el conocimiento científico, técnico, humanístico y artístico, mediante la docencia y la difusión. Para cumplir con su función de docencia, la UNAM formará profesionales del más alto nivel académico... Los profesionales formados en la UNAM, serán hombres y mujeres libres, plenos, críticos y autocríticos, que valoren altamente el conocimiento. Serán capaces de proponer y construir, en forma individual y colectiva, alternativas para la solución de las necesidades y problemas de la sociedad, así como de participar en la solución de los problemas científicos y técnicos ...

Para lograr estos propósitos, la UNAM atenderá prioritariamente las tareas académicas, culturales y deportivas a través de una acción vinculada críticamente con las necesidades sociales, entendidas desde una perspectiva humanística y concibiendo al hombre en su totalidad. Dará una sólida formación básica disciplinaria, multidisciplinaria e interdisciplinaria en los diferentes niveles y modalidades educativas. Una formación en la libertad y la pluralidad...

El diagnóstico, la revisión y en su caso reformulación de las carreras profesionales y sus planes de estudio se harán periódicamente cada seis años.

Una de las funciones de la UNAM es proporcionar una formación integral y profesional, mediante un proceso continuo a lo largo de todos sus niveles, el bachillerato, la licenciatura y posgrado concebidos todos ellos como una totalidad.⁸⁶

La "Mesa III. Estructura académica de la UNAM", acordó la creación de los Consejos Académicos por Área, mantener y fortalecer el ba-

chillerato dentro de la estructura universitaria, incorporar a los diversos sectores del posgrado a los órganos colegiados representativos y mantener a las unidades multidisciplinarias como parte de la UNAM. Entre las razones para mantener integrado al Bachillerato a la estructura de la UNAM destacan los siguientes:

Desde su creación en 1867 la Escuela Nacional Preparatoria ha cumplido con su función de formar a las generaciones que han ingresado a la Universidad Nacional y a otras instituciones de educación superior... En 1971 se crea el Colegio de Ciencias y Humanidades como proyecto alternativo para atender la creciente demanda estudiantil, e incorporar innovaciones educativas, en donde el estudiante además de recibir una formación propedéutica integral tiene acceso a opciones terminales.

La calidad académica demostrada por los egresados... es equivalente o superior a la mostrada por egresados de otros sistemas de educación media superior, tanto públicos como privados.

El Bachillerato universitario constituye un modelo nacional utilizado por muchas universidades... La UNAM tiene una incidencia importante en los planes de estudio del sistema [de] educación superior.⁸⁷

La "Mesa IV. Relaciones y métodos de enseñanza-aprendizaje", acordó para el desarrollo académico de la Universidad combinar diferentes modalidades metodológicas en la impartición de los cursos, respetar el principio inalienable de libertad de cátedra e investigación, reconocer al docente como el agente fundamental de la Universidad, asumir el compromiso de formar estudiantes teniendo en cuenta sus diferencias de intereses, de formación y de capacidad económica y fomentar en el personal académico de carrera la obligación de dedicarse tanto a la docencia como a la investigación.⁸⁸

La "Mesa V. Ingreso, permanencia, promoción, titulación y nivel académico" fue de las que más polémicas produjo. Entre las propuestas más importantes que ahí se encuentran las siguientes:

Instaurar, desarrollar o reforzar los apoyos y vínculos con los egresados...

La UNAM procurará apoyar a los alumnos que tengan limitaciones socioeconómicas y que así lo requieran mediante un programa de becas.

Los consejos técnicos establecerán opciones de titulación ...

Fortalecer los elementos que sustentan el proceso de admisión de los alumnos que aspiran a iniciar o continuar sus estudios en la UNAM...

Para ingresar al bachillerato mantener el examen de selección mejorando su estructura y contenido...

Para ingresar a la licenciatura mantener el pase reglamentado para los alumnos provenientes del Bachillerato Universitario ...⁸⁹

En la "Mesa VI. Infraestructura y condiciones materiales de estudio y para la labor académica. Los servicios académicos", destacan las propuestas sobre la matrículas en los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCIH) y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP) que **"se resolverá únicamente con la ampliación de la infraestructura física"**⁹⁰

La "Mesa VII. La carrera académica en la UNAM", generó los siguientes consensos:

La formulación de un nuevo Estatuto del Personal Académico...

En la nueva formulación del Estatuto del Personal Académico, deberá existir la figura del ayudante de profesor de medio tiempo y tiempo completo.

La fórmula fundamental para el ingreso debe ser el concurso de oposición abierto.

Esta es la vía más equitativa para los aspirantes y permite a la Universidad contratar a los académicos mejor preparados.

Crear criterios y órganos de evaluación

Establecer mecanismos para contar con un sistema de formación de personal académico ...⁹¹

En la Mesa VIII dedicada a la investigación, destacan las propuestas sobre el perfil del académico universitario **“que conjugue labores de docencia, investigación y difusión; la investigación como medio para sustentar los programas de maestría y doctorado.”⁹²**

La Mesa X fue la más difícil. En ella se discutió el gobierno, la administración y la legislación de la Universidad. En los pocos acuerdos que logró se encuentran la creación de Consejos Académicos por Área; formación de Colegios del personal académico propuestos como organismos básicos para forjar consensos académicos y en los que se procesen las líneas de desarrollo institucional; la supresión del Tribunal Universitario y la elaboración de un nuevo Estatuto General que incorporara los acuerdos del Congreso Universitario.⁹³

En la Mesa XI, sobre “Patrimonio, financiamiento y presupuesto” se reconoció que:

Es responsabilidad indeclinable del Estado financiar la educación pública. Se propuso que el Congreso Universitario se manifieste porque el Estado incremente en términos reales los recursos financieros que se canalizan a la educación superior y en particular a la UNAM. Que la cantidad que se entregue a la UNAM garantice la recuperación del poder adquisitivo de la institución en lo general y en particular de los que trabajamos en ella.⁹⁴

Las resoluciones que en los años posteriores fueron asumidas por el Consejo Universitario e incorporadas por la administración de la UNAM para renovar a la Institución fueron muy

escasas y adquirieron un contenido diverso al previsto por el Congreso. Los Consejos Académicos de Área (CAA), se crearon para constituir una nueva autoridad, con una estructura vertical y dotados de una nueva burocracia, que al margen de la Ley Orgánica puede decidir la marcha académica de la Institución por encima de los Consejos Técnicos y del Consejo Universitario. En su reglamento se establece que:

Artículo I. Los Consejos Académicos de Área son órganos colegiados propositivos, de planeación, evaluación y decisión académicas...⁹⁵.

Esta facultad de decisión esta reservada en la legislación universitaria a las autoridades contempladas en Ley Orgánica; con esa nueva estructura paralela se conculcaba el propósito de coordinación y coadyuvancia de los Consejos Académicos propuestos por el Congreso Universitario, lo que marcó un momento importante de desarticulación de la estructura institucional de la Universidad.

El Consejo Universitario, al otorgar facultades como autoridad a un organismo no contemplado en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Universidad que establece las autoridades universitarias (La Junta de Gobierno, El Consejo Universitario, El Rector, El Patronato, Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, Los Consejos Técnicos), actuó por encima de sus facultades. Con procedimientos como éste se implementó una reestructuración gradual de la Universidad que tendió principalmente a disminuir las dimensiones de su matrícula y a elevar su nivel académico para un menor número de estudiantes; la universidad redujo al menos 5 000 plazas de la matrícula del bachillerato universitario frente a una creciente demanda legítima de numerosos jóvenes rechazados por la UNAM y por las instituciones de educación superior.⁹⁶

El nuevo plan de Estudios del CCU, aprobado por el Consejo Universitario en junio de 1997, amplió los horarios de asistencia a la escuela, volvió a una educación de tipo erudito y buscó una mayor calidad educativa eliminando para una gran cantidad de jóvenes cualquier posibilidad de acceder a un bachillerato de calidad con características equivalentes a las del CCU en la zona metropolitana. En estos años de agudas penurias presupuestales para la UNAM, la distribución interna del presupuesto privilegió casi exclusivamente a la investigación científica, abandonando a la docencia de bachillerato y de licenciatura que vio sus recursos disminuidos sistemáticamente, deteriorándose especialmente el desarrollo de las humanidades y de las artes y el carácter humanístico de la Universidad, heredado por Vasconcelos y los universitarios de su generación.

En el rectorado de José Sarukhán, de nueva cuenta se planteó establecer un sistema de colegiaturas, lo que fue rechazado por las movilizaciones estudiantiles. Paulatinamente se abandonó el concepto de la relación Universidad-Estado contenido en la legislación universitaria y autoridades de la SEP y de la propia UNAM cuestionaron la libertad de cátedra, abogaron por limitar la autonomía y cuestionaron la concepción de Universidad forjada en la Constitución. En este sentido es posible constatar la presencia de numerosas expresiones de expertos y funcionarios que reprueban la existencia y las características principales de la universidad pública. Gilberto Guevara Niebla, director de la revista *Educación 2001* y profesor de la Facultad de Filosofía y Letras, sistemáticamente descalifica la libertad de cátedra:

“Los centros de educación superior de México carecen de sistemas de evaluación institucional y de métodos apropiados de evaluación sistemática del desempeño del maestro y del

alumno. La tradición de la libertad de cátedra ha sido hasta ahora un recurso ideológico muy utilizado para contrarrestar cualquier intento de evaluación del desarrollo de la enseñanza.”⁹⁷

Esta ideología educativa legitimó la política oficial y contribuyó a orientar a la UNAM en un curso que a la postre la llevó a una severa crisis institucional. La legislación universitaria exige a los universitarios el respeto a la autonomía y a la libertad de cátedra. El marco institucional de docencia, que reúne los principios éticos (la axiología) que contiene la legislación universitaria, contraria a lo que sostienen de acuerdo con la política oficial expertos como Guevara Niebla o diversas autoridades universitarias, señala en sus principios generales relativos a la docencia que:

La finalidad del quehacer docente de la UNAM es formar profesionales, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, para que estos desarrollen una actividad fructífera en el medio en que han de prestar sus servicios.

