

# Crisis y reforma universitaria en México

Por Raquel Sosa Elizaga\*

La mayor universidad pública mexicana ha sufrido en los últimos años una doble agresión: la que proviene del envejecimiento de una normatividad establecida hace más de cincuenta años, y la que procede de la decisión gubernamental de imponer políticas “de ajuste” a todas las instituciones públicas de educación superior. La normatividad aprobada en 1945 impone a una institución que se ha multiplicado decenas de veces y diversificado intensamente desde entonces, rígidas estructuras de gobierno, disfuncionales condiciones de trabajo, y una incapacidad generalizada de las autoridades para atender demandas de la comunidad. Por su parte, las políticas neoliberales implementadas durante los últimos quince años distorsionaron la orientación social y el sentido crítico de la producción, enseñanza y difusión del conocimiento que se realiza en esa casa de estudios.

El envejecimiento de la normatividad universitaria se muestra dramáticamente en el hecho de que dieciséis personas (el rector y los integrantes de la junta de gobierno) toman las decisiones fundamentales que rigen a la UNAM sin tomar en absoluto en cuenta a una comunidad constituida por casi cuatrocientas mil personas.<sup>1</sup> Mas tal envejecimiento se muestra también en el sentido cualitativo, ya que al Consejo Universitario<sup>2</sup> se han sobrepuesto las coordinaciones de la investigación científica y humanística, con sus respectivos consejos técnicos, cuatro consejos académicos de área, el consejo del bachillerato, y el consejo de difusión cultural<sup>3</sup>, que invaden sus funciones académicas, sin que a ellas corresponda autoridad para tomar las decisiones que remitan a su ámbito.

Los continuos parches que ha sufrido la legislación no han sido obstáculo para que se conserve en lo fundamental una estructura vertical, en la que las autoridades detentan la facultad de decisión, a la vez que disponen de amplios y discrecionales espacios para el ejercicio presupuestal y la aplicación de políticas académicas, mientras que estudiantes, profesores y trabajadores tienen reducidos espacios de participación en los asuntos de su competencia.<sup>4</sup>

Ello favorece indudablemente el que haya podido imponerse en la Universidad una política de “ajuste” acorde a



la dispuesta por el gobierno federal, sin que los integrantes de la comunidad tuvieran canales institucionales para expresar su inconformidad. Para dar sólo un ejemplo, de acuerdo a datos emitidos por las autoridades universitarias, para el ciclo escolar de 1999 solicitaron 29.983 estudiantes su ingreso a carreras del área de ciencias sociales en la UNAM, pero sólo fueron admitidos 2.265.<sup>5</sup> Y este dato no es poco significativo, ya que de acuerdo a informaciones de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el área de ciencias sociales atiende al 44% de la matrícula universitaria actual.<sup>6</sup>

La población en edades de 20 a 24 años se calcula para el año 2.000 en 9.854.065 en el país. De ella, apenas 1.883.000 jóvenes ( el 17%) tendrá acceso a la educación superior, lo que coloca a México entre los países que menos porcentaje de estudiantes de estas edades atiende en el nivel superior, comparado con el 36.2% en Argentina, el 28.2% en Chile, el 29.4% en Uruguay, el 60.2% en EE.UU y el 69.2% en Canadá.<sup>7</sup>

Si analizamos el financiamiento a la educación superior, encontramos, de acuerdo a la propia ANUIES, que el porcentaje de gasto federal destinado a este fin se ha reducido en 10% en los últimos diez años. Alcanza en 1999 a 11.811.147.000 pesos, lo que representa, según ANUIES, el 0.37% del PIB, mientras que la Presidencia de la República lo ubica en el 0.49%.<sup>9</sup> Este decrecimiento contrasta extraordinariamente con la multiplicación del presupuesto destinado a la seguridad pública en el mismo período, en que pasó de 1.228,4 a 30.540,4 millones de pesos, para no mencionar

el presupuesto destinado a la conversión de deuda privada en deuda pública, aprobado por el Congreso en 1998, y que sólo en el presupuesto de egresos del 2.000 suma 59.300 millones de pesos.<sup>10</sup>

Semejantes desequilibrios no pueden sino resultar en una crisis, que se ha producido ya en la Universidad, y de dimensiones más vastas de lo imaginable.

