

Educación superior pública, autónoma, gratuita y obligatoria

Imanol Ordorika

Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional Autónoma de México
ordorika@unam.mx

Antecedentes

Las instituciones de educación superior públicas de México son instituciones heterogéneas con antigüedades, tradiciones históricas, orientaciones académicas, regímenes legales y fines diferentes. Mientras que algunas son centenarias, otras han sido establecidas en las últimas décadas. En casi todas se desarrollan actividades de docencia, investigación y extensión universitaria en distintos grados y con propósitos más o menos especializados. Las hay de proyección nacional, estatal, regional y hasta local.

El sistema de educación superior en el país incluye cuatro tipos característicos de instituciones: las universitarias, las tecnológicas, las normales y las interculturales. En su conjunto son exponentes de un gran proyecto cultural y educativo, construido a lo largo de la historia, y han hecho grandes aportaciones al país.

Actividades de docencia, investigación, innovación y extensión académicas

Para dar una idea resumida de su magnitud e impacto basta referir algunas cifras. Solamente en el ciclo escolar 2017-2018 las IES públicas otorgaron aproximadamente 350 mil títulos de licenciatura, lo que constituye alrededor de 70% de los emitidos a nivel nacional. Además, graduaron a 4,200 doctores, 60% del total nacional.

La UNAM y otras universidades públicas federales junto al IPN produjeron 44% de la investigación científica y humanística del país, estimada a partir del porcentaje de artículos publicados en revistas arbitradas de circulación internacional. Las universidades públicas de los estados (UPES) contribuyeron con 39% de esa producción. Descontando las repeticiones

por coautorías, los dos conjuntos institucionales dan cuenta de más de 75% de la investigación nacional. Junto al CINVESTAV, los Centros Públicos de Investigación y los Institutos Nacionales de Salud, alcanzan aproximadamente 95% de la investigación en ciencias y humanidades.

Este trabajo de investigación también se ve reflejado en el número de patentes otorgadas a las IES públicas. Entre 1991 y 2018, éstas han recibido 32% de las otorgadas a instituciones de docencia o investigación. Con otros institutos públicos y dependencias gubernamentales, por ejemplo, en el sector salud, han alcanzado el 85% emitidas al sector docencia e investigación nacional.

Las instituciones de educación superior públicas son las editoriales más importantes del país. Según el INDAUTOR, en 2018 la UNAM publicó 2 mil títulos nuevos; con el resto de las IES públicas, alcanzaron más de 5 mil títulos. Esto representa 20% de lo publicado en México por toda la industria editorial. La Universidad Nacional por sí sola es la casa editorial más grande de México y probablemente de toda América Latina; junto al resto de la educación superior pública son el sector más importante en la producción de libros en todo el continente.

IES públicas y transformación democrática

Las instituciones de educación superior públicas de nuestro país han sido baluartes de las luchas contra el autoritarismo gubernamental y en favor de la democratización y el cambio social en México. A sus contribuciones permanentes en los ámbitos de la generación y transmisión de conocimientos y de extensión de la cultura, se suman intervenciones de carácter político que han venido marcando la historia de México desde las luchas por la autonomía en 1929.

Recordemos sólo algunas de las más importantes. Desde los años cuarenta se dieron las luchas encabezadas por la FECSM, en las normales rurales, y las del Instituto Politécnico Nacional en resistencia contra el desmantelamiento de la educación superior popular. En los sesenta, las estudiantiles universitarias de Sonora, Michoacán, Sinaloa, Oaxaca y Puebla

en defensa de las universidades, apoyo a luchas sociales y contra la represión, casi todas estas luchas, reprimidas por el ejército. Destaca por supuesto el movimiento estudiantil por las libertades democráticas de 1968 y la diáspora de movimientos sociales y proyectos democratizadores y revolucionarios a los que dio lugar.

Entre ellos estuvieron también los intentos de democratización de escuelas, facultades y universidades en los años sesenta, así como la construcción de sindicatos democráticos e independientes del corporativismo mexicano, en casi todas las universidades del país; el apoyo a luchas sindicales y movimientos campesinos; y por supuesto las luchas por la defensa de los derechos humanos, contra la represión, la tortura, las desapariciones forzadas y los asesinatos políticos.