La función docente en la UNAM se lleva a cabo conforme a la naturaleza nacional de la misma. La Universidad es nacional porque su esencia, su estructura y sus finalidades se identifican con el pueblo de México, con sus raíces, aspiraciones y logros. Dentro de la UNAM se cuestiona, discute, investiga, actualiza e incrementa el conocimiento y se preserva y enriquece la cultura para robustecer la identidad nacional. La UNAM acoge con avidez los productos de la cultura universal y reconoce la naturaleza e importancia de los conocimientos generados en otras latitudes y el papel que a ella corresponde en su identificación y difusión. Es claro que de ninguna manera pueden aceptarse doctrinas o modos de vida que sirvan como instrumento de penetración extranjera o de colonización cultural.

La función docente de la UNAM se sustenta en el principio de su autonomía, garantía constitucional que faculta a la institución para, sin presión ni injerencia externa alguna, crear y modificar libremente sus planes y programas de estudio, seleccionar sus contenidos de información, sus métodos de enseñanza y sus proyectos de investigación, así como para organizarse y administrarse de conformidad con sus propias necesidades.

La tarea docente de la UNAM es consustancial al principio de libertad de cátedra, según el cual maestros y alumnos tienen derecho a expresar sus opiniones, sin restricción alguna, salvo el respeto y tolerancia que deben privar entre los universitarios en la discusión de sus ideas. La libertad de cátedra es incompatible con cualquier dogmatismo o hegemonía ideológica y no exime de ninguna manera a maestros y alumnos de la obligación de cumplir con los respectivos programas de estudio.⁹⁸

Los impulsores del Congreso Universitario de 1990, se ausentaron del escenario universitario durante estos años de polémicas transformaciones de la estructura y propósitos de la Universidad Nacional. Algunos movimientos estudiantiles, como el movimiento de rechazados del CCU de 1995, el movimiento en contra del Consejo Nacional de Evaluación (CENEVAL) de 1996, y el movimiento de los CCU's y Preparatorias Populares en contra de las reformas al pase reglamentado en 1997 intentaron resistir, con poco éxito, esta nueva orientación que, con rigor darwinista, consideraba cumplir con su obligación institucional elevando la calidad educativa y la actividad de investigación (crecientemente separada de la docencia), disminuyendo la cantidad de alumnos atendidos en el sistema de educación media superior y superior. Esta política contribuyó a que disminuye-

ran aún más los bajos índices de población atendida en la educación universitaria.

La herencia dejada por la nueva ideología educativa del salinismo y por la política educativa de ese régimen es la reducción de la oferta educativa universitaria. Los resultados obtenidos en 1997 por una Comisión del Consejo Universitario que investigó la demanda no atendida en la zona metropolitana, obtuvo los datos y conclusiones que se muestran en el Cuadro 1.

En los ciclos 1995-1996, 1996-1997 y 1997-1998, las Instituciones de Educación Superior (IES) de la Zona Metropolitana de la Cd. de México habrían generado, de acuerdo con este ejercicio una demanda potencial no atendida de alrededor de 23,000 alumnos por ciclo. Dado el cambio de tendencia en la demanda y en el ingreso al bachillerato a partir del ciclo 1996-1997, en el ciclo 1999-2000 habrá una demanda potencial no atendida de educación superior de entre 30,000 y 40,000 aspirantes, dependiendo de los supuestos utilizados para el cálculo de las estimaciones. Éstas se han hecho suponiendo una eficiencia terminal constante en la escuela secundaria y en el bachillerato. Si ésta aumentara y no hubiera una expansión de la oferta educativa superior en la Zona Metropolitana de la Cd. de México, la demanda potencial no atendida será mayor a la señalada en nuestras estimaciones.⁹⁹

El periodo comprendido entre 1990 y 1992 fue de un constante cuestionamiento por parte del Gobierno Federal y de las autoridades universitarias de la obligación del Estado de financiar la educación pública superior. En abril de 1992 el rector José Sarhukán impulsó una reforma al reglamento general de pagos, cuya intención primordial era el aumento del pago de inscripción. El reglamento de pagos generó movilizaciones estudiantiles que se opusieron a

la aprobación de dicho reglamento y lograron evitar la imposición de las cuotas de inscripción y colegiatura, pero no lograron evitar un constante encarecimiento de los servicios educativos.

En este mismo año se crearon en la Universidad varios programas cuyo objetivo fue el fortalecimiento de la academia, entre los que destacan el Premio Universidad Nacional, el Premio Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos y el Reconocimiento al Personal Emérito. Por otra parte, durante el rectorado del Dr. Sarukhán Kermes fueron otorgadas algunas prestaciones a los académicos, como un seguro médico con instituciones hospitalarias privadas y se establecieron los programas de estímulos para los académicos, que los

adoptaron de manera supuestamente voluntaria y que significan un aumento de sus ingresos, que en algunos casos es superior al 100% del salario base, salario vinculado a la categoría académica que ocupan y que no garantiza una retribución justa del trabajo de los académicos.

Este periodo se distinguió por un notable desarrollo de los Institutos de Investigación, especialmente de los de investigación científica y por el abandono del desarrollo de la humanidades y de las artes. El rectorado del Dr. Sarukhán ejerció una brutal redistribución del presupuesto que favoreció la investigación desestimando la docencia de un número muy importante de profesores de bachillerato y de licenciatura. Una obra magnífica y faraónica fue la creación del Museo de las Ciencias (UNI-

CUADRO 1
DEMANDA NO ATENDIDA, 1999-2000. ABSORCIÓN HISTÓRICA

Egreso del bachillerato, ciclo 1996/1997-1998/ 1999		
Absorción 1996/1997		206 356
Menos Conalep	-34 559	
Absorción bachillerato público (propedéutico, Común)		171 797
Bachillerato privado (matrícula 1995-1996)	54 800	
Absorción total		226 597
Eficiencia terminal (0.535)	-105 368	
Egreso 1998/1999 (demanda potencial Para 1999-2000)		121 229
Demanda no atendida IES (1998-1999)		
Absorción IES (79%)	-95 771	
Demanda no atendida		25 458
Más demanda Conalep:		
Absorción 1996-1977 (sic)?	34 559	
Eficiencia terminal (0.527)	-16 346	18 213
Demanda potencial Conalep (10%)		1 821
Demanda potencial no atendida		
De las IES		27 279

varsum) y la Universidad emprendió un proceso de actualización tecnológica que fortaleció la infraestructura en materia de cómputo, de acervos de información y bibliotecas. Por otra parte, la Universidad renovó muchos de sus planes de estudio,¹⁰⁰ algunos de los cuales (Derecho y Economía), se vincularon fuertemente con el dogma neoliberal del gobierno.

La renovación académica se amplió al posgrado universitario (el sistema más amplio del país), modificándolo para vincularlo a los Institutos y Centros de Investigación y dotarlo de mecanismos de financiamiento paralelos a los reconocidos por la legislación universitaria (becas, presupuestos de investigación, contratos con empresas privadas, etc.). La Facultades como sede formal de los posgrados perdieron de modo creciente esa condición integradoras de la actividad de investigación y docencia y del proceso de formación hasta el doctorado, para volver a su antigua condición de Escuelas (sin investigación como actividad básica).

RESTRINGIR LA MATRÍCULA PARA ELEVAR EL NIVEL ACADÉMICO

En el rectorado de José Sarukhán se redujo la matrícula de nuevo ingreso del bachillerato universitario y se transformó el proyecto del Colegio de Ciencias y Humanidades para convertirlo en un bachillerato tradicional. En 1997 fue aprobado el nuevo reglamento de ingreso y permanencia. Los recortes a la matrícula en el periodo previo se hicieron de facto y al margen de la legislación universitaria vigente sin compensarla con nueva matrícula equivalente en otras instituciones educativas. Los recortes *de facto* en la matrícula o las previstas en el nuevo reglamento de ingreso y permanencia establecieron

las bases de una educación universitaria más elitista, creando en el interior mismo de la institución una universidad de primer mundo reservada para los estudiantes de tiempo completo cuyas familias garantizan su dedicación exclusiva al estudio y que la hace inaccesible para jóvenes trabajadores inteligentes y académicamente capaces de seguir estudios universitarios. Reivindicar el derecho de esos jóvenes a la educación superior en plazos y condiciones apropiados es descalificado por la elite universitaria y gubernamental como populismo. La Universidad surgida del rectorado de José Sarukhán creó en su interior una universidad privilegiada para privilegiados y abandonó al resto de la institución a un claro deterioro y a la gestación de su crisis.

B. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA EDUCACIÓN EN EL RÉGIMEN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

177

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Carlos Salinas de Gortari promovió durante su gestión importantes cambios en las disposiciones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el aspecto educativo destacan los cambios realizados al artículo 3º constitucional. El Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa que reformaba por cuarta ocasión dicho artículo, que fue leída en el Congreso de la Unión el 10 de diciembre de 1991, que implicaba reformas a los artículos 5º, 24º, 27º y 130º de la Constitución. Cabe destacar que se buscó con este proyecto crear un nuevo marco jurídico que regulara las actividades religiosas y la relación de la iglesia con el Estado.

El 28 de enero de 1992 se publicó la cuarta reforma al artículo 3º de la Constitución.

Como señala Mario Melgar Adalid, esta reforma estaba *“enmarcada en un proceso constitucional de nuevas relaciones del Estado con las iglesias, derogó la prohibición de que las corporaciones religiosas, los ministros de culto, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente realizaban actividades educativas, y la asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso pudieran intervenir en forma alguna en los planteles en que se impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros o campesinos.”*¹⁰¹

Melgar Adalid explica que fue reformada la fracción I del artículo 3º pero conservó la parte que señala y establece que la educación que imparte el Estado será laica en concordancia con el artículo 24 de la Constitución con el objeto de mantenerse ajena a cualquier doctrina religiosa y agrega que, *“la reforma estableció que los planteles particulares dedicados a impartir primaria, secundaria, normal deberían impartir educación con apego a los mismos fines y criterios contenidos en el primer párrafo del artículo 3º y la fracción II además de cumplir con los planes y programas oficiales”*¹⁰²

La iniciativa del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para reformar los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución se destaca la convocatoria, emitida por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, **“a promover una nueva situación jurídica de las iglesias y a buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales ... se analizó la propuesta a la luz de nuestros documentos básicos y encontramos que nuestra declaración de principios contiene los fundamentos sobre los cuales hacer un replanteamiento de estos temas de la agenda nacional: “libertad de creencias, se-**

paración Estado-iglesia y educación pública laica ...”¹⁰³

La iniciativa hace un recorrido histórico de la relación iglesia-Estado con el objeto de justificar los cambios propuestos a la Constitución. Se analiza la personalidad jurídica de las iglesias, libertad de culto externo, la educación, la propiedad, ejes fundamentales del contenido y del espíritu que el ejecutivo le agregó a las modificaciones generales. En relación al vínculo entre iglesias y Estado se señala que:

1. En la actualidad, en México, conforme a derecho las iglesias carecen de personalidad jurídica alguna. Esto significa que el Estado no las reconoce como sujetos de derechos y obligaciones ... El artículo 130 constitucional, en su párrafo V, afirma:

La ley no reconoce personalidad jurídica alguna a las agrupaciones religiosas llamadas iglesias... La consecuencia más evidente de la norma constitucional ... es asegurar que ningún acto realizado por ellas, además de otras limitaciones y prohibiciones tenga validez jurídica... su origen es la opinión mayoritaria del constituyente en el sentido de que la mera independencia y separación entre el Estado y las iglesias en la Constitución de 1857 y en las leyes de reforma, no bastaron históricamente, para que las agrupaciones religiosas dejaran de ser “un peligro para las instituciones”, como lo mostró el clero católico durante el porfiriato y el huertismo. La supremacía del Poder Civil sería probada, entonces, en su extremo: desconociendo la personalidad jurídica de las iglesias.¹⁰⁴

Para justificar una nueva relación con las iglesias se establece que:

La situación nacional es hoy diferente a la que caracterizó a experiencias pasadas. El Estado se moderniza estableciendo nuevos vínculos al exterior y modificando estructuras

y prácticas al interior con el apoyo definido de la mayoría de la población...[sic] en nada debilita al Estado conceder personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas y dar normas que las regulen.¹⁰⁵

La iniciativa señala la necesidad de reconocer el patrimonio de las iglesias:

2. La Propiedad

Las legislaciones de 1857, 1859, 1860, 1873 y 1874, desconocen las propiedades de las asociaciones religiosas en cuanto a los bienes raíces, pero haciendo la excepción de los edificios destinados al fin de la institución. En la cuestión patrimonial de las iglesias, el Constituyente de 1917 estableció no solo la incapacidad legal de las corporaciones religiosas para adquirir en propiedad o administración bienes raíces ... La personalidad jurídica les otorgaría capacidad de propiedad y patrimonio propio a las asociaciones religiosas, figura jurídica que crearía la Constitución para dar personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, sujeto a ello al régimen fiscal. Por eso, se estima necesario modificar la fracción II del artículo 27 constitucional ... También se propone suprimir de esta fracción III del artículo 27 la imposibilidad para las instituciones de beneficencia de adquirir, tener y administrar capitales.¹⁰⁶

La propuesta se pronuncia por ampliar la libertad de culto:

3. La libertad del culto externo

Se propone, por ello, reformar el artículo 24 para imprimirle mayor flexibilidad en lo que hace a la celebración de actos de culto. No es coherente ni se justifica el reconocer la libertad de creencias y limitar al mismo tiempo la exteriorización de las mismas.¹⁰⁷

La iniciativa justifica y fortalece la privatización de la educación pública por la vía de fortale-

cer y admitir la presencia de todo tipo de corporaciones, incluidas las religiosas en la educación:

4. La educación.¹⁰⁸

Como garante que es de la libertad de creencias, el Estado no puede, sin perder su neutralidad, fomentar, inducir o promover la enseñanza religiosa. Su función en materia educativa es la de garantizar a todos los educandos del país, *independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado*, conocimientos y el que se les inculque el respeto y fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones. La presente iniciativa de reformas a la ley fundamental propone modificar el artículo 3º, para precisar que la educación que imparta el Estado-Federación, estados, municipios, será laica.

El laicismo no es sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo, ni censura las creencias de una sociedad comprometida con la libertad. Lo que se busca es evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o que siquiera promueva el profesar una religión, pues ello entrañaría lesionar la libertad de creencias ... por eso se propone introducir la palabra "laica" al primer párrafo de la fracción I ... se divide en primer párrafo de la fracción I para separar la exigencia de que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa ... *Todo aquel particular que desee que los estudios que se realizan en sus centros de enseñanza tengan validez oficial deben ceñirse a los lineamientos públicos que fija la autoridad...* los programas y planes han de mantenerse ajenos a cualquier credo, han de ser laicos ...

La modificación que se propone... respecto a la actual fracción III del artículo 3º, es que pase a ser la fracción IV que la iniciativa deroga, desapareciendo la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de los

cultos de intervenir en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y a campesinos... Con los cambios en la numeración de las fracciones y en virtud de que los planteles particulares no quedarían sujetos a la fracción I se hace posible que puedan ofrecer adicionalmente educación religiosa... *Se propone que la educación impartida por los planteles particulares, en contraste con lo relativo a la educación oficial, no existe la obligación de que dicha educación sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.*¹⁰⁹

La redacción del Artículo 3º propuesta y aprobada por los legisladores expresa la reformulación del proyecto educativo nacional para ponerlo en manos de particulares, y subordinarlo al proyecto económico neoliberal. Subrayamos en el texto los cambios principales en el artículo 3º:

Artículo 3ª ...

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

II.- El criterio que orientara a esa educación se basara en los resultados del proceso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbres, los fanatismos y los perjuicios. Además:

a), b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustece en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, tanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III.- Los particulares podrán impartir educación.

IV.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán orientar la educación que impartan, a los mismos fines que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustaran a lo dispuesto en la fracción anterior.

V a IX ...¹¹⁰

El debate sobre esta iniciativa de reforma, giró en torno a la reanudación de la relación del Estado con las iglesias e ignoró, sin embargo, la privatización implícita de la educación pública. La iniciativa fue aprobada con 380 votos a favor y 22 en contra.¹¹¹

En noviembre de 1992 el Ejecutivo Federal envió una nueva iniciativa que reformaba por quinta ocasión el Artículo 3º constitucional. Dicha reforma pretendía ampliar la educación obligatoria hasta la secundaria y, por otro lado, acotar explícitamente la responsabilidad del financiamiento estatal a la educación superior:

Quinta reforma, 11 de diciembre de 1992.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 11 de diciembre de 1992 se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, redactada en los siguientes términos:

En México es innobjetable el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo nacional sin más limitaciones que satisfacer los requisitos expresados en las disposiciones aplicables.

Esta iniciativa de reforma buscar [sic] precisar una garantía individual que se en-

cuenta implícita, con cierta ambigüedad en el artículo tercero, hoy vigente: la del acceso a la educación. A diferencia de los demás derechos garantizados por la llamada parte dogmática de la Constitución, la educación no aparece como un mandato a la autoridad para que ejecute o permita que se efectúe una conducta determinada. Tampoco se señala quien es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado.

Así pues, conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación.¹¹²

Es evidente que la orientación de la política educativa impulsada por el Gobierno Federal en este periodo, se contrapone a lo que la Constitución señala y al proyecto establecido a lo largo de nuestra historia, en la medida en que, al establecerse tan ampliamente que el Estado tiene como función **“garantizar a todos los educandos del país... conocimientos y el que se le inculque el respeto y el fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones, independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado”**, limita la obligación del Estado de impartir directamente esa educación y de financiarla, abriendo el espacio para que el Estado apoye preferentemente a los futuros empresarios de la educación.

