

Las posibilidades de una reforma universitaria

HUGO ABOITES*

El presente trabajo explora las implicaciones que para la educación superior y especialmente para la universidad autónoma tendría la aprobación de la modificación del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propone la actual Presidencia de la República. Expone las razones por las cuales la educación superior aparece en la propuesta y analiza el significado que tienen cuatro principios fundamentales que guiarían el quehacer universitario: igualdad, equidad, gratuidad y democracia, así como las maneras concretas de aplicar esos principios y los posicionamientos que puede asumir la universidad autónoma ante un horizonte radicalmente nuevo.

Antecedentes

No hay reforma educativa sin movilización social. Las grandes transformaciones en la educación generalmente se han dado en el contexto de crisis sociales y políticas o incluso como resultado de un conflicto armado. Una etapa histórica termina en medio de profundas convulsiones y resistencias, pero también de proyectos de futuro apenas esbozados. La idea y práctica de la autonomía en la educación superior, por ejemplo, nace en una América Latina cuyas fuerzas sociales emergentes ponen en jaque a las viejas élites terratenientes y aristócratas. En México, el ejemplo más claro, esas fuerzas impulsan el surgimiento de un poderoso movimiento armado y luego de un sistema educativo (décadas de los veinte y treinta) impulsado por las luchas en pos de los derechos fundacionales (tierra, trabajo, educación y, más tarde, democracia) que dejan atrás, empequeñecida, la concepción y práctica del liberalismo decimonónico como motor principal de la educación del país. Al mismo

tiempo, la idea y práctica de la autonomía, que recorre el sur del continente, se asienta en varias universidades del país y se confronta con las antiguas, pero también las nuevas, clases políticas. Retomado más tarde por las burocracias, el dinamismo social de una profunda reforma a la educación viene emasculado, se transforma en meras reformas administrativas o académicas de modestos alcances y muestra luego sus tendencias autoritarias. Privado de sus utopías, el movimiento deja entonces de tener fuerza y necesidad de explorar y discutir, y se apaga. Para los años cincuenta y sesenta, la fuerza de los veinte y treinta daba las primeras señales de anquilosamiento y represión. A pesar del intento de revitalización neoliberal de los años noventa, ya no se recuperó, y la última sangrienta señal del deterioro final de una propuesta de reforma impuesta ocurre en 2016, cuando las fuerzas federales disparan con fusiles automáticos contra la marcha de una comunidad y sus maestros en Nochixtlán, Oaxaca.

* Docente investigador, Departamento de Educación y Comunicación, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco



Precisamente por eso, desde la educación vino una de las más poderosas manifestaciones de apoyo —en el campo electoral— a la urgente y profunda necesidad de abandonar esa ruta y buscar una distinta. Y por eso se encauzó hacia la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador. La enorme debilidad educativa del Estado mexicano, fruto de una pésima concepción (neoliberal) de la educación y de una reforma autoritaria y sorda, pero, además, violenta y arrogante, fue puesta en evidencia y se apuntó a un cambio que, de entrada, a pesar de cierta resistencia, retomó las demandas del movimiento para proponer una ruta inesperada.

En la educación obligatoria aparecía con claridad la necesidad de abrir un nuevo camino. Pero había fuertes razones, aunque menos evidentes, de por qué se extendió también a la educación superior la necesidad de apuntar a cambios de fondo. Además de la importancia que en sí mismo tiene este nivel educativo para el desarrollo del país, otra razón importante, a nuestro juicio, es que en este ámbito también había señales importantes de crisis y potencialidades para contribuir al futuro del país y, en lo inmediato, para sustentar, también en este nivel, la estrategia electoral. El problema más notorio a los ojos de la fuerza política que se perfilaba como ganadora era la enorme cantidad de rechazados en las instituciones superiores, especialmente en las universida-

des públicas autónomas. La existencia de exámenes de selección también fue objeto de particular atención, junto al tema de las colegiaturas y la falta de atención a las necesidades regionales. Y aunque en general estos problemas no generaban respuestas de movilización como las del magisterio, sí ocurrió durante los noventa, cuando una y otra vez los estudiantes dieron muestra de inconformidad con los exámenes estandarizados, la falta de cupo, las colegiaturas, la ausencia de democracia en las instituciones y, con muchos significados, de su inmediata simpatía por expresiones radicales de descontento, como la rebelión de las comunidades mayas zapatistas. En 1999, estalló la huelga estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que duró casi un año, en demanda de gratuidad, democracia y acceso a la universidad sin el obstáculo de exámenes estandarizados privados.

Pero también para los académicos las condiciones en la etapa neoliberal eran —y siguen siendo— muy problemáticas. Ahí está la fuerte caída de los salarios en los ochenta, la diferenciación de los ingresos generada por los programas de productividad a partir de los noventa, la creciente precariedad en el trabajo académico, el desdén financiero del Estado hacia las universidades, la indiferencia ante las protestas y los manifiestos de grupos y organizaciones gremiales de académicos. Desde una perspectiva electoral, todo esto

La última sangrienta señal del deterioro final de una propuesta de reforma educativa impuesta ocurre en 2016, cuando las fuerzas federales disparan con fusiles automáticos contra la marcha de una comunidad y sus maestros en Nochixtlán, Oaxaca. Fotografía: Indymedia.com

En 1999 estalló una huelga estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que duró casi un año, en demanda de gratuidad, democracia y acceso a la universidad sin el obstáculo de exámenes estandarizados privados.



era un potencial importante para una propuesta de cambio.