Una de las primeras acciones de resistencia contra el ajuste estructural y las incipientes políticas neoliberales se dio en la UNAM, con el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario, en defensa de la gratuidad, la ampliación del acceso y la permanencia de los estudiantes en la Universidad. Desde entonces se rechazó con gran fuerza el uso de conceptos empresariales como la excelencia y la calidad, discurso que dio marco a las políticas eficientistas y privatizadoras en el ámbito de la educación superior.

La participación masiva de los universitarios ha marcado los procesos electorales, desde 1988, 1994 y 2000. Las preferencias electorales de estudiantes y profesores masivas a favor de Andrés Manuel López Obrador en 2006, 2012 y de manera especialmente contundente en 2018. En este contexto se dieron también nuevas luchas en defensa de la gratuidad, en 1999, y por la equidad electoral, con el #yosoy132, en 2012.

Por supuesto, es necesario dar cuenta de las grandes luchas contra la represión en Iguala, por justicia y la presentación con vida de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, que ha tenido su base principal en las normales rurales y las universidades públicas. Muy recientemente tenemos los movimientos estudiantiles en la UNAM, y en otras universidades en contra de la violencia y la inseguridad, por la equidad de género, por la

democratización de las universidades y en favor de la ampliación de la matrícula universitaria y la gratuidad.

Ajuste estructural y neoliberalismo

Desde los años ochenta, las universidades públicas han sido objeto de fuertes presiones y limitaciones presupuestales impuestas por los gobiernos neoliberales. Con la excepción de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México no se ha creado ni una sola universidad pública autónoma. Se castigaron los salarios de los académicos y se instalaron sistemas de pagos por méritos (estímulos y SNI) que han estratificado profundamente a las plantas de profesores y han generado efectos perversos en la actividad académica de las instituciones.

Las universidades públicas mexicanas no han sido nunca espacios homogéneos y monolíticos. En ellas se ha reproducido el autoritarismo y la antidemocracia que ha caracterizado al sistema político mexicano. Muchas han sido controladas durante décadas por grupos de poder y familias bien identificables. Históricamente, a su interior, se han dado disputas permanentes por la democratización, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, con avances diferenciados en cada una de las instituciones. Miles de universitarios hemos levantado estas exigencias y hemos luchado por transformar a las universidades desde adentro, haciendo un pleno ejercicio de nuestra autonomía y exigiendo el cese de la complicidad o la intervención gubernamental.

Políticas hacia las IES públicas hoy

Por todo esto resulta por lo menos sorprendente, cuando no francamente agresivo, que existan posturas extendidas de desprestigio y descalificación de las universidades públicas. Con ligereza y superficialidad se las ha caracterizado como instituciones corruptas y privilegiadas. Se generaliza la responsabilidad de autoridades universitarias involucradas en hechos de corrupción, a las instituciones en su conjunto, a sus profesores, trabajadores y estudiantes. Se hace caso omiso de la exigencia de los propios universitarios de realizar auditorías y castigar a los directivos responsables de abusos financieros y corrupción.

Con todas sus contradicciones internas, las IES públicas mexicanas, los estudiantes, profesores y trabajadores que las hacemos posibles, hemos sido precursores y actores permanentes del cambio democrático en México. No es posible olvidar que cualquier intento de transformación del país tiene que apoyarse en estas instituciones. Por un lado, es necesario revertir la contención neoliberal impulsando proyectos de expansión de la matrícula, pública y autónoma, en las instituciones existentes y en otras nuevas, que ofrezcan a miles de jóvenes más las mejores condiciones y los más altos niveles de formación. Por otro lado, es importante asumir que las universidades públicas autónomas son hoy unas de las instituciones más sólidas, preparadas y progresistas del país. Que tiene que aprovecharse su potencial para hacer propuestas y construir alternativas, pero sobre todo aceptar y promover su enorme capacidad crítica, fundada en el conocimiento que generan y transmiten y también en la gran autoridad que la sociedad mexicana les confiere.

Comentarios generales en referencia a la reforma del Artículo Tercero

En este apartado quiero referirme a cuatro temas que me parecen fundamentales para la elaboración final y aprobación del nuevo Artículo Tercero. Estos temas son: a) autonomía, b) obligatoriedad, c) gratuidad, y d) excelencia.