La iniciativa reconoce claramente, sin embargo, la obligación histórica y constitucional de garantizar la igualdad de oportunidades de

acceso a la educación y la ampliación necesaria de la responsabilidad del Estado de impartir educación:

Una preocupación principal de las grandes luchas sociales ha sido lograr el aumento paulatino de la escolaridad considerada necesaria y obligatoria en 1867 cuando el presidente Benito Juárez introdujo la obligatoriedad de la primaria, esta correspondía a la llamada educación primaria elemental, consistente en solo tres años de estudios y a la que seguía la llamada primaria superior. Más tarde la obligatoriedad comprendió una educación primaria elemental de cuatro años y, en 1905, Justo Sierra pugnó porque se extendiera a cinco años. La Ley Orgánica de Educación, promulgada en febrero de 1940, fijó que la educación primaria abarcaría un periodo de seis años.

Es importante precisar que, además de cumplir con la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria que, de aprobarse la presente iniciativa el Estado seguirá cumpliendo sus compromisos respecto a los demás tipos y modalidades de educación incluyendo la superior —y apoyando el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología. Es propósito firme no solo mantener, sino incrementar, el apoyo del gobierno de la República a estas actividades.”¹¹³

La iniciativa del Ejecutivo señala que se propone fortalecer la importante función social que cumple la escuela pública y compromete al gobierno de la República a imprimir un nuevo aliento a su política educativa:

El Estado-federación, estados y municipios- cumplirá la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, conforme al federalismo educativo que, con sustento en el régimen de concurrencia pre-

visto por la Constitución y la Ley Federal de Educación, se convino el 18 de mayo de 1992, para concretar las respectivas responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. Además de impartición de educación primaria y secundaria no quedará limitada en función de la edad de los individuos que las cursen. Corresponderá las leyes secundarias establecer las distintas modalidades, según se trate de educación para menores o de educación para adultos.¹¹⁴

La iniciativa aclara que no será obligatorio que los niños cursen la educación preescolar y señala que el objeto mismo de la educación es un derecho que impone “el deber de contribuir con el desenvolvimiento de las facultades del individuo al desarrollo de la sociedad”, y señala que de aprobarse la presente iniciativa, **“el primer párrafo del artículo tercero —además de establecer el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación y la obligación estatal de impartirla en los niveles considerados como básicos— precisará el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria para todos los habitantes de la República.**”¹¹⁵

Esta iniciativa establece que el acceso de los mexicanos a los niveles básicos de la educación fortalece la unidad nacional y considera conveniente reconocer una autoridad única nacional encargada de normar el contenido de esa educación.¹¹⁶

La iniciativa de ley explica en su exposición de motivos **“el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica a los particulares que concurrán a la función educativa otorgando reconocimiento de validez oficial a los estudios que realicen en planteles particulares”**¹¹⁷

La iniciativa de decreto para reformar los artículos 3º y 31, fracción I de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos sería discutida por las Comisiones de Educación y de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. En estas Comisiones consideraron necesario, al cabo de varias reuniones de análisis y discusión, hacerle modificaciones a la iniciativa enviada por el Ejecutivo, en lo respectivo al primer párrafo del Artículo tercero, donde aparecía la expresión **“a quien la solicite”**, por considerar que dicha **“expresión gramatical podría dar lugar a afirmar que el Estado quedaría obligado únicamente con quien realice gestiones previas para recibir educación en esos niveles.”**¹¹⁸ por lo que dicha expresión fue retirada del párrafo mencionado.

El Dictamen considera la gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación impartida por el Estado en todos sus niveles, así como la igualdad en el acceso de todos los mexicanos:

La reforma legal inspirada en las libertades y exigencias de mayor justicia, amplía y garantiza mejor el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación. Ese es el propósito de la reforma al artículo 3º ... La reforma permite precisar en el nuevo primer párrafo del artículo 3º, el derecho de todo ser humano a recibir educación. La disposición precisa de la obligatoriedad estatal de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, no exime al Estado de su más amplio compromiso social en relación con los demás tipos y modalidades de enseñanza. En materia de educación superior, las instituciones de carácter público han desempeñado un papel estratégico en la preparación de los profesionistas que requiere el desarrollo del país y en el campo de la investigación científica. En el futuro, esa función estratégica, será todavía de mayor importancia, por lo que el Estado no habrá de escati-

mar recursos para esas instituciones. Es una exigencia de la soberanía, de una economía competitiva y de la justicia.¹¹⁹

El 16 de diciembre de 1992 se hizo la segunda lectura del dictamen, que fue aprobado en lo particular y en lo general con 283 votos a favor y 87 en contra. En el Senado se leyó en la sesión del 19 de diciembre de 1992, la segunda lectura fue el 21 de diciembre de ese mismo año y fue aprobada por 52 votos a favor, una abstención y un voto en contra.

La redacción del artículo 3º constitucional es la siguiente:

Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En

los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en los planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen en el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente en cada caso la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la 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 examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos 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 con 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 que esta fracción se refiere, y

VIII. 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 edu-

cativa 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 la infrinjan.¹²⁰

Según Mario Melgar Adalid, esta quinta reforma estableció el derecho de todo mexicano a recibir educación, conservó el carácter laico y convirtió en obligatoria la educación secundaria; la fracción IV (antes fracción VII) precisó que la educación impartida gratuitamente por el Estado, es la preescolar, primaria y secundaria y adicionó una nueva fracción, la V, en donde estableció la obligación del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior. Dotó a los particulares de la posibilidad de defenderse jurídicamente de la revocación o cancelación de la autorización expedida por la SEP. Derogó el régimen de protección estatal para la educación de obreros y campesinos, vigente desde 1934, cancelando el principio constitucional de proteger a las clases desprotegidas.¹²¹

Una crónica de las circunstancias y términos en los que se produjeron las reformas al artículo 3º muestra que nos encontramos ante un cambio constitucional que tiene por objeto limitar la obligación del Estado de ampliar el sistema de educación, incluida la superior. Para algunos es un gran fraude legislativo.

Bernardo Bolaños, en su libro *El derecho a la educación*, relata cómo se llevó a cabo la quinta reforma al Artículo 3º constitucional:

"Salinas de Gortari promovió dos reformas al artículo 3º constitucional. La primera eliminó el carácter laico obligatorio de la educación privada. La segunda fue una modificación integral que, según algunas interpretaciones, eliminó la gratuidad de la educación media y superior sin

que los propios reformadores se enteraran. Resulta que el 18 de noviembre de 1992, Carlos Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo tercero, que pretendía convertir a la educación secundaria en obligatoria y sumar al mundo de las declaraciones constitucionales el derecho a la educación. Algunos sospecharon entonces que las "verdaderas" intenciones de la reforma eran otras, relacionadas con el TLCAN y la ideología neoliberal; La Jornada, por ejemplo, describió acertadamente en primera plana que la iniciativa planteaba "garantías para los empresarios de la educación" (19/XI/1992).

Sin embargo, la reforma fue aprobada en lo general en la Cámara de Diputados por el PRI, el PAN e incluso el PRD. La fracción perredista elogió en su voto particular que se les hubiese tomado en cuenta y que la mayoría priista aceptara modificar la iniciativa original del Ejecutivo...

De pronto, hubo un caos en la izquierda mexicana. Algunos intelectuales, maestros y activistas universitarios denunciaron que la reforma abría las puertas constitucionales para una política de privatización de la educación superior y media superior y que contrariaba el carácter público y gratuito de la enseñanza universitaria, sentando las bases jurídicas para la desaparición en los hechos del sistema público de enseñanza superior del país. Cuauhtémoc Cárdenas rechazó públicamente la reforma y pidió explicaciones a los diputados del PRI. La coordinadora de la fracción perredista, Rosalbina Garavito, reconoció su error: de acuerdo con todos ellos, a partir de la enmienda el Estado sólo estaría obligado a impartir educación básica.

Ni exposiciones de motivos ni debates legislativos se referían a alterar la gratuidad de la educación superior o a la desvinculación del Estado respecto de ella. Sucede, sin embargo, que

la fracción IV señala que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, pero la V dice que el Estado imparte educación preescolar, primaria y secundaria (mientras que sólo promueve y atiende los demás tipos y modalidades).

No obstante, vale la pena aclarar que aun cuando la intención secreta de quienes redactaron el nuevo artículo fuera hacer un "fraude legislativo" y eliminar secretamente la gratuidad de la educación pública en México, el resultado no podría favorecerlos, pues en la reforma de 1993 no se manifestó la voluntad soberana y explícita de modificar la gratuidad de la educación pública ... El artículo 3º constitucional, luego de las reformas salinistas, prescribe la educación primaria y secundaria obligatorias... consagra explícitamente el derecho de todo individuo a recibir educación..."¹²²

A partir de otra perspectiva, educativa y pedagógica, esta reforma es cuestionada por la profesora Irma del Carmen Ballesteros C., quien consideró que:

"Si todo mexicano tienen derecho a recibir educación y la educación no se circunscribe a la educación "preescolar, primaria y secundaria", no se entiende por qué ahora el Estado sólo se compromete, a partir de la reforma, a "impartir educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite". Si todo mexicano tiene derecho a recibir educación, el Estado requiere comprometerse a impartir educación en todos los niveles y modalidades, en función de las exigencias de la modernidad democrática"¹²³

La formulación actual, insuficiente, es también riesgosa y se aparta del "espíritu de la ley":

"El texto actual implica, por lo demás, un riesgo grave. Señala, pues, que "el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite", y el compromiso de impartir educación por el Estado no se extendería a la educación superior.