Pero además influyó el hecho de que, como nunca antes, en el pasado sexenio se tendieron importantes puentes entre esos dos extremos del sistema educativo: el magisterio y los trabajadores del nivel superior. Grupos de académicos e incluso algunas organizaciones (sindicatos, pero también una importante mayoría de los integrantes del Consejo Mexicano de Investigación Educativa [Comie]) se involucraron directamente en la demanda de abrogación de la reforma educativa y fortalecieron su apoyo con una argumentación importante. Los grupos académicos eran, de forma importante, simpatizantes y hasta acompañantes de algunas de las luchas estudiantiles en el nivel superior; especialmente, con la demanda masiva y nacional de presentación con vida de los estudiantes normalistas desaparecidos de Ayotzinapa, Guerrero. Estas luchas, con su sola presencia, también consiguieron dejar su marca propia en esos años. López Obrador vivió directamente la lucha de los estudiantes en 1999-2000, cuando era dirigente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) nacional y criticó la postura del gobierno (también del PRD) de la Ciudad de México. Más tarde, como Jefe de Go-

bierno de la Ciudad de México, generó todo un sistema educativo superior gratuito, incluyendo un nuevo modelo de universidad, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y cerca de 20 preparatorias gratuitas, de libre acceso y con nuevos planteamientos pedagógicos, en la misma capital de la República.

El gobierno neoliberal —y la mayoría de los partidos políticos— nunca pudo recuperar todas estas pulsiones profundas que venían desde ambos lados del sistema escolar y traducirlas en una base de apoyo. Lo único que alcanzó a hacer fue que, al lanzar la reforma educativa, se cuidó de introducir elementos que involucraran a las universidades. Por ello, los maestros de las escuelas preparatorias de las universidades autónomas quedaron excluidos de las evaluaciones y despidos, y para el Instituto Politécnico Nacional (IPN) se estableció que en los perfiles profesionales y los instrumentos de evaluación de los docentes «deberá considerarse la normativa propia de dicho Instituto»,¹ una manera oblicua de exentar a los maestros de ese nivel educativo de los exámenes del Instituto Nacional para la Evaluación

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013, «Ley General del Servicio Profesional Docente», Vigésimo Transitorio.

de la Educación (INEE). Se eximió igualmente de cualquier amenaza de despido a los docentes de escuelas privadas que en su enorme mayoría son del nivel medio superior. Por su parte, a pesar de que formalmente correspondía, la reforma no se aplicó a los docentes de educación media del Gobierno de la Ciudad de México, por temor a las protestas. No le faltaba razón a la cautela de los estrategas de la reforma, pues al agudizarse el conflicto con el magisterio, más y más sectores académicos comenzaron a criticar la reforma y a acercarse a los sectores del magisterio en rebelión.

Nueva propuesta de educación superior

Si bien es cierto que, en general, a la fuerza, amplitud, profundidad y duración de una movilización corresponde un calado semejante en las respuestas, es claro que la movilización en los niveles superiores no tiene comparación con la magisterial. Y eso explicaría por qué en el documento más preciso que hasta ahora tiene que ver con la reforma a que apunta el nuevo gobierno —la iniciativa de cambios constitucionales del 12 de diciembre de 2018— el golpe más evidente al proyecto neoliberal ocurre en el nivel obligatorio, pues se incluye como propuesta la abrogación de todos los párrafos que en los artículos 3° y 73° crean el INEE, así como el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y el concepto de «calidad» en la educación. Con esto, ya sólo faltaría abrogar también las leyes secundarias aprobadas a mediados de 2013 (Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las modificaciones que para ese propósito se le hicieron a la Ley General de Educación).

Además hay un segundo mensaje muy claro para la educación superior. En efecto, en la propuesta de modificación del 3° constitucional se establece que el Estado, es decir,

la Federación, Entidades Federativas y Municipios impartirán la educación preescolar, primaria, secundaria, media *y superior*. La educación preescolar, primaria, secundaria conforman la educación

básica; ésta, la media superior *y la superior serán obligatorias* de conformidad con la fracción IV de este artículo.²

Y ya antes, en el primer párrafo, se había señalado algo que, también al hablar de toda la educación, incluye la superior: «La educación es un derecho de toda persona para alcanzar su bienestar. El Estado garantizará su impartición, la cual debe cumplir con los principios de ser *universal, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral, equitativa y de excelencia*».³

De tal manera que la gratuidad —un segundo elemento que la iniciativa plantea para la educación superior, además de la obligatoriedad, en las universidades e instituciones de educación superior— será obligación constitucional, y de esto, por supuesto, no están excluidas las universidades públicas autónomas.