Autonomía

La autonomía de muchas universidades mexicanas precede a la aprobación de la actual fracción séptima del artículo tercero. Este hecho legislativo ocurrió en un contexto histórico particular, en el marco del crecimiento, expansión y consolidación del sindicalismo universitario. Por un lado, ratifica y da jurisdicción federal a las atribuciones autonómicas de las universidades que gozan de esta condición. Por otro, sirvió para reconocer y proteger los derechos laborales de trabajadores académicos y administrativos en el marco del apartado A de la Ley Federal del Trabajo.

La fracción siete del artículo tercer constitucional todavía vigente constituye el marco normativo fundamental para garantizar la necesaria independencia de las universidades

para asumir sus compromisos con la sociedad mexicana, desde una perspectiva crítica y fundada en el conocimiento.

La autonomía -que es un derecho, pero también una responsabilidad de las universidades y los universitarios- de ningún modo debe ser utilizada como una coartada para obstruir o evadir la atención a nuevos derechos que serán establecidos a través de la reforma al artículo tercero, en particular la obligatoriedad y la gratuidad.

La corte ha emitido varias interpretaciones sobre los alcances de la autonomía universitaria en referencia a otras disposiciones legales federales y estatales. En esta ocasión hay que tener cuidado de legislar con suficiente claridad para evitar que temas como la gratuidad y la obligatoriedad, en el caso de las universidades autónomas, quede sujeta a interpretaciones judiciales a nivel estatal o federal.

Más allá del marco normativo, la autonomía universitaria reside en la fuerza de sus propias comunidades. Ha sido defendida por las mismas en momentos cruciales de la historia del país. Se enriquece, expande y asume su forma más progresista y transformadora a medida que impulsa procesos de cambio y democratización de las propias instituciones.

Obligatoriedad y gratuidad

Desde hace décadas los estudiantes universitarios han luchado por la eliminación de las barreras que impiden el acceso de cientos de miles de jóvenes. Son también históricas las luchas estudiantiles que han defendido la gratuidad en la UNAM y en otras universidades del país. Hoy la UNAM es prácticamente gratuita como resultado de los movimientos del Consejo Estudiantil Universitario en 1987 y 1992, así como del Consejo General de Huelga en 1999-2000.

Las propuestas de gratuidad y obligatoriedad, planteadas en la iniciativa del ejecutivo, recogen estas demandas históricas y, por fin, abren la posibilidad de que se cumpla el anhelado derecho de acceso a la educación superior para los sectores más pobres y marginados de nuestro país.

Las luchas estudiantiles, por el acceso y la gratuidad, se han desarrollado a partir de un ejercicio pleno de la autonomía universitaria con una concepción de esta condición legal orientada al fortalecimiento del papel social de las universidades. Hoy resultaría un retroceso histórico invocarla para eludir el enorme reto de alcanzar la cobertura universal.

Pero ni el compromiso de los universitarios, ni una reivindicación progresista de la autonomía son suficientes para encarar ese desafío. El Estado mexicano tiene la obligación de otorgar los recursos suficientes para mantener las actividades de docencia, investigación y extensión en su mejor nivel y alcance. Al mismo tiempo, debe asumir su responsabilidad de aportar los recursos necesarios para ampliar las oportunidades educativas hasta alcanzar la universalización.

Parece necesario hacer una precisión referida a la naturaleza de la obligatoriedad para el nivel de educación superior. En este caso, la obligatoriedad implica una responsabilidad sólo para el Estado y no, para los padres de familia ni para mujeres y hombres jóvenes. Su significado es que el Estado tiene la obligación de proporcionar suficientes espacios en IES públicas para aquellas personas que, habiendo cubierto el ciclo educativo medio superior, decidan hacer efectivo su derecho a recibir educación superior.