Ello tiene que ver con la fracción VII del texto anterior y que pasó integra a considerarse como fracción IV en el nuevo texto, que precisa que "toda la educación que el Estado imparta será gratuita..."

Una interpretación que podría derivarse de la formulación de la última reforma es la de que no incluyendo a la educación superior dentro de la educación que el Estado estaría comprometido a "impartir" no sería aplicable para la educación superior la característica de la gratuidad. El texto del precepto reformado debía señalar claramente que "el Estado impartirá educación en todos los niveles y modalidades y se comprometa al desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología", lo que expresaría más fielmente lo que se denomina el "espíritu de la ley", contemplado en la exposición de motivos respectiva."¹²⁴

Para Irma del Carmen Ballesteros, en el texto actual, el Estado elude su responsabilidad en el financiamiento de la educación superior a través del Congreso:

"...la responsabilidad en el financiamiento de la educación superior constituya un compromiso ineludible del Estado mexicano en esta hora y ello debería ser contemplado en el texto constitucional..."

No es que se plantee, se introduzca ahora la obligatoriedad de la educación universitaria, aun cuando llegará su momento, pero sí se trata de afrontar claramente las responsabilidades maduras del Estado mexicano en tomo a la educación superior, a la investigación científica y a la cultura nacional.

Desde siempre se ha señalado que es preciso establecer la obligatoriedad del Estado en el cumplimiento de la asignación de los porcentajes del Producto Interno Bruto que deben destinarse al renglón educativo... El texto partiría de la estipulación pasada que señalaba que "El

Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias, destinadas a... fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público..." y debería agregar que ello lo establecerá en los términos de los acuerdos asumidos libremente por el Estado mexicano en los convenios internacionales de la UNESCO."¹²⁵

La comentarista rechaza la imposición de la lógica económica a la estrategia educativa oficial con los recortes presupuestales que implica, la restricción de la matrícula y la imposición de cuotas para financiar a las instituciones educativas para privilegiar otros rubros del gasto nacional:

"...es lamentable que entre las estrategias oficiales de educación se siga con la tendencia a adecuar los planes y programas de estudio con base en el modelo de reestructuración productiva de corte neoliberal... esta estrategia se propone la "regulación de la matrícula", o lo que es lo mismo, graves reducciones de la misma y, llegado el caso la cancelación de programas educativos ...

De ahí las intenciones de "obtención de recursos de otras fuentes", donde se consideran "a los propios estudiantes en el financiamiento de la institución". Así, la elevación de las cuotas de inscripción y colegiatura ha sido una línea generalizada... se asume sin más la restricción de los presupuestos ... todo ello se debe a la priorización que hace el Estado del pago de la deuda, el Fobaproa, los rescates de inversionistas financieros, y ahora el IPAB."¹²⁶

Ante la orientación oficial, Ballesteros Corona propone algunas vías básicas para orientar el desarrollo educativo y evitar que se convierta en motivo de fracturas sociales:

"... deben reafirmarse orientaciones básicas a defender como:

Impulsar un nuevo proyecto de educación básica universitaria al servicio del desarrollo social, equitativo y democrático ...

Preservar y desarrollar la universidad pública, autónoma, laica, democrática, gratuita y de alto nivel académico, abierta a los más vastos sectores sociales...

Exigir que los porcentajes para el financiamiento de la educación que constituyen acuerdos de la UNESCO y que se encuentran en relación con el PIB...

Defender la autonomía universitaria que es herencia cultural, social y política de nuestros pueblos, como gestión democrática, pluralista y participativa al seno de las instituciones de educación superior. La autonomía universitaria es una institución compatible con la planeación nacional educativa, que debe asumir asimismo un carácter democrático.

Establecer sistemas nacionales de educación superior, integrados democráticamente. Impedir el recorte de personal y las limitaciones de la matrícula. Lograr la autoevaluación universitaria participativa con los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Demandar la recuperación intensiva y permanente de los salarios y de los presupuestos universitarios ... Reclamar programas de estímulos y becas no sustituitivos del salario...

Exigir la reevaluación de la carrera académica. Preservar la libertad académica y de expresión"¹²⁷

El texto de Irma Ballesteros Corona muestra que el texto constitucional no tiene la claridad deseada o al menos, resulta contradictorio y riesgoso para el desarrollo de un proyecto educativo que garantice la mejor formación posible para el mayor número posible de jóvenes.

Para Hugo Aboites, las reformas constitucionales emprendidas por Carlos Salinas modificaron la relación Estado-Universidad y plantean:

"...el fin de la responsabilidad del Estado respecto de la educación superior y, en consecuencia, de la gratuidad en este nivel. Para esta-

blecer este nuevo concepto de la relación Estado-Universidad, el nuevo texto constitucional hace tres cosas: primero, redefine en forma restrictiva lo que se entiende por Estado: 'El Estado —Federación, estados y municipios—...' Con esta acotación, la constitución establece para la educación una noción restringida de lo que debe considerarse como Estado. La educación del Estado, en esta expresión, es sólo aquella que imparte la federación, los estados y los municipios. Pero se excluye a todos los organismos que dependen de fondos públicos, como los descentralizados y, también, a las universidades.

Segundo, una vez definido de esta manera al Estado, se le confiere una función también restringida: 'El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria'. Con esto, en esta crucial parte del texto, la educación superior queda fuera de la cobertura financiera del Estado.

Finalmente, en tercer lugar, se conserva el texto ya citado: 'IV Toda la educación que el estado imparta será gratuita', pero, como puede fácilmente comprenderse..., el significado que éste ahora tiene es muy distinto: excluye a la educación superior... En lugar del compromiso de financiamiento del Estado que significaba la gratuidad, el nuevo estatus implica una relación sumamente ambigua. El Estado tiene ahora el papel de un mero 'promotor' o 'procurador' en la educación superior, un rol de apoyo..."¹²⁸

El propósito central de las reformas constitucionales del régimen salinista fue, sin tocar la declaración "toda la educación que el Estado imparta será gratuita", ampliar, fortalecer y garantizar la participación en todos los niveles educativos de los empresarios de la educación, lo que le permitiría al Estado reducir paulatinamente el ámbito de su financiamiento de la educación pública y abre la posibilidad de orientar el presupuesto público para financiar a los particulares.

La nueva escuela que consagra al neoliberalismo educativo plasmado en la constitución es el origen de conflictos sociales graves, resultado de una confusión entre el espacio público y el ámbito privado en detrimento del primero, en tanto que la Constitución admite ahora que el presupuesto estatal se convierta en un subsidio a los particulares y en un mecanismo de transferencia del dinero público para destinarlo al financiamiento de la educación impartida por particulares y con ello, para utilizar los recursos públicos para favorecer la acumulación de capital privado.

Esta reforma dotó de nuevos principios al espíritu del artículo 3º, reordenó sus prioridades en un sentido privatizador e hizo equivalente la obligación del Estado ante la educación pública y ante la privada. Al circunscribir y delimitar, por primera vez en la historia de los cambios al artículo 3º, la educación que el Estado se encuentra obligado a impartir gratuitamente, excluyó la educación media superior y superior. Si bien en su fracción V señala la obligación estatal de promover la educación superior, no precisa si se refiere a la educación superior pública o si incluye también a la educación impartida por particulares, legalizando, por ejemplo, el apoyo financiero del Estado a las universidades privadas. Subrepticamente, la reforma salinista de la Constitución abrió la posibilidad de destinar recursos crecientes del Estado para financiar a la educación privada a costa del financiamiento de la educación pública. Es una contrarreforma legislativa que atenta contra el proyecto educativo como parte de la construcción de una nación moderna de base democrática, capaz de enfrentar sus relaciones culturales y económicas internacionales con capacidad de competencia en el terreno de la producción de conocimientos y del desarrollo cultural y civilizatorio de los mexicanos.

C. LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACIÓN SOBRE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA COMO ENTIDAD PARAESTATAL

Las disposiciones constitucionales establecidas por las reformas al artículo tercero impulsadas por el régimen de Carlos Salinas de Gortari, fueron vertidas en la Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. La nueva ley, que deroga todas las disposiciones legales anteriores, coloca en el mismo nivel la obligación del estado ante la educación pública y ante la educación impartida por particulares, como se puede ver en los siguientes artículos de la nueva ley:

Ley General de Educación

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.¹²⁹

La ley de 1993 establece las obligaciones del Estado de modo tal que incorpora un nuevo tipo de relación con las instituciones particulares. En los artículos 6º y 9º, este hecho se plantea de modo implícito:

Artículo 6.- La educación que el estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.¹³⁰

Artículo 9.- Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el estado promoverá y atenderá —directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyara la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.¹³¹

La educación pública propiamente dicha, así como la educación impartida por los particulares, son consideradas como un servicio público:

Artículo 10.- La educación que impartan el estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.¹³²

En cuanto al financiamiento de la educación, la Ley General establece la necesaria colaboración entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, la obligación del Ejecutivo de destinar recursos crecientes al desarrollo de la educación y de buscar otras fuentes de financiamiento. Por otra parte la nueva legislación declara de interés social las inversiones de los particulares en materia educativa:

Capítulo II.

Sección 3.- Del financiamiento a la educación.

Artículo 25.- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplica-

bles, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.¹³³

Artículo 26..

Artículo 27.- En el cumplimiento de lo dispuestos en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.¹³⁴

Artículo 28.- Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.¹³⁵

En concordancia con la orientación de la educación establecida en la Ley General, en el capítulo tres se introducen nuevos criterios para cumplir la obligación constitucional de las autoridades educativas de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los "servicios educativos":

Capítulo III

De la equidad de la educación.