Mensaje de la gratuidad

La gratuidad es importante porque es una manera de enviar un mensaje de apertura de la universidad también a aquellos que pertenecen a los deciles de las familias con menores ingresos del país y cuyos hijos sólo en un muy bajo porcentaje logran llegar a la educación superior. Así, mientras en el decil más alto casi la mitad de los jóvenes está en la educación superior, en los deciles de ingresos más bajos el porcentaje se reduce drásticamente. Como puede verse en la gráfica siguiente:



Fuente: Marisol Silva Laya, «Equidad en la educación superior mexicana, el reto persistente», *Universidades*, núm. 59, enero-marzo 2014, p. 29.

² Andrés Manuel López Obrador, «Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 3°, 31° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», Presidencia de la República, 12 de diciembre de 2018 (cursivas nuestras).

³ *Idem*.

Si se tiene en cuenta que en el decil más alto el ingreso promedio mensual es de alrededor de 30 mil pesos mensuales, en los tres niveles más bajos el gasto en colegiatura, además del transporte y comida para el o la hija que acude a la universidad, es altamente significativo. Junto con la obligatoriedad, la gratuidad es una manera de comenzar a transformar un nivel educativo que, en conjunto, es elitista.

Gratuidad y obligatoriedad

Por esa razón, al declararse obligatoria la educación superior no sólo se vuelve necesario declararla gratuita, para no incurrir en profunda contradicción («tienes derecho, pero debes tener dinero para ejercerlo»), sino que también se está retomando el acuerdo social implícito que en los setenta reconocía para la gran mayoría de los aspirantes el derecho a ingresar a ese nivel educativo. Ya desde comienzo de los noventa (1993), una modificación constitucional decía: «Todo individuo tiene derecho a recibir educación».⁴ Pero mientras no fuera formalmente obligatoria, se argumentaba que ese derecho no se traduciría en una obligación concreta para el Estado («no oponible al Estado»). De ahí que con la declaratoria de obligatoriedad se salva ese obstáculo y ya no habría excusa para no atender a este mandato del más alto nivel normativo. Aunque más adelante retomaremos de manera más detenida este punto, desde este momento se puede anticipar una repercusión importante del reconocimiento de este derecho para el proceso de ingreso a las instituciones: si todos tienen el mismo derecho a la educación superior, el acceso efectivo a las instituciones debe ser, por lo menos, igual para todos.

Fin al estado de excepción para la educación superior

Un tercer elemento importante que aparece en la Iniciativa es que al considerarse al superior como un nivel más del sistema educativo y, además, obligatorio, se elimina el estatus de excepción que *de facto* y constitucionalmente ha vivido este nivel. El artículo 3º hasta ahora vigente, en la fracción V, establece que «además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá (...) la educación superior». Con esta última frase se excluye a la educación superior de la educación que el Estado está obligado a impartir y diluye su responsabilidad con el pronunciamiento —sin precisión ni compromiso legal— de simplemente «promover y atender». Esto le permite al Estado no sólo reducir a un mínimo su participación, sino también le permite ser selectivo. Es decir, dispensar recursos o atención a ciertas modalidades

de educación superior en detrimento de otras, y, en concreto, como ha sucedido, marginar a las universidades públicas autónomas. Del comienzo de los noventa a la fecha el número de estas instituciones prácticamente no ha crecido y además se les escatiman los recursos. En cambio, se han creado 112 universidades tecnológicas y 60 politécnicas, y el número de institutos tecnológicos pasó de 64 en 2000 a 260 en el 2015.⁵ Además, se impulsa la educación a distancia y se ha favorecido de manera destacada la educación privada, que ya cubre 29.9% de la matrícula total.⁶ El estado de excepción también le ha permitido entregar recursos de manera selectiva para beneficiar con muy altos ingresos a ciertos sectores académicos (los que cumplen con perfiles de alta productividad), dejar al margen a los profesores «regulares» y favorecer el crecimiento de las contrataciones temporales y de asignatura cuyo trabajo precario ahora sostiene gran parte del quehacer universitario. De ahí que al derogarse esta fracción y establecerse la obligación y responsabilidad del Estado se abriría el espacio legal —faltaría el financiero y político— para que termine la situación de excepción y la formal opacidad legal en que ha vivido la educación superior, especialmente la autónoma, desde hace casi tres décadas.

La fracción V sirvió también a otro propósito: mantener vigente y legal una historia de indiferencia, cuando no hostilidad, que ha prevalecido en la relación del Estado con la universidad autónoma. Desde el comienzo del siglo pasado, la autonomía (1917-1940) fue vista como elitista y conservadora y reacia a integrarse al sistema educativo «socialista» que en esos años se construía en favor de las grandes mayorías desposeídas y que, con el IPN y los institutos tecnológicos por toda la república, generó su propio subsistema de

⁵ Atzelbi Hernández Saad, «La lucha de los excluidos de la educación superior», ponencia al panel Las condiciones de acceso a la educación superior en México, en el Octavo Foro Noreste de las Ciencias Sociales, Monterrey, México, Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior, 2018.

⁶ SEP, *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2017-2018*, México, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa-Secretaría de Educación Pública, 2018, p. 34.

⁴ Todas las citas de artículos de la Constitución actual y de años anteriores son tomadas del sitio http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, saludó:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO:

La Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la facultad que le confiere el último párrafo del artículo 135 de la Constitución General de la República y previa aprobación del H. Congreso de la Unión y de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara:

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

Artículo 3o.—..... I a VII.—.....

VIII.—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.