Este objetivo no es fácil de cumplir. En la actualidad en México hay 4.2 millones estudiantes en la educación superior. Esta cifra corresponde a la matrícula en programas de TSU, licenciatura y normal y en las modalidades escolarizada y no escolarizada, y representa a 38.4% del grupo de edad entre 18 y 22 años. Para alcanzar un nivel de cobertura equivalente a 50% del mismo grupo de edad en 2024, sería necesario incorporar a más de un millón de estudiantes adicionales a la matrícula actual. Esto implicaría un incremento de 170 mil estudiantes cada año.

El costo de un incremento de esta dimensión, tomando en cuenta valores actuales de gasto por estudiante, estaría entre 7 y 10 mil millones de pesos adicionales cada año, dependiendo de las modalidades de expansión que se decidan.

Del mismo modo, alcanzar la gratuidad total de la educación superior pública, restituyendo a las IES sus ingresos por cuotas y colegiaturas, que hoy recaen en los estudiantes y sus familias, tendría un costo aproximado a los trece mil millones de pesos corrientes.

Excelencia

Excelencia es un término profundamente cargado de contenidos y significados. Desde mediados de los años ochenta se proyectó como uno de los conceptos más asociados a la incorporación de la ideología del modelo de producción emergente, llamado toyotismo, y su máxima de calidad total. Uno de los rasgos fundamentales del discurso y las prácticas neoliberales en educación fue la importación de términos como excelencia, correspondientes a la lógica del mercado. En 1986 la Secretaría de Educación y el Rector Jorge Carpizo pretendieron introducir su proyecto de excelencia a la UNAM. Este proyecto era el del aumento de colegiaturas, la desaparición del pase reglamentado, la restricción de tiempos de inscripción y estudios. El Consejo Estudiantil Universitario denunció entonces el significado de la excelencia y combatió con éxito el primer proyecto neoliberal para la educación en México.

El significado de excelencia en el ámbito educativo es hueco, maleable y adaptable a cualquier requerimiento de las políticas enfocadas en la productividad, la eficiencia y el gerencialismo, que se impusieron en los espacios académicos, científicos, profesionales y culturales asociados a la educación. Excelencia no significa una aspiración vaga e imprecisa para una mejor educación, encarna ya una concepción de educación en sí misma. Una concepción en la que se pretende sustituir a los procesos educativos por mediciones e indicadores y reducir la formación de estudiantes y maestros a procesos de evaluación, entre otras . Encarna una historia que ya conocemos y que ahora queremos dejar atrás.

Propuestas específicas de modificación y adición de la iniciativa del ejecutivo Federal

Los comentarios generales presentados antes tienen implicaciones muy concretas para la elaboración final del nuevo texto Constitucional en el Artículo Tercero. En este sentido, me

permite sugerir las siguientes adiciones y modificaciones (en negritas las adiciones y comentarios):

Artículo 3o. La educación es un derecho de toda persona para alcanzar su bienestar. El Estado garantizará su impartición, **en todos los niveles**, la cual debe cumplir con los principios de ser universal, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral y equitativa. **[Eliminar los términos excelencia y calidad].**

La Federación, Entidades Federativas y Municipios impartirán la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; esta, la media superior y la superior, **incluyendo la que se imparte en las instituciones públicas a las que la ley otorga autonomía, serán gratuitas y obligatorias**, de conformidad con la fracción IV de este artículo.

IV. La educación universal y obligatoria implica el derecho de toda persona a acceder a la educación. **En el caso de la educación básica y media superior establece también la responsabilidad de los padres o tutores de que sus hijos concurren a la escuela. En la educación superior significa la obligación del Estado de garantizar la universalización a través de la creación de espacios suficientes en las instituciones públicas de educación superior, de garantizar las posibilidades de estudio a toda la población demandante, la promoción de la inclusión de los jóvenes y el establecimiento de políticas enfocadas a evitar la deserción, fomentar su permanencia y lograr el egreso;**

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 a que esta fracción se refiere;

Transitorio

Con el fin de hacer realidad los principios de gratuidad y obligatoriedad de la educación superior, el Estado proveerá los recursos económicos suficientes para:

- a) Sustituir el cobro de cuotas de inscripción y colegiatura en las instituciones públicas, y**
- b) Otorgar financiamiento suficiente para inversión y mantenimiento de instalaciones, plantas académicas y gastos de operación de la ampliación de la matrícula de educación superior, así como para la creación de nuevas instituciones.**