

LGES: contradicciones y realidades del nuevo marco legal para la educación superior y la universidad autónoma

HUGO ABOITES*

La Ley General de Educación Superior generó grandes expectativas para finiquitar la gestión neoliberal de la educación superior e impulsar reformas institucionales, sobre todo en las públicas y autónomas, que padecen problemas financieros, autonómicos, laborales y estudiantiles. Sin embargo, la Ley es contradictoria porque si bien incluye preceptos y demandas históricos, también anula sus promesas y alcances. Al respecto, se observa una serie de contradicciones sobre los derechos a la educación, la gratuidad, así como en la ampliación de la matrícula, la privatización, la política neoliberal de evaluación y acreditación, la política de precarización y diferenciación laboral, los estudiantes y la falta de democracia universitaria para el ejercicio de la libertad de cátedra, expresión de las ideas e investigación. Además, la Ley sujeta a las instituciones a un Sistema y un Consejo de Coordinación, que representan un esquema de control e intervención, donde la coordinación de la educación superior y las universidades autónomas recae en la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de los estados. El único recurso está en retomar la historia centenaria de resistencias y luchas universitarias.

La propuesta de una Ley General de Educación Superior (LGES), algunos de cuyos rasgos comenzaron a darse a conocer con más precisión hace tres años, abrió grandes expectativas de que se crearía un marco que permitiera y estimulara la generación de procesos de reforma al interior de las propias instituciones de educación superior, especialmente en las universidades públicas y autónomas, las cuales crecientemente se habían venido convirtiendo en un sector apartado, problemático muchas veces, y con serios problemas estudiantiles, laborales, de autonomía y financiamiento. El discurso oficial de dichos momentos alentaba esas expectativas y generaba incluso entusiasmo. El derecho a la educación, la gratuidad, el fin de la evaluación y el coto a la privatización,

tan sólo esos temas representaban un nuevo espacio que planteaba el fin del neoliberalismo, era claro que podía entreverse un nuevo horizonte radical para la educación superior. En el número 22 de *Observatorio del Desarrollo. Investigación, reflexión y análisis* valorábamos esas expectativas con base en lo que se señalaba desde 2018. El panorama no podía ser más alentador.

Ahora que se conoce finalmente el resultado de un largo itinerario de borradores, cambios, pronunciamientos, críticas y presiones, podemos comenzar a valorar el contenido y alcance de la LGES de abril de 2021 por sí misma: en primer lugar, algunos de sus temas principales y, en segundo, el significado de los profundos cambios para la conducción institucional. Desde esta óptica se puede

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



entender el alcance de esa Ley en el contexto de las legislaciones y conflictos experimentados en el sector a lo largo de 100 años.

Promesas y contradicciones de la Ley General de Educación

Podemos identificar algunas de las contradicciones que pueden llegar a ser claves. Las llamamos así retomando a Bolívar Echeverría cuando expresa que «cada forma determinada de lo humano, al cultivarse a sí misma, cultivaría también simultáneamente, una contradicción que la constituye».¹ A partir de esa idea es posible pensar en las respuestas que genera una sobreimposición como ésta en la historia de la educación superior mexicana. Como la contradicción entre la historia de las luchas por la autonomía y libertad y un nuevo esquema de control. Contradicciones que pueden disparar procesos de respuesta con gran fuerza transformadora o, por lo menos, capaces de modificar y dificultar en una medida importante la aplicación y, en su caso, el despliegue de las potencialidades restrictivas y de control que se busca con esta nueva legalidad. Al mismo tiempo que los creadores de la Ley se sienten obligados a incluir los derechos a la educación, a la participación y a la gratuidad, lo que responde, por otro lado, a una historia de luchas y demandas objetivas que vienen desde el inicio del periodo neoliberal.

¹ Bolívar Echeverría, *La modernidad de lo barroco*, México, Era, 1998, p. 138.

Ello aunado al hecho de que se vean obligados a reprimir y nulificar precisamente esas promesas; expresa, además, la profundidad y la clase de lucha que se dio primero de manera oculta y después la lucha de clases que a partir de ahora comienza por los derechos elementales.

Primera contradicción: el derecho a la educación. Este estratégico tema se toca en el artículo 4º de la LGES. Allí se establece con toda claridad el derecho a la educación, pero ahí mismo inmediatamente se le nulifica y así se propone un histórico retroceso. En anteriores piezas legislativas quienes gobiernan no habían tocado el tema del derecho a la educación en el nivel de educación superior. Había entonces un vacío que fue aprovechado por la industria de la evaluación y las tendencias excluyentes de la educación para generar, con base en la evaluación, una visión de privilegio y elitismo en torno al acceso a este nivel. La ausencia de reglamentación permitía interpretaciones positivas sobre el alcance de ese derecho (que desde 1993 estaba ya incluido de manera general en la Constitución), mismas que servían para organizar la resistencia. Por eso, desde el sector de estudiantes y maestros preocupados por el tema se dio la bienvenida a la propuesta inicial del gobierno de la Cuarta Transformación (4T) de incorporar este derecho; sin embargo, el sector que durante décadas se benefició de la ausencia de tal derecho reaccionó y mediante presiones consiguió que se agregara una línea al final del