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

TRANSITORIO:

ÚNICO.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F., a 6 de junio de 1980.—Dijo Luis M. Farfán, Presidente.—Dijo Guadalupe C. de la Cruz, Secretaria.—Dijo Rodolfo Álvarez Flores, Secretario.—Rubricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Presidencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de junio de mil novecientos ochenta.—José López Portillo, Presidente.—El Secretario de Gobernación, Enrique O'Farrill—Rubrica.—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paniagua.—Rubrica.—El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana.—Rubrica.

Apendice: Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto anterior.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LE LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA CON UNA FRACCIÓN VIII EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE CAMBIA EL NÚMERO DE LA ÚLTIMA FRACCIÓN DEL MISMO ARTÍCULO.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Presentes:

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define nuestra vocación por la libertad, la solidaridad en la independencia, la justicia y el desarrollo equitativo. Es, asimismo, el mandato que impone el carácter democrático de nuestro sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos.

La filosofía educativa quehace postulados carraha a toda posibilidad dialéctica. Se pone un sistema abierto a fantasmas y prejuicios, abierto a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la concepción del interés general, a la consecución de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura.

Invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tiene el ser humano a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerle al alcance del pueblo.

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es consuetudinario permanente del Estado respetar instrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y financien libremente y sean sustento de las libertades, justas como límite de desenvolvimiento que implica un derecho territorial por encima de las facultades prerrogativas del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y vinculadas con la colectividad nacional e independiente entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a

Artículo 3o.—..... I a VII.—..... VIII.—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.

Decreto de reforma del artículo tercero constitucional, años respectivos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

educación superior. Un planteamiento preponderantemente técnico-utilitarista, sin el marco científico y humanista que permite la creación de sociedades a partir de la interacción con las humanidades, las ciencias, la tecnología, las artes y la política.

Aunque desde 1934 el artículo 73º constitucional señala que el Congreso de la Unión tiene facultades «para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas (...) profesionales» (que se sepa nunca lo hizo), en el 3º de entonces no se incluye siquiera al nivel superior. Dice el texto que «sólo el Estado—Federación, Estados, Municipios— impartirá educación primaria, secundaria y normal».⁷ Aunque se agrega que los

⁷ Decreto de reforma, 1934. El «sólo» en este texto y en el contexto histórico está orientado a establecer con toda claridad la primacía del Estado (y por tanto la responsabilidad del Estado) en la educación del país, con exclusión de la Iglesia y con limitaciones a los particulares. Pero posteriormente, aunque se elimina el «sólo» y queda «el Estado», en la modificación de 1993, claramente ya aparece el sentido

particulares podrán impartir también esos «tres grados», la educación superior no aparece, a pesar de que en esa época ya existían instituciones públicas, incluyendo, además de la hoy UNAM, otras más. La educación superior sólo se menciona en el artículo 3º constitucional casi medio siglo después, cuando en 1980 se incluye la que hoy es la fracción VII en el artículo 3º que vuelve constitucional la autonomía universitaria. Sin embargo, este inédito respaldo —producto de las luchas de académicos sindicalizados de fines de los años setenta— no las restituye como parte del sistema educativo —ni en términos políticos ni de financiamiento. Es sólo hasta 2012 que, finalmente, la marea se mueve en otra dirección, al definirse como obligatoria la educación media superior y,

excluyente al señalarse que «el Estado impartirá preescolar, primaria y secundaria. La primaria y secundaria serán obligatorias», sin mencionar a la superior. Con eso se abre la interpretación que apunta a que el Estado no tiene la misma responsabilidad que en otros niveles educativos.



Javier Barros Sierra, rector de la UNAM en 1968. Fotografía: <http://matematicos.matem.unam.mx>

por tanto, como una responsabilidad del Estado. De ahí que la inclusión de la educación superior puede comenzar a cerrar, finalmente, toda una larga época de exclusión.

La incorporación de la educación superior como un nivel más del sistema tiene finalmente otra importante implicación: la posibilidad de una mayor contribución a la democratización del país. La ausencia de la educación superior en el artículo 3º refleja también la exclusión de una de las modalidades educativas más ricas en historia de autogobierno, participación de estudiantes y profesores, independencia de poderes de hecho y capacidad de visión alterna de la sociedad. Esto fue muy importante pues a pesar de no estar incluida como parte del sistema, desde 1968 representó el epítome y símbolo central de la educación superior del país, con un dinamismo de conocimiento insuperable por otras modalidades. Y fue importante a pesar de que prácticamente toda su historia estuvo, desde entonces, llena de momentos incómodos, confrontaciones y hasta ocupaciones militares y paramilitares, así como sangrientas represiones. Javier Barros Sierra, el rector de la UNAM en 1968, resumía claramente esa historia para todas las universidades autónomas cuando dijo que «el Estado nunca hizo suya la universidad» y su hija, Cristina Barros, completó en 2018: el gobierno «siempre la vio como algo ajeno, hostil».⁸ De ahí que hoy se aclara el panorama. Estará

⁸ Hugo Aboites, «La universidad perseguida: México», *Boletín del Congreso Nacional de Argentina*, núm. 132, 2018, p. 15.

ahora incluida, pero, al mismo tiempo llega disminuida. Todavía en 1992-1993 las universidades autónomas tenían una matrícula de 587 mil, de una matrícula total de un millón 194 mil,⁹ representaban 49.1% del total nacional. La privada tenía apenas 246 mil, bastante menos de la mitad que la autónoma.¹⁰ Hoy las universidades autónomas tienen una matrícula de un millón 171 mil estudiantes, pero esto apenas representa un tercio (30.3%) de un total nacional de tres millones 864 mil.¹¹ Ya no superan a la privada, pues esta última tiene casi igual número de estudiantes (un millón 154 mil). Como resultado de este proceso, la universidad autónoma hoy es un espacio en reducción y, peor aún, algunas de ellas, cada vez más, son vistas como espacio de privilegio. Un contrasentido total para una universidad pública.