Artículo 32.- Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.¹³⁶

En la nueva legislación educativa las obligaciones financieras del Estado, supuestamente irrenunciables, en el sentido de garantizar a todos las mismas oportunidades de acceso, ahora se transfieren al menos parcialmente, a los particulares. La nueva Ley en su artículo 33, Capítulo III (De la equidad en la educación), establece que las autoridades educativas:

Fracciones I a IX...

X. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza;

XI. Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo;¹³⁷

La nueva legislación liquidó la concepción de la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos por igual a los diversos niveles educativos y establece el de **equidad**, que plantea la misma responsabilidad del Estado con la educación pública como tal y con la impartida por los particulares. La declaración inicial contenida en la "Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Quinta reforma)" de 1992, que señala que **"el primer párrafo del artículo tercero —además de establecer el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación y la obligación estatal de impartirla en los niveles considerados como básicos— ..."**, es sólo un recurso que, por una parte ocul-

ta la limitación de la obligación estatal ante la educación media y superior públicas, cuando agrega inmediatamente que **"precisará el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria para todos los habitantes de la República."**¹³⁸

La disminución de la obligación estatal se completa en la nueva Ley General de Educación, para el conjunto de la educación impartida por el Estado, porque elimina el derecho de los mexicanos a "la igualdad de oportunidades de acceso a la educación" y lo sustituye por el concepto de equidad, que limita la obligación estatal de satisfacer el derecho consagrado en el antiguo artículo tercero constitucional.

La reforma constitucional de 1992 se justificó señalando que **"conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación"**,¹³⁹ pero la nueva legislación educativa obedece al propósito de limitar la obligación estatal de proveer a todos los individuos las mismas oportunidades de acceso a la educación, premisa que permanece en los textos legales sólo como declaración sin contenido. La legislación salinista representa una contrarreforma legal que disminuye derechos adquiridos por los ciudadanos, lo que a la postre convierte al ámbito educativo en generador de inconformidad y conflicto social.

En la Ley General de Educación que consumó la refundación legal de la educación emprendida por el régimen de Carlos Salinas, se pueden constatar las características que adquiere la

educación impartida por los particulares como un servicio público de interés social (artículos 1 y 10 de la Ley General de Educación), así como en el papel privilegiado que asigna al Ejecutivo Federal y de los Estados entre quienes concurren al financiamiento de la educación, en detrimento del papel del Congreso Federal. En la sección 3 del capítulo II de la Ley General de Educación, que se refiere al financiamiento de la educación, el artículo 25 señala que:

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.¹⁴⁰

El los artículos subsiguientes (26-28) de la Ley educativa de la Nación, los únicos sujetos que concurren al financiamiento y a la verificación del uso de los recursos públicos son el Ejecutivo Federal y los ejecutivos de los gobiernos estatales pese a que, el artículo 73 constitucional prevé que el Congreso tiene la facultad:

Fracción XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas práctica de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados, y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones econó-

micas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. (subrayado nuestro) Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República...¹⁴¹

En las disposiciones de la nueva ley general de la educación de México se prevé, en lo que concierne al destino de los recursos federales destinados a los "servicios" educativos, que "el gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos." (párrafo 4 del Artículo 25, del financiamiento de la educación). La nueva ley general, ordena al Ejecutivo Federal y al gobierno de las "entidades federativas", actuar de acuerdo con "el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional" (artículo 27, primer párrafo), así como, "fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública." (segundo párrafo del artículo 27).

En el nuevo contexto legal establecido para la educación, se omite consideración alguna del papel del Congreso de la Unión en la orientación del financiamiento de la educación nacional y en la vigilancia del uso de esos recursos, y por otra parte, en la medida en que la educación impartida por los particulares es considerada un servicio público, el Ejecutivo se faculta para destinar esos recursos a las instituciones particulares. La perspectiva planteada por esta nueva legislación, establece un nuevo centralismo que obliga a los Estados de la Federación a obedecer las disposiciones del Ejecutivo Federal que considera como parte de la educación impartida por el Estado a la educación impartida por las instituciones privadas.

En la nueva Ley General de Educación se funden en uno solo el espacio público y el particular. La nueva legislación exige el reconocimiento y la obediencia al interés particular transformado en interés general y en servicio público financiado por el Estado. Como sugiere Noam Chomsky, los recursos públicos se pueden transferir a los particulares por medio de un subsidio generalizado a las empresas. Con efectos tal vez más destructivos que en otros ámbitos, el régimen salinista privatizó la función pública.

La legislación sobre la administración pública estatal que concierne a la Universidad, se contiene en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el nuevo contexto legal y constitucional creado durante el régimen de Carlos Salinas que establece que la educación impartida por “los particulares”, como los denomina la Ley General de Educación (Artículo 10), es un servicio público, afecta la interpretación de la norma de organización del Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las características de la relación de las universidades públicas y de las instituciones de educación pública en la estructura del organismo estatal y las incorpora como organismos descentralizados del Estado, a los que dota de funciones, atribuciones y responsabilidades en el Título I. Artículo 1º:

Título I de la Administración Pública Federal.

Organización de la Administración Pública Federal en Central y Paraestatal.

Artículo 1º. La Administración Pública Federal tiene una organización de carácter central y paraestatal:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada; y

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Cada organismo o dependencia de la administración pública federal tendrá sus funciones, atribuciones y responsabilidades, de acuerdo a las necesidades de las propias actividades del Poder Ejecutivo, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo lo concerniente al Presupuesto Público Federal.¹⁴²

Coherente con esta disposición, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México señala que:

La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.¹⁴³

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incorpora a “Las Universidades y demás instituciones de Educación superior” en el Capítulo 1, artículos 2 al 5.¹⁴⁴

En la definición y atribuciones que esta Ley establece vemos que los organismos descentralizados son definidos en el Capítulo II que en el artículo 14 establece que son los Organismos Descentralizados los que pueden prestar un servicio público:

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyos objeto sea:

La realización de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

La prestación del servicio público o social;¹⁴⁵

La Ley establece la capacidad del organismo estatal para generar a las instituciones que lo conforman, lo que omiten el actual contexto constitucional y el creado por la Ley General de Educación, como vimos líneas arriba. En sentido contrario a la Ley General de Educación actual, la Ley Federal de Entidades Paraestatales reconoce a las entidades descentralizadas una identidad y un patrimonio propios dentro de la estructura institucional del Estado:

Las entidades descentralizadas tal y como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son aquéllas que tienen identidad y patrimonio propios y no dependen directamente del gobierno central.¹⁴⁶

En la legislación educativa heredada por el régimen de Salinas, estas características de las organizaciones descentralizadas y la capacidad para prestar un servicio público se otorga a las instituciones creadas por los particulares. Es posible constatar, al revisar estos documentos, que las reformas constitucionales y legales que llevó a cabo el régimen de Carlos Salinas introducen, por medio de la legislación sobre la educación, una tensión entre concepciones distintas acerca de la organización del régimen estatal que se traduce en legislaciones contradictorias y carentes de coherencia que generan una peligrosa tensión en la producción misma de la legislación fundamental de la Nación, en el papel que

juegan las instituciones que lo conforman y en las relaciones sociales que representan las instituciones estatales y sociales más importantes del país.

En la concepción del Estado a la que dio lugar el viejo y sólido derecho positivo de México, las entidades paraestatales eran una forma de la que se dotó el Estado para cumplir con obligaciones sociales especiales consideradas estratégicas. Los particulares, si bien son capaces de ofrecer servicios públicos de interés general, no forman parte de la organización estatal, como rezan los tratados de Derecho Administrativo:

“La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización... La descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la Administración pública centralizada, que es la misma personalidad del Estado. Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargárselas a un ente diferente... De lo anterior derivamos que la descentralización implica:

- a) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo, o de un decreto del Ejecutivo.
- b) Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.

- c) Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- d) Realización de actividades estratégicas o prioritarios del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- e) Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia."¹⁴⁷

Dependerá del contexto histórico y político en el que se inscriba la definición de lo que constituye un servicio público para que se establezca, como fue en el caso de México, la separación entre un servicio público prestado por particulares y el que presta el Estado a través de las entidades paraestatales. La historia de la doctrina del Derecho Administrativo señala que:

"De acuerdo con las concepciones de los diferentes tratadistas, es posible dar un concepto de servicio público que identifique sus elementos esenciales. Así tenemos que el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectiva de interés general...

- 1. Es una actividad. Con esto queremos dejar establecido que no se trataba de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los sujetos.
- 2. General, uniforme, regular y continua. El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones.

- 3. Realizada por el Estado o por los particulares. Independientemente del interés que el Estado pueda tener en que esta actividad sea llevada a cabo, puede encargarse su realización a los particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos.
- 4. Conforme a las disposiciones legales que la regulen. Para que la actividad constituya un servicio público, debe haber sido considerado como tal por un ordenamiento legal, en el que se establezcan sus características básicas y los procedimientos de control respecto de su funcionamiento, en razón del interés que exista para su realización.
- 5. Para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. El servicio se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al afectar a la población, su atención sea considerada de interés para el Estado.