### La rebelión de los excluidos

Las medidas aplicadas a lo largo de estos años sobre las universidades públicas partían del supuesto de que los estudiantes, trabajadores, maestros e investigadores de las mismas acatarían sin discusión el “nuevo proyecto de Universidad”. Con una soberbia inigualable, las autoridades universitarias ni siquiera se dieron a la tarea de difundir sus planes al interior de sus comunidades. Las referencias públicas que de ellos llegaron a hacerse en la prensa se producían invariablemente a partir de la inauguración de algún evento de la ANUIES, integrada fundamentalmente por rectores de universidades públicas y privadas.

El conocimiento de los programas del Banco Mundial sobre la educación, particularmente la educación superior, permitió a muchos investigadores procesar el sentido del debate cerrado que se producía entre autoridades de las universidades, y señalar los rasgos compartidos de semejante proyecto, no sólo en México, sino en América Latina. No obstante, mucho tiempo transcurrió entre estos primeros esfuerzos y el que se produjera una resistencia colectiva a las medidas implementadas.

Sucesivos movimientos universitarios en contra de la pretensión de realizar reformas para restringir el acceso e incrementar los pagos a los estudiantes universitarios se produjeron entre los años de 1986 y 1995. El de mayores proporciones fue, indudablemente, el que se suscitó a raíz de la aprobación por el Consejo Universitario de un Reglamento de Pagos que imponía por primera vez tarifas medidas en salarios mínimos a los estudiantes de la UNAM. La huelga de los estudiantes, que duró poco más de un mes, dio lugar a un Congreso Universitario en 1990. Este rechazó por mayoría las reformas al *Reglamento General de Pagos*, pero fue incapaz de avanzar en soluciones de largo plazo en relación a problemas relacionados con la estructura y funcionamiento de la Universidad.

En adelante, otra forma de resistencia habría de presentarse, y fue la que se expresó en medidas de restricción de la matrícula universitaria. Fueron los estudiantes excluidos de la Universidad quienes señalaron con más crudeza los ya perceptibles efectos de un programa en marcha. La reforma de la Universidad se había llevado a cabo de manera silenciosa, pero implacable. Si la visibilidad de los movimientos de excluidos fue menor a lo largo de la década de los noventa, la acumulación de rezagos y la aplicación de nuevas medidas con la creación del Centro Nacional de Evaluación en 1993 fue el punto de partida de una crisis de mayores proporciones.

Las universidades públicas habían conformado una empresa privada a cuyo cargo estarían todos los exámenes de ingreso y egreso de los niveles medio-superior y superior, imponiendo –por encima de las comunidades universitarias– esquemas de cuantificación y calificación del conocimiento adquirido en las escuelas, interviniendo en la selección de los planteles a que se adscribiría a los estudiantes, y en definitiva, sentando las bases para una homogeneización de los procesos de formación a partir de las exigencias planteadas al mercado de trabajo por el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica.

**“La exclusión se volvió entonces un hecho escandaloso e inadmisibles, no sólo para estudiantes que veían violentadas sus posibilidades de acceder a la Universidad, sino por padres de familia cuya única esperanza de que sus hijos remontaran el drama del desempleo, la delincuencia o la drogadicción era su acceso a la educación.”**

A la fecha, dicha empresa ha llevado a cabo más de dos millones y medio de exámenes en 19 universidades del país, y dominaba, hasta diciembre de 1999, el conjunto de las opciones educativas públicas de nivel medio-superior y superior en el Valle de México.<sup>11</sup> La exclusión se volvió entonces un hecho escandaloso e inadmisibles, no sólo para estudiantes que veían violentadas sus posibilidades de acceder a la Universidad, sino por padres de familia cuya única esperanza de que sus hijos remontaran el drama del desempleo, la delincuencia o la drogadicción era su acceso a la educación.