Por eso, la inclusión constitucional de la educación superior como parte integral del sistema educativo puede ser la última oportunidad para que la universidad autónoma salga de este proceso, crezca y profundice su presencia y contribuya a incorporar como parte normal de la vida nacional las visiones críticas y diferentes, la existencia de espacios educativos de independencia en todo el sistema, la formación de jóvenes críticos no sólo «útiles» sino participativos y la generación de ciencia al servicio no prioritariamente de empresas e iniciativas de comercialización sino en favor de las comunidades y grupos sociales para resolver los problemas más graves de cada una de las regiones. Es precisamente de estos espacios donde, viendo a distancia, pueden surgir las alternativas más de fondo para el país. Una aportación política fundamental la que puede hacer la universidad a todo el sistema.

Asumir este cambio constitucional sólo como la posibilidad de obtener mayor financiamiento, puede serle totalmente contraproducente. Porque se la verá entonces como sólo interesada

⁹ SEP, *Estadística básica de educación superior. Inicio de cursos 1992-1993*, México, Subsecretaría de Coordinación Educativa, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto-Secretaría de Educación Pública, 1994, pp. 186, 210.

¹⁰ *Ibid.*, p. 171.

¹¹ *Ibid.*, p. 32.

en sobrevivir y permanecer como está, sin comprometerse a abrir una nueva etapa de relación con la sociedad amplia. En las décadas anteriores al neoliberalismo, la sociedad recibió de la universidad un flujo enorme de jóvenes de las clases medias y de origen popular que se convirtieron en ingenieros, médicos, abogados, humanistas, científicos, artistas. Se abrieron innumerables carreras y se sentaron las bases para la investigación nacional. La universidad enriqueció notablemente al país. El neoliberalismo menospreció esta contribución, puso el énfasis en volverla «útil» y, para lograrlo, la despojó de su encargo social. La universidad asumió como propio el mensaje de la calidad (que ahora aparece en la Iniciativa rebautizado como «excelencia»), que intenta educar bien sólo relativamente a unos pocos. La universidad entonces, en nombre de la calidad, se enfocó en sí misma, en tener recursos propios, limitó su matrícula, propuso seleccionar sólo a «los mejores», se alió a los gobiernos y empresas y se alejó de los grandes problemas nacionales.

En un contexto como éste, es hora de discutir cómo exactamente esa modificación constitucional puede materializarse en cambios concretos. Porque estos serán la prueba de fuego de qué tanto está la universidad en posibilidades y en voluntad de cambiar.

Los cambios que se plantean

¿Por qué son importantes para la transformación de la universidad las modificaciones propuestas al tercero constitucional?

1. En primer lugar porque si asume la obligatoriedad, es decir, el derecho a la educación de todos los demandantes, la universidad tendrá que revisar bajo esta nueva perspectiva sus mecanismos de acceso y permanencia en la universidad. En lo que se refiere al acceso, asumir los dos criterios que plantea la iniciativa para aplicar la legalidad: igualdad y equidad. Como se señala en la iniciativa,¹² hay que aplicar la igualdad, pero ésta no basta, la equidad (dar no sólo lo mismo a todos sino más a los que más necesitan) debe también incorporarse como criterio.¹³

En concreto, esto significa dos cosas: a) Si todos tienen el mismo derecho, no puede mantenerse la práctica de aplicar exámenes de selección cuyo objetivo fundamental es determinar quién tiene más derecho que otro, quién es más capaz que otro. Aún en un contexto —esperamos transitorio— de escasez de lugares disponibles, el criterio de igualdad significa que todos deben, al menos, tener la misma oportunidad de ingreso. b) El nuevo contexto significa introducir el principio de equidad. Y esto significa crear mecanismos que hagan

posible el ingreso prioritario a las instituciones de grupos o personas que son tradicionalmente excluidas.