Sólo podrán ser considerados como servicios públicos aquéllos que la Constitución o las leyes establezcan".¹⁴⁸

CONCLUSIÓN

En el contexto de la legislación educativa generada en el régimen salinista, el Estado optó por transferir paulatinamente el otorgamiento del servicio público educativo de los organismos de la administración estatal descentralizada a los particulares apoyados con financiamiento estatal. La realización de esta concepción del Estado en México ha mostrado su efecto disolvente de relaciones sociales armónicas. La que, con rigor, podemos caracterizar como la constitución salinista de México en el ámbito

educativo, es generadora de exclusiones y de pérdida de derechos adquiridos por los mexicanos en los pactos constitucionales previos y admite el financiamiento de las empresas particulares en detrimento del financiamiento de la educación pública propiamente dicha.

NOTAS

- ¹ Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coordinadores), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM-Siglo XXI, 2ª de, México, 1989, p. 261.
- ² Pacto de Solidaridad Económica, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 15 de diciembre de 1987, pp. 10, 513 y 514. En *Historia de México 2, Estado Moderno y crisis en el México del Siglo XX*, México, D.F. LONGMAM de México Editores, 3ª edición, p. 448. En 1989 se transformó en Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) que tuvo distintas fases de aplicación hasta 1992. En Enero de 1993 se creó el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE).
- ³ García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México, Características, límites y consecuencias*, Centro de Reflexión Teológica, meso, Serie Contextos y Análisis, México, 1992, p. 36.
- ⁴ Boltvinik, Julio Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*. Hernández Laos, Enrique "Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México", Siglo XXI editores, México, 1999, pp. 135, 137.
- ⁵ *Ibidem*, p. 138.
- ⁶ CEPAL., "México.: Panorama Económico, 1992, "El mercado de Valores" No. 21.1, noviembre de 1992, pp. 11-16 en *Unidad de Análisis y prospectiva, La sucesión pactada. Ingeniería política del salinismo*, Plaza/Valdez, pp. 37 y 40.
- ⁷ Ortos Wadgymar, Arturo, *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*, México, 6ª edición, Ed. Nuestro tiempo, 1998, pp. 120-121.
- ⁸ Boltvinik, Julio Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y...*, *Op. cit.*, p. 132
- ⁹ *Ibidem*, pp. 132, 135.
- ¹⁰ García Bedoy, Humberto. *Neoliberalismo... Op. cit.*, pp. 77 (Cuadro 6) y 78 (Cuadro 8).
- ¹¹ Grupo Financiero Banamex-Accival, *México en la década de los 90*, División de Estudios económicos y sociales, Banco Nacional de México, 1993, p. 96.
- ¹² Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari, Presidencia de la República, México, 1993, p. 1.
- ¹³ Cuadros elaborados con base en datos de la SHCP, calculados a precios constantes de 1993. Cámara de Diputados, Unidad de Estudios de finanzas públicas, Carpeta de indicadores básicos de finanzas públicas (actualización al tercer trimestre de 1999), Cuadros 14 y 21. *Quinto Informe de Gobierno. Anexo*, Septiembre de 1999, Presidencia de la República, p. 82-83. Proceso, num. 948, 2 de enero de 1995, p. 10.
- ¹⁴ Ibañez Aguirre, José Antonio, et. al., *La inserción de México en las corrientes económicas globales*, Instituto de análisis y Propuesta Sociales, México, diciembre de 1998, pp. 40-41.
- ¹⁵ Boltvinik, Julio, *Pobreza y...*, *Op. cit.*, p. 29.
- ¹⁶ Aboites, Hugo, *Viento del Norte. TLC y privatización de la educación superior en México*, Plaza y Valdez editores/UAM-Xochimilco, México, 1987, p. 47-50.
- ¹⁷ *Ibidem*, p. 52.
- ¹⁸ *Ibidem*, p. 54.
- ¹⁹ *Ibidem*, pp. 54-74.
- ²⁰ Cerón Aguilar, Salvador, *Un modelo educativo para México*, México, Ed. Santillana, 1998, p.144.
- ²¹ *Ibidem*, pp. 182-183.
- ²² Melgar Adalid, Mario, *Educación superior. Propuesta de modernización*, México, 1994, Fondo de Cultura Económica, p. 60.
- ²³ *Mi libro de historia de México*, Sexto grado, México, SEP, 1992, p. 151.
- ²⁴ *Idem*.
- ²⁵ Bolaños Martínez, Víctor Hugo, *Compendio de Historia de la Educación en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 222-223.
- ²⁶ Bolaños Guerra, Bernardo, *El derecho a la educación*, Col. Temas de Hoy en la educación superior, México, ANUIES, 1996, pp. 76-78.

- ²⁷ Roland Barthes escribió en "El placer del texto" que: "Para escapar a la alienación de la sociedad presente no existe más que este medio: la fuga hacia delante: todo lenguaje antiguo está inmediatamente comprometido, y todo lenguaje deviene antiguo desde el momento en que es repetido. El lenguaje encrático (el que se produce y se extiende bajo la protección del poder) es estatutariamente un lenguaje de repetición; todas las instituciones oficiales de lenguaje son máquinas repetidoras: las escuelas, el deporte, la publicidad, la obra masiva, la canción, la información, repiten siempre la misma estructura, el mismo sentido, a menudo las mismas palabras: el estereotipo es un hecho político, la figura mayor de la ideología." En su "Lección Inaugural" de la cátedra de semiología lingüística del Collège de France (1977), Barthes decía: "En efecto aquí se tratará del poder, indirecta más obstinadamente. La inocencia "moderna" habla del poder como si fuera uno: de un lado los que lo poseen, del otro lado los que no lo tienen; habíamos creído que el poder era un objeto ejemplarmente político, y ahora creemos que es también un objeto ideológico, que se infiltra hasta ahí donde no se lo percibe a primera vista —en las instituciones, en las enseñanzas—, pero que en suma es siempre uno. Pero ¿y si el poder fuera plural, como los demonios? 'Mi nombre es Legión', podría decir: por doquier y en todos los rincones, jefes, aparatos, masivos o minúsculos, grupos de opresión o de presión; por doquier voces 'autorizadas', que se autorizan para hacer escuchar el discurso de todo poder: el discurso de la arrogancia."
- ²⁸ *Programa para la Modernización educativa 1989-1994*, pp. 120-121
- ²⁹ *Ibidem*, p. 122
- ³⁰ *Ibidem*, p. 125.
- ³¹ *Ibidem*, pp. 129, 135-139.
- ³² *Ibidem*, pp. 139-142.
- ³³ *Ibidem*, pp. 142-143.
- ³⁴ *Ibidem*, p. 135.
- ³⁵ *Ibidem*, p. 139.
- ³⁶ *Ibidem*, pp. 132-133.
- ³⁷ *Ibidem*, pp. 134-135.
- ³⁸ Gago Huguet, Antonio y Luis Eugenio Todd, *Visión de la Universidad Mexicana 1990*, Ediciones Castillo, Monterrey, México, septiembre de 1990, p.3
- ³⁹ *Ibidem*, p. 16.
- ⁴⁰ *Ibidem*, p. 18.
- ⁴¹ *Ibidem*, p. 43.
- ⁴² Portantiero, Juan Carlos, *Estudiantes y Política en América Latina. El proceso de reforma universitaria (1918-1938)*, Siglo XXI, México, 1978, p. 14.
- ⁴³ "La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de sudamérica", 21 de junio de 1918, *La Gaceta Universitaria*, en Juan Carlos Portantiero, *Op. cit.*, pp. 131-136.
- ⁴⁴ Gago Huguet, Antonio y Todd, Luis Eugenio, *Op. cit.*, p. 44.
- ⁴⁵ *Ibidem*, pp. 44-45.
- ⁴⁶ *Ibidem*, p. 22.
- ⁴⁷ *Ibidem*, p. 4-5
- ⁴⁸ *Ibidem*, p.5-6.
- ⁴⁹ *Ibidem*, p. 8.
- ⁵⁰ *Ibidem*, p. 121.
- ⁵¹ *Ibidem*, p. 125.
- ⁵² *Ibidem*, p. 127.
- ⁵³ *Ibidem*, p. 128.
- ⁵⁴ *Ibidem*, p. 132.
- ⁵⁵ *Ibidem*, p. 134.
- ⁵⁶ *Ibidem*, pp. 138-141.
- ⁵⁷ *Ibidem*, p. 142.
- ⁵⁸ *Ibidem* pp. 143-149.
- ⁵⁹ *Ibidem*, p. 150.
- ⁶⁰ *Ibidem*, pp. 151-152.
- ⁶¹ *Ibidem*, pp. 152-153.
- ⁶² *Ibidem*, pp. 152-154.
- ⁶³ Pérez Tamayo, Ruy, "El futuro de las universidades públicas.", Martínez della Rocca, Salvador (Coord), *Educación superior y desarrollo nacional*, Col. La estructura económica y social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992, pp. 11-12.
- ⁶⁴ *Ibidem*, p. 14.
- ⁶⁵ *Ibidem*, pp. 15-16.
- ⁶⁶ *Ibidem*, pp. 17-18.
- ⁶⁷ Una crítica más amplia de esta ideología puede consultarse en Javier Torres Parés, "Las virtudes del dominio. El liberalismo social de México", *Página Uno, UnomásUno*, 28 de diciembre de 1992, pp. 8-9.
- ⁶⁸ Pérez Tamayo, Ruy, "El futuro de las universidades ... *Op. cit.*, pp. 18-20.