Todo sumado, cuando el rector de la UNAM convocó en marzo de 1999 a una reunión prácticamente clandestina del Consejo Universitario para aprobar un nuevo *Reglamento General de Pagos* a semejanza del rechazado desde 1986, los excluidos se manifestaron masivamente en contra de la medida y vincularon de manera inédita en la historia de esa casa de estudios la restricción a la matrícula, la exclusión por motivos económicos de los estudiantes, y la arbitrariedad de las autoridades. Esta sería la puesta en evidencia más dramática e importante del proyecto neoliberal que se hubiera producido en institución social alguna.

### La huelga universitaria y la seguridad pública

El conflicto universitario devino en un asunto de seguridad pública desde el estallido de la huelga el 20 de abril de 1999. Las autoridades de la UNAM y las federales integraron entonces expedientes penales para los participantes identificados en el movimiento. Se activó también un sistema de vigilancia y espionaje sobre las actividades que ocurrían en el campus universitario, operado por la Dirección General de Servicios a la Comunidad y el cuerpo de “Auxilio UNAM”, que fue denunciado por los propios estudiantes en el mes de mayo. La aprehensión de más de mil estudiantes durante la toma policíaca de las instalaciones universitarias, y la persecución de decenas de otros cuatrocientos con órdenes de aprehensión en las semanas subsiguientes a la toma es evidencia de una estrategia de las autoridades, que es la del país, de criminalizar la protesta social para impedir cambios en las estructuras de gobierno.

La represión al movimiento estudiantil tiene como fundamento los cambios en la concepción y los mecanismos de seguridad pública que se establecieron a partir de la rebelión de los indígenas chiapanecos en 1994. Fue en abril de ese mismo año que se establecieron las *Bases para la creación de un sistema nacional de seguridad pública* que puso en manos de un Consejo encabezado por el Secretario de Gobernación la facultad de constituir y controlar mediante la elaboración de un registro nacional de información de personas sospechosas, así como de la disponibilidad de armamentos y fuerzas de seguridad públicas y privadas, todas las actividades relativas al mantenimiento del orden público.

En 1996, el Congreso aprobó la *Ley contra la delincuencia organizada*, que establece como tal “cuando tres o más personas se reúnen para organizar actos de violencia física o moral”, y como primer delito así calificado, el de *terrorismo* -del que serían acusados los estudiantes universitarios presos en febrero del 2000. Como corolario a todas estas iniciativas, el poder ejecutivo federal instituyó en abril de 1999 la *Policía Federal Preventiva*, un cuerpo dirigido por un coronel del ejército y en el que participan más de 5000 efectivos de las fuerzas armadas y que tiene la facultad de procesar información, investigar y aún detener a todo sospechoso de cometer delito en todo el territorio nacional.

Semejante aparato de seguridad pública, puesto al servicio del ejecutivo, no sólo violenta la división de poderes y anula en los hechos la función del Ministerio Público, establecidos en la Constitución, sino que amenaza con convertir en “delincuencia organizada” toda expresión de la li-

bre asociación de los ciudadanos en el país, especialmente si para ello utilizan formas de organización permanente, en particular, la inteligencia.

La indiferenciación de la protesta social con respecto a la verdadera delincuencia organizada (la que comete actos de narcotráfico, lavado de divisas, secuestros y corrupción) no sólo abre la puerta para la penalización de la inteligencia crítica, sino que establece la negación *por principio* del cuestionamiento a la acción del Estado por parte de los ciudadanos.

Estas características son comunes a las estructuras de seguridad pública que sobrevivieron a guerras y dictaduras en Centroamérica y el Cono Sur, y no resulta una coincidencia que se aplicaran en México por primera vez para reprimir a los estudiantes de la UNAM. La conversión “legal” de los estudiantes en delincuentes organizados constituyó, por lo demás, el argumento principal para postergar de manera indefinida el diálogo sobre sus demandas, y abrir paso a una reforma verdadera de la Universidad.