Existen en el extranjero y dentro de nuestro país experiencias sobre cómo aplicar mecanismos distintos, mucho más igualitarios y equitativos que el examen de selección estandarizado de opción múltiple. Este último tiene una fuerte tendencia a identificar como los mejores a quienes tienen altos ingresos, padres con alta escolaridad y proceden de escuela privada, variables todas que apuntan a beneficiar con el acceso a una población ya de antemano favorecida. Es sintomático que en un país donde la gran mayoría ingresa a la educación superior mediante un examen estandarizado sea tan aguda y evidente la diferenciación clasista en la educación, como muestra la gráfica 1 de porcentaje de la matrícula por niveles de ingreso. No sólo puede verse que a mayores ingresos, mayor porcentaje de jóvenes en la educación superior, sino que es el decil de ingresos más altos el que tiene un porcentaje desproporcionado de acceso a la educación. Y los datos duros concurren en este sentido: en 2002 el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval)¹⁴ presentó una tabla en la que muestra cómo quienes provienen de familias con ingresos superiores a los 20 mil pesos mensuales (de 2001) obtienen un puntaje de 962, mientras que los que ganan menos de 5 mil logran 916. Y los mismos evaluadores reconocen el sesgo de la posición socioeconómica de los exámenes. Dice el Ceneval, por ejemplo, que «en el periodo 1994-1995 se observa, en términos generales, que a mayor ingreso familiar, se obtiene un mayor porcentaje de aciertos».¹⁵ Y en el Informe 1996-1997:

Quisiéramos destacar el peso que tienen en el desempeño de los estudiantes dos variables: a) el nivel de ingreso familiar y b) la escolaridad de los padres. En ambos casos se encuentra una relación

¹² Andrés Manuel López Obrador, *op. cit.*, p. 1.

¹³ «Pese al establecimiento de la igualdad formal, las desigualdades reales que padecemos los mexicanos han impedido la plena realización de nuestro ser nacional (...) [La] Cuarta Transformación de nuestra vida pública que ha sido avalada por la ciudadanía en la elección reciente (...) deberá inspirarse en el valor de la Equidad», *Idem*.

¹⁴ Ceneval, «La primera etapa 1994-2001», *Informe de labores México*, Ciudad de México, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, 2002, p. 182.

¹⁵ Ceneval, *Informe de resultados 1994*, México, Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, 1995, p. 29.

directamente proporcional: a mayor ingreso familiar, así como a mayor nivel de estudios de los padres, mejor desempeño en el examen.¹⁶

Estas correlaciones no parecen cambiar con el paso de los años; un estudio realizado en 2004 analiza 10 años de resultados y los datos de más de 2 millones de jóvenes que presentaron el examen Ceneval reitera la importancia del origen social en los puntajes que se obtienen. De los 12 factores que aparecen como determinantes del puntaje en el examen, son ocho los que tienen que ver con el origen social: «La escolaridad de padre y madre, la ocupación del padre y la madre, el ingreso familiar (...) la escuela de procedencia (...) si trabaja o no y su género». Y el mismo Ceneval señala que hasta 83% de los demandantes proviene de familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos.¹⁷

Y el problema se agudiza con el crecimiento de la población y el estancamiento de la capacidad de admitir jóvenes que tienen las universidades. Los estudiantes de bajo nivel económico (frecuentemente de familias con baja escolaridad) cada vez encuentran más difícil el ingreso a las instituciones mediante pruebas estandarizadas. En el caso de la UNAM, en 1997 64.9% de jóvenes que ingresaba al bachillerato correspondía a hijos de madres que sólo habían concluido la secundaria o menos. Pero el porcentaje disminuye cada año y en 2005 era de sólo 47.7%.¹⁸ El promedio, en cambio, tiende a distribuirse mucho más igualitariamente y a más personas, es un muy buen predictor del éxito futuro en los estudios y, lo más importante, es una variable que, a diferencia del ingreso familiar, escolaridad de los padres, sexo, tipo de escuela (que son las más asociadas con el desempeño en los exámenes de opción múltiple), refleja el factor compromiso y trabajo del

estudiante. En dicha variable éste tiene mucho más control que en ninguna otra y en no pocos casos permite superar el determinismo de la condición socioeconómica. Es decir, un demandante de bajos ingresos puede tener un alto promedio y alcanzar acceso, aún con el examen.

El problema de la exclusión es de igual gravedad en el caso de las mujeres. No hay un año o una institución que sea muy demandada en que las mujeres sean admitidas en una tasa ya no digamos superior sino igual a la de los hombres. A pesar de que son ellas las que más demandan acceso a la educación superior. Un solo ejemplo, el de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En esa institución, en 2007 solicitaban acceso 27.3 mil hombres, sólo eran admitidos 7 mil; en cambio, 32.3 mil mujeres solicitaban y sólo eran admitidas 5.3 mil. De tal manera que de cada 100 hombres que demandaban ingreso se admitía a 25.5 y de cada 100 mujeres sólo a 16, una diferencia de casi 10 puntos. Por todo esto, cobra importancia el hecho de que instituciones como la UNAM y la UAM ya hayan incorporado el promedio como criterio de ingreso. En el caso de la UNAM, aproximadamente la mitad del total de admitidos no ingresa a la licenciatura mediante un examen estandarizado, sino con base en el promedio aprobatorio obtenido en el nivel medio superior de la propia universidad. En el caso de la UAM, a partir de 2008 se cambió el criterio, de tal manera que ahora el resultado del examen, que vale 70% de la calificación para ingresar, se combina con el promedio de bachillerato que representa 30% de la calificación global para el ingreso. Como resultado, disminuyó sensiblemente la tasa de exclusión de las mujeres. Actualmente, en un año dado, por cada 100 hombres entran 21, y por cada 100 mujeres, 17.¹⁹ Una diferencia ahora de cuatro puntos. Sin embargo, esta modificación no parece tener impacto alguno en la tasa de exclusión por razones de origen social, se admite con las mismas tasas a los egresados de bachilleratos públicos como el Colegio de Bachilleres (Colbach) y, con tasas mucho más altas, a los de escuelas privadas.