- ⁶⁹ *Ibidem*, pp. 20-21.
- ⁷⁰ Guevara Niebla, Gilberto (compilador), *La catástrofe silenciosa*, "Noticia", Fondo de Cultura Económica. México, 1992, p. 7.
- ⁷¹ *Ibidem*, "I. El Estado de la educación", Aguilar Camín, Héctor, Guevara Niebla, Gilberto, Pablo Latapí Sarre y Cordera Campos, Rolando, p. 15.
- ⁷² *Ibidem*, p. 15.
- ⁷³ *Ibidem*, p. 17.
- ⁷⁴ *Ibidem*, p. 18.
- ⁷⁵ *Ibidem*, p. 20.
- ⁷⁶ *Ibidem*, p. 26.
- ⁷⁷ *Ibidem*, pp. 26-27.
- ⁷⁸ *Ibidem*, "II. Un diagnóstico global", Guevara Niebla, Gilberto, Muñoz Izquierdo, Carlos, Arizmendi, Roberto y Romo Alejandra, p. 59.
- ⁷⁹ *Ibidem*, "I. El Estado de la educación," Aguilar Camín, Héctor, Guevara Niebla, Gilberto, Pablo Latapí Sarre y Cordera Campos, Rolando, p. 26.
- ⁸⁰ "Por esta vía, el interés corporativo y gremial a eclipsado en las universidades al interés nacional. Por esa razón no hay mecanismos de evaluación del trabajo o estos son muy laxos. En el caso de los académicos, existe un argumento adicional que refuerza el relajamiento: la libertad de cátedra.", Guevara Niebla Gilberto, "Las cuotas y las relaciones internas de la universidad" en *El Nacional*, Secc. País, sábado 7 de marzo de 1998, p. 24.
- ⁸¹ Guevara Niebla, Gilberto, (compilador) *La catástrofe... Op. cit.*, "II. Un Diagnóstico global, A. Los hechos". Guevara Niebla, Gilberto, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Arizmendi y Alejandra Romo, p. 59.
- ⁸² *Ibidem*, "Un diagnóstico Global", p. 84.
- ⁸³ *Ibidem*, "C. Las propuestas", pp. 84-86.
- ⁸⁴ *Congreso Universitario, Acuerdos*, p. 6.
- ⁸⁵ *Ibidem*, p. 7.
- ⁸⁶ *Ibidem*, pp. 8-9.
- ⁸⁷ *Ibidem*, pp. 11-14.
- ⁸⁸ *Ibidem*, pp. 15-17.
- ⁸⁹ *Ibidem*, pp. 15-20.
- ⁹⁰ *Ibidem*, pp. 20-24.
- ⁹¹ *Ibidem*, pp. 25-29.
- ⁹² *Ibidem*, pp. 29-32.
- ⁹³ *Ibidem*, pp. 34-35.
- ⁹⁴ *Ibidem*, p. 35.
- ⁹⁵ UNAM, *Consejos Académicos de Área y Consejo Académico del Bachillerato. Disposiciones Jurídicas*, p. 11.
- ⁹⁶ Datos sobre matrícula en *Agenda estadística UNAM*. Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos. Datos de primer ingreso y total de población en el bachillerato de la UNAM. Al respecto es posible establecer los siguientes datos de esa reforma universitaria:
- "Como lo muestran las estadísticas publicadas por la UNAM, en el bachillerato, principalmente en el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCU), la población escolar total del bachillerato ha descendido constantemente. En 1978, la población escolar en este nivel educativo alcanzó un máximo de 129 296, que se redujo en 1995 a 102 918. Aproximadamente 26 mil jóvenes no encuentran ese año opciones de estudio en la UNAM o alternativas equivalentes en la zona metropolitana. Otro tanto ha ocurrido con las formaciones de licenciatura. Pese a que todos los planteles de preparatoria y del CCU han observado una demanda creciente en los últimos años, la matrícula de primer ingreso se redujo considerablemente.
- El total de primer ingreso del conjunto del bachillerato de la UNAM, se redujo cerca de 5 mil lugares entre 1991 (36 775) y 1994 (31 841). Si bien sólo el Plantel 5 de la preparatoria disminuyó más de 500 lugares, es en el CCU en donde esta reducción de oportunidades de estudio es más notable: en el ciclo 1991-1992 la institución matriculó a 21 471, mientras que en el ciclo 1993-1994, matriculó a 17 387 estudiantes de primer ingreso. Esta tendencia a la disminución de la dimensión del bachillerato universitario, sólo puede acentuarse en el futuro ante la formulación del nuevo Plan de Estudios del CCU que, independientemente de sus posibles virtudes académicas, impide que la institución atienda un mayor número de estudiantes al aumentar las horas de estudio y, con ello, la obliga a disminuir el número de turnos escolares y la matrícula. Javier Torres Parés, "El examen único para ingresar al bachillerato", *Memooria*, Cemos, agosto de 1996, num. 90, p. 30.
- ⁹⁷ Guevara Niebla, Gilberto, *La catástrofe... Op. cit.*, "II. Un Diagnóstico global, A. Los hechos". p. 59.

- 98 *Legislación universitaria de la UNAM ...Op. cit.*, pp. 593-594.
- 99 Unidad de Estudios Especiales, Blanco José (Coord.) *Demanda Potencial de Educación Superior no atendida Zona Metropolitana de la Cd. de México*, Fuentes: COMIPEMS, SEP, SESIC-DGES-UNAM, México, 1997, pp. 23-24.
- 100 Melgar Adalid, Mario, *Educación superior. Propuesta de modernización...* *Op. cit.*, pp. 60-61.
- 101 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano ... Op. cit.*, "Melgar Adalid, Mario, Comentario al artículo", p. 125.
- 102 *Idem.*
- 103 *Ibidem*, "Exposición de motivos de la iniciativa de diputados para reformar los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cuarta reforma, 1991)", pp. 535-536.
- 104 *Ibidem*, p. 541.
- 105 *Ibidem*, p. 542.
- 106 *Ibidem*, pp. 543- 544.
- 107 *Ibidem*, p. 546.
- 108 En lo sucesivo, los subrayados en el texto de las iniciativas son nuestros.
- 109 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano ... Op. cit.*, "Exposición de motivos...", *Op. cit.*, (Cuarta reforma)", pp. 546 y 547.
- 110 *Ibidem*, "Decreto que reforma diversas disposiciones de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cuarta reforma, 1991), p. 551. Subrayados de los autores.
- 111 *Ibidem*, p. 814.
- 112 *Ibidem*, "Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Quinta reforma 1992)", p. 885.
- 113 *Ibidem*, pp. 885-887.
- 114 *Ibidem*, pp. 887-888.
- 115 *Ibidem*, p. 888-889.
- 116 *Ibidem*, p. 889.
- 117 *Ibidem*, p. 890.
- 118 *Ibidem*, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación, (Quinta reforma, 1992)", p. 899.
- 119 *Ibidem*, pp. 896-897.
- 120 *Ibidem*, "Proyecto de Decreto que reforma los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Quinta reforma 1992), pp 901-903.
- 121 Melgar Adalid, Mario, *Educación superior, propuesta de modernización*, México, 1994, FCE, pp. 125-127.
- 122 Bolaños Guerra, Bernardo, *El derecho a la educación*, Col. Temas de Hoy en la educación superior, México, ANUIES, 1996, pp. 81-83.
- 123 Ballesteros Corona, Irma del Carmen, "Artículo tercero y proyecto nacional", en Revista *Quórum*, Año VIII, No. 65 marzo-abril de 1999, p. 58.
- 124 *Idem.*
- 125 *Ibidem*, pp. 59-60.
- 126 *Ibidem*, p. 60.
- 127 *Ibidem*, pp.60-61.
- 128 Aboites, Hugo, *Viento del Norte. TLC y privatización de la Educación Superior en México*, México, Plaza y Valdez editores, UAM/Xochimilco, 1997, pp. 49-50.
- 129 *Ley General de Educación 1999*, Editorial PAC, México 1999, pp. 1-2.
- 130 *Ibidem*, p. 3.
- 131 *Ibidem*, p. 6.
- 132 *Ibidem*, pp. 6-7 .
- 133 *Ibidem*, pp. 18-19.
- 134 *Ibidem*, p. 19.
- 135 *Ibidem*, p. 20.
- 136 *Ibidem*, p. 21.
- 137 *Ibidem*, p. 23.
- 138 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano ... Op. cit.*, "Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Quinta reforma 1992)", p. 888-889.
- 139 *Ibidem*, p. 885.
- 140 *Ley General...Op. cit.*, p. 18.
- 141 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano. Mexico a través de sus constituciones* Tomo VIII, Comisión de Asuntos Editoriales, Artículo 73-81, cuarta edición, LV legislatura, México, 1994, pp. 9 y 13.
- 142 *Ley Federal de Entidades Paraestatales, Guía sobre el marco legal del presupuesto público fe-*

deral, Cámara de Diputados, Unidad de Estudios de finanzas públicas, LVII Legislaturas, México, pp. 8 y 9.

¹⁴³ *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Compilación de Legislación Universitaria, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, UNAM, México, 1992, p.27.

¹⁴⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Guía sobre el marco legal del presupuesto

público federal, Cámara de Diputados, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, LVII Legislaturas, México, 1999, pp. 5-8.

¹⁴⁵ *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, *Ibidem*, p. 9.

¹⁴⁶ *Idem*.

¹⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, Editorial Limusa/Noriega, México, 1991, pp. 93-95.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 208-209.