### Los agravios pendientes

A lo largo de los casi diez meses de huelga universitaria, todos los sectores universitarios hubieron de manifestarse, pero por primera vez en muchos años, algo semejante

ocurrió en el país. El conflicto de la UNAM se convirtió en el más grave del país, tanto por su dimensión política, como por el hecho de que ocurriera poco antes del inicio de un proceso electoral federal, precisamente en la capital y sede de los poderes.

**“La indiferenciación de la protesta social respecto a la verdadera delincuencia organizada (la que comete actos de narcotráfico, lavado de divisas, secuestros y corrupción) no sólo abre la puerta para la penalización de la inteligencia crítica, sino que establece la negación por principio del cuestionamiento a la acción del Estado por parte de los ciudadanos.”**

Los universitarios todos nos vimos enfrentados a una polarización sin precedentes. El tibio intercambio anterior entre académicos de posturas diversas, la suave inercia y la aplicación de presiones tan constantes como incontestadas de las autoridades de la Universidad más grande del país dieron lugar a un feroz enfrentamiento y polarización cuyas consecuencias son aún hoy impredecibles.

Esta situación afectó particularmente a muchos intelectuales ubicados en la izquierda durante años, sin haber probado relación crítica alguna con los movimientos sociales de la última década, intocados en su prestigio y en su posición se vieron cercados por un movimiento cada vez más exigente, más intolerante con sus adversarios, y menos dispuesto a transigir que lo que ninguno de ellos lo había estado jamás. La denuncia de la falta de democracia al interior del movimiento estudiantil, promovida por muchos de ellos, quienes sucesiva y fallidamente intentaron ser interlo-

cutores, mediadores, jueces y maestros de este movimiento de excluidos fue incorporada de manera perversa a la prueba que las autoridades pretendían dar sobre la imposibilidad de relación alguna con quienes fueron desde el primer momento calificados como vándalos y transgresores.

En los hechos, toda opción de negociación, de concesión y de “regreso a la normalidad” se vio rebasada por la potencia de una masa que exigía diálogo al Rector, pero pasó a considerar a los “moderados” como parte del sistema. No obstante, la terquedad de los excluidos les otorgó, por fin ante la historia, la cualidad de una defensa ética, de una transigencia en la defensa de los derechos sociales como no había ocurrido más que con los zapatistas en Chiapas.

Los partidos políticos, el gobierno, las organizaciones empresariales y, desde luego los medios de comunicación hicieron su parte en la creación de una barrera infranqueable entre los *nechos*, “ultras y megaultras” jóvenes universitarios que no han cesado de repetir una y otra vez sus puntos de pliego petitorio, y la necesidad de una “estabilidad política” a toda costa, que permitiera sin pena ni gloria avanzar de lleno en el proceso electoral y dar lugar a una transición más, semejante a todas las anteriores. Que todo cambiara, pero por favor, que todo siguiera igual. Muy escasas voces se alzaron en contra de la intransigencia del *status quo* y, en todo caso, no lograron detener la campaña desatada contra los estudiantes, ni el uso de la fuerza pública para aplastar al movimiento.

### Los capítulos que siguen

Después de la entrada de la Policía Federal Preventiva a la UNAM el 10 de febrero, con la aprehensión de más de mil estudiantes y la persecución de varios centenares más, no ha ocurrido sino un recrudescimiento del conflicto, en condiciones más oscuras e inciertas que antes, pero de proporciones no menos dramáticas.

La Universidad dejó de ser, tal vez por mucho tiempo, el territorio en que decisiones tomadas por la autoridad podían pasar incontestadas, y reformas aplicadas sin discusión. La polarización producida por el conflicto permanece como señal de alarma en todas las entidades académicas, y la tregua tiene fronteras muy poco precisas en cada espacio, por lo que se rompe cotidianamente. Los excluidos no han logrado hasta ahora sino detener, con el costo de su libertad y de un tiempo cada vez más largo de enfrentamientos y desgaste, las medidas más agresivas de las autoridades. Estas, a su vez, no han renunciado a su programa de reforma, y ahora confían en que el aparato de seguridad pública les otorgue un control sobre la comunidad que no les ha dado la política de desacreditación y empequeñecimiento de su adversario, implementada por el gobierno federal a lo largo de estos seis años en Chiapas.