Esto muestra las limitaciones que puede tener este tipo de combinaciones, y sirve para destacar entonces el ejemplo de otra universidad, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), donde el grueso de los estudiantes ingresa mediante un sorteo ciego porque hasta 14 mil solicitan ingreso y sólo hay entre 3 y 4 mil lugares disponibles. En el sorteo, todos tienen la misma oportunidad de ingreso (e, interesante, eso sólo ha bastado para que en esa institución ahora sean una absoluta mayoría los jóvenes provenientes de familias de los deciles más bajos de ingreso familiar), pero además —como mecanismo de equidad— puede admitir a otros grupos que no pasan por el sorteo. Con esto, el criterio de equidad para ciertos grupos se

¹⁶ Ceneval, *Informe de resultados, 1996-1997*, Ciudad de México, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, 1997, p. 18.

¹⁷ Todas las citas pueden consultarse en Hugo Aboites, *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México (1982-2012). Historia de poder y resistencia*, México, UAM/Clacso/Itaca, 2012, pp. 451-452.

¹⁸ *Ibid.*, p. 494, cuadro 8.2.

¹⁹ UAM, *Anuario estadístico 2007 y 2008*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, en <http://www.uam.mx>



combina con el trato igualitario para la mayoría. Lo fundamental, sin embargo, no es un procedimiento determinado, sino la clara voluntad de las comunidades y sus dirigencias de plantearse y abrir nuevas formas de ingreso a quienes han sido tradicionalmente excluidos. Y, de paso y no menos importante, cumplir con lo que sería ya entonces un mandato constitucional.

2. Por otro lado, porque si realmente se asume la gratuidad, se refuerzan en los hechos las posibilidades de acceso a la universidad para los más excluidos. Aunque resulten admitidos tienen el obstáculo económico. Ya en párrafos anteriores se señalaba que en los niveles más bajos de ingreso familiar, las cuotas de inscripción, colegiaturas y gastos por trámites de documentos y similares en la institución representan

un monto importante del ingreso familiar. Pero no basta con cancelar esos cobros para lograr la gratuidad real. Es muy poco realista pensar sólo en ese tipo de pagos. Yendo más lejos, gratuidad significa remover o mitigar lo más posible cualquier gasto que signifique que por razones de origen social se obstaculiza el ingreso y la permanencia de un segmento importante de personas. Y así entendida, la gratuidad significa incluir también apoyos tales como fotocopias, comedores universitarios, libros y materiales a bajo costo, así como gestiones para obtener transporte gratuito. Con un paquete como este, es posible decir que una institución prácticamente ya no pone barreras de tipo económico para el ingreso de todos a la educación superior, salvo la del cupo, claro está.

En la UAM, a partir de 2008, se cambió el criterio de ingreso y disminuyó sensiblemente la tasa de exclusión de las mujeres.

Fotografía:
Yolanda Arango

3. Finalmente, porque se incluye el criterio de la democracia de manera general. Este concepto ya existe actualmente en el artículo 3º de la Constitución, fracción II, inciso a, como criterio para orientar la educación, pero «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». Como puede notarse, en este texto vigente desde 1946, no se habla de que la educación deba ser democrática, sino qué contenidos en torno a ella deben enseñarse. En la Iniciativa, sin embargo, sin suprimir lo anterior, la democracia aparece mucho antes, significativamente en el primer párrafo del artículo, como un principio amplio respecto de cómo debe ser la educación: democrática. Así, dice: «El Estado garantizará su impartición, la cual debe cumplir con los principios de ser universal, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral, equitativa y de excelencia».²⁰

En resumen, en la redacción de 1946, la democracia nunca se vincula con la manera de organizar y vivir la experiencia escolar, pero ahora expresamente se dice que la educación debe cumplir con los principios democráticos. Este es un cambio fundamental. Y sería una interpelación directa a todo un sistema escolar conocido por su autoritarismo y rigidez, y también a las universidades autónomas. Desde estas instituciones debe recuperarse para todo el sistema escolar la noción de que debe educarse en la democracia, ejerciéndola, y no como un contenido cuya definición debe aprenderse, sino como una práctica, un sistema de vida institucional, cotidiano, donde se aprende que lo normal es la discusión y el llegar a acuerdos de manera colectiva.

El futuro de un país democrático depende en gran medida no sólo del estudio de nociones como las elecciones y en recalcar la importancia de la participación en abstracto, sino de la constante práctica en la educación de niños y niñas de la participación igualitaria en los procesos colegiados y horizontales de toma de decisiones. Esto

es particularmente importante en el nivel superior pues ahí se forman quienes serán parte del segmento más educado e influyente de la sociedad y no pocos de ellos, a su vez, serán maestros, ocuparán puestos de alta responsabilidad política, social y profesional en su localidad y en el país. A las instituciones de educación superior corresponde por tanto promover a nivel nacional y establecer prácticas de conducción democrática de la institución(es) o, en su caso, reforzarlas y ampliarlas. De tal manera que en la designación de rectores, directores, coordinadores y otros cargos, así como la aprobación de todos los acuerdos y reglamentos, estén las manos de órganos o los procedimientos de participación de la comunidad, y lo mismo respecto de la determinación del uso del patrimonio y presupuesto y su revisión.

Ante la propuesta de asumir como principios la igualdad y equidad, la democracia y, además, la búsqueda de bienestar a través de la educación, y también frente a las ambigüedades de la misma Iniciativa (la inclusión del principio de «excelencia»), las universidades, sobre todo las autónomas, tienen frente a sí tres grandes opciones.

Argumentando la autonomía, pueden asumir la postura de cuestionar el nuevo marco constitucional, buscar protección legal, o sólo de palabra asumir que se toman en cuenta los cambios radicales en el panorama que trae consigo la Iniciativa de modificación constitucional, pero no hacer algo significativo en esa dirección. Aquí se podría incluir la posibilidad de que se conciba como la reforma constitucional el hacer algunos cambios en la organización institucional, en la docencia, la administración o la orientación académica, pero sin tocar los puntos centrales de la Iniciativa. Asumir esta postura, sin embargo, podría tener aspectos conflictivos por cuanto en ella se establece la obligación del Estado de «garantizar» a los estudiantes, a la sociedad y a cualquier persona, el derecho que tiene a que la educación se imparta de acuerdo con los principios señalados de gratuidad, obligatoriedad, democracia y demás que se mencionan. Menos conflictiva, pero igualmente externa a las comunidades, sería la decisión gubernamental de generar apremios o estímulos para que las instituciones y comunidades avancen por esta ruta. Esta ruta, sin embargo, probablemente no generaría condiciones propicias para demandar al Estado incrementos de tal calibre que permitan aumentos sustanciales a la matrícula.

Una segunda postura sería la de esperar y ver qué ocurre desde el gobierno, desde otras instituciones o desde los reclamos de sectores sociales que amparados en el nuevo marco, busquen y presionen a desde dentro y fuera que la universidad asuma la letra y el espíritu de la modificación constitucional y que dé inicio a un proceso de cambio. Esta opción de esperar y ver qué pasa tendría el problema de que el gobierno u otras instituciones podrían comenzar a definir cómo interpretar este nuevo marco y que fueran luego las

²⁰ Andrés Manuel López Obrador, *op. cit.*



modalidades generadas en otras instancias o en una dependencia gubernamental o en una ley del Congreso las que rijan lo que debe aplicarse en todas las instituciones.

Obviamente la tercera sería la más deseable: que la comunidad universitaria y sus autoridades reconozcan que se está entrando en una nueva etapa y retomaran e incluso fueran más allá del nuevo marco constitucional. Para eso habría que generar propuestas concretas desde la comunidad, los órganos colegiados, las instancias de conducción institucional e iniciar un proceso de discusión y acuerdos en ese sentido, para establecer cómo se respetaría el derecho al ingreso de los aspirantes, qué alcance se le darían a la gratuidad y a la vida democrática. Para empezar. Ya colocadas en este camino, las instituciones tendrían legitimidad y consenso social para demandar no sólo aumentos en los recursos suficientes para fortalecerse y ampliarse, sino también para impulsar que se abran otras universidades autónomas ahí donde la demanda y los tipos específicos de demanda, en el marco de las necesidades regionales de conocimiento, lo estén convocando. Si no ocurre así, las autónomas seguirán estancadas frente al crecimiento de otras modalidades de educación superior.

Conclusión

Como se decía anteriormente, estamos ante la muy concreta posibilidad de un cambio muy importante en la vida de las instituciones de educación superior. Las propuestas gubernamentales (que son en realidad el fruto de años de movilizaciones, protestas y demandas) son las que van más allá de sí mismas. Abren la posibilidad no sólo de que las comunidades les den otros significados no pensados por los redactores, sino que se desborden además inesperadamente a otras áreas del quehacer institucional y allí planteen también cambios muy importantes. Como, por ejemplo, el tema

de la relación con las grandes empresas y el énfasis en la comercialización del conocimiento. Y también el tema de la excelencia. Este es un principio que debe aplicarse no para describir a los estudiantes y maestros, sino a los insumos que para la formación aportan el sistema educativo y las instituciones. De otra manera, será sólo una manera de referirse a la problemática noción de «calidad».

Por todo esto, como también anticipábamos, se trata de la posibilidad de toda una nueva etapa en la vida de las universidades e instituciones de educación superior. Sobre todo para las autónomas es una especie de última llamada. O se fortalecen y revitalizan para crear condiciones para recuperar espacios frente a gobiernos poco entusiastas o continuará indefectiblemente su declive.

Aprovechar la actual coyuntura significa repensarse a fondo y a la luz de una propuesta muy distinta a la neoliberal, posicionarse frente a la sociedad y frente a los siempre marginados, como un espacio de inclusión y respuesta a sus necesidades de conocimiento. Es la oportunidad de definirse frente a los grandes problemas regionales y nacionales, como literalmente expresan muchas de sus leyes orgánicas. Significa la posibilidad de recuperar el papel tan importante que en su momento tuvieron en la historia del país. 🐦