La Universidad de todos y para todos, la aplicación de derechos sociales, y el derecho a disentir están en duda todavía y nadie puede afirmar que haya avanzado un ápice más de lo establecido en esa Ley Orgánica universitaria aprobada por el Congreso de la Unión en 1945. La violencia dejó ya muchos saldos que en sí mismos se convierten en afrentas para el futuro. La reforma universitaria que deseamos muchos, la que establezca la equidad, la gratuidad, el derecho de todos a influir en las decisiones que se toman en nuestro nombre, la rendición de cuentas de las autoridades y un diálogo libre, crítico y verdadero, está aún por verse. La otra, la que conocimos en estos años neoliberales, está parcialmente paralizada, pero acecha desde la oscuridad y se protege con la fuerza pública. Sólo la continuidad de la lucha de los excluidos, su moral de resistencia, y la explotación de un horizonte de visibilidad en que la crisis los colocó puede determinar que se hunda en el fango de la historia.

### ■ Notas

\* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ex presidenta de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y ex Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

1. El Artículo 6º de la *Ley Orgánica de la UNAM* otorga a la Junta de Gobierno la facultad de nombrar al Rector, conocer de su renuncia, o removerlo por causa grave, lo que se apreciará “discrecionalmente”. Asimismo, la Junta nombra a directores de facultades, escuelas e institutos, designa a los integrantes del patronato universitario, resuelve cuando el rector vete acuerdos del Consejo Universitario y resuelve conflictos que surjan entre autoridades. Por su parte, el Artículo 91 del *Estatuto General de la UNAM* establece que el rector “sólo será responsable” ante la junta de gobierno.”

2. Según el artículo 7 de la citada *Ley Orgánica*, el Consejo está constituido por el rector, los directores de facultades, escuelas o institutos, un representante profesor y un estudiante por escuela o facultad, un representante de los centros de extensión y un representante de los trabajadores. Sus facultades son, de acuerdo al Artículo 8 de la misma *Ley* expedir todas las normas y disposiciones generales, y conocer de asuntos que le sean sometidos.

3. Véanse los Artículos 9 y 12 del *Estatuto General* (modificado el primero en 20 ocasiones desde 1948), los Artículos 2 y 3 transitorios de septiembre de 1991, los 21 y 22 transitorios de 1997, y los 1 y 2 transitorios de 1993, todos del mismo *Estatuto*.

4. En el Consejo Universitario, hay 25 representantes de los profesores, 24 de los estudiantes, mientras que los representantes de las autoridades suman 65. Los consejos técnicos de escuelas y facultades se integran con un representante profesor por especialidad y dos representantes estudiantes por todos los alumnos. Véanse Artículos 7, 8 y 9. 12 de la *Ley Orgánica*. Los consejos técnicos de la investigación científica y de humanidades incluyen un representante profesor por cada instituto y centro, mientras que los consejos de área incluyen la representación de un profesor y un estudiante por escuela y un profesor por centro o instituto. Véanse los Artículos 46, 47, 51, 54-C y D, 99; 5 y 23 transitorios de diciembre de 1997; y 3 transitorio de mayo de 1993, del *Estatuto General*.

5. *La Jornada*, 19 de marzo del 2000.

6. *Programa estratégico de desarrollo de la educación superior*, abril de 1999, p. 36).

7. *Ibid.*, p. 19.

8. *Ibid.*, p. 85.

9. Anexo 5, *Ibid.* Véase también Ernesto Zedillo, *V Informe de Gobierno*.

10. Datos del propio informe de gobierno y de *La Jornada*, 12 de noviembre de 1999.

11. Sobre la organización y funcionamiento del CENEVAL véanse, entre otros, los trabajos de Guillermo Villaseñor, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Las autoridades de la UNAM suspendieron temporalmente sus vínculos con este organismo en enero de 1999.