Los derechos a la educación, a la participación, a la gratuidad, responden a una historia de luchas y demandas objetivas que vienen desde el inicio del periodo neoliberal, pero el hecho mismo de que se vea obligado a reprimir y nulificar precisamente esas promesas, expresa la profundidad y la clase de lucha que se dio primero de manera oculta.

primer párrafo del artículo. Esa frase todo lo cambia: las autoridades de las instituciones decidirán quién tiene derecho a la educación superior, como cuando en 1980 se les concedió que también ellas unilateralmente decidieran las relaciones laborales con los trabajadores universitarios. Véase el artículo:

Artículo 4. De acuerdo con lo dispuesto en la fracción X del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al principio constitucional de igualdad y no discriminación, el Estado instrumentará políticas para *garantizar el acceso a la educación superior a toda persona que acredite, con el certificado de bachillerato o equivalente, la terminación de los estudios correspondientes al tipo medio superior y que cumpla con los requisitos que establezcan las instituciones de educación superior.*

Este artículo contradice la realidad del proceso de construcción y lucha que ha reivindicado este derecho durante décadas, y no sólo desde la oposición. Sin condicionamiento, también aparece en el artículo tercero de la Constitución de 1993: «Todo individuo tiene derecho a recibir educación». La actual redacción contradice además la expectativa que cientos de miles de jóvenes y sus familias tenían de una transformación real y a fondo en un asunto que desde el enorme crecimiento de la demanda en los 1990 ha sido uno de los pilares de la construcción neoliberal de la educación.

El primer párrafo del artículo 4 es también contradictorio en sí mismo. Comienza enarbolando los principios de igualdad y no discriminación, pero al final, al hablar de requisitos, los contradice, pues si cada institución establecerá sus requisitos, y algunos tan discriminatorios como las aportaciones económicas, adiós a la igualdad y no discriminación. De ahí que académicos, estudiantes y más de 100 sindicatos de la educación y la cultura insistieron una y otra vez ante los integrantes de la Cámara originaria (el Senado de la República) en la necesidad de quitar esa frase o al menos darle cierto contrapeso agregando otra que mandate que los requisitos deben cumplir los derechos humanos elementales. Los senadores entendieron bien la queja y la propuesta, argüían que los términos de este artículo venían desde «arriba», apuntando en dirección a la cúspide de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que a su vez tenía a su alrededor las voces que sí escuchaba. La falta de democracia, de una conducción al menos progresista de la educación y de una verdadera independencia del poder legislativo enviaron de nueva cuenta al fondo una demanda básica, pilar de credibilidad en las promesas.

Y cuando se habla de requisitos, también hay que ver la realidad. Es oportuno echar un vistazo a los requisitos hasta hoy existentes en las diversas universidades, porque es muy posible que, alentados por este excepcional artículo 4, en el futuro inmediato surjan más. Un muestreo no aleatorio realizado por este autor a fines de 2020 muestra que el examen de selección —frecuentemente del Centro Nacional

para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval)— es uno de los requisitos que, con todo y la reiterada promesa del candidato y presidente Andrés Manuel López Obrador de eliminarlos, ahora se fortalecen por el mero hecho de que se diga que son «requisitos», ya que adquieren un estatus legal que no tenían anteriormente. Hay instituciones que hablan de «una batería de exámenes» y de requisitos de cuotas de inscripción y demás gastos. Otras instituciones prefieren no anunciar públicamente sus requisitos, citan a entrevistas, se plantea compatibilidad ideológica, determinado promedio (en alguna institución se exige 8.5); unas más, 90 por ciento de asistencia en bachillerato y ningún examen extraordinario durante la preparatoria.²

Segunda contradicción: la gratuidad. «Toda la educación que el Estado imparta será gratuita», dice la Constitución (art. 3) desde 1946 y, con otra redacción, desde 1917 se asentaba: «En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria». Este principio constitucional básico nacido de una revolución social, ahora en la LGES tiende a diluirse. A pesar de que la educación superior ya es parte central del quehacer educativo del Estado, el estrecho confinamiento político en que se genera la Ley conlleva también a esa profunda contradicción. En efecto, la novedad es que en la LGES aprobada la gratuidad desaparece y la sustituye otra cosa: la «transición gradual hacia la gratuidad». Que obviamente es una cosa distinta, indefinida en el contenido y en el tiempo, que hace previsible una larga posposición. Además, se establece que esta «transición gradual (...) en ningún caso afectará (...) las finanzas de las instituciones de educación superior». Es decir, basta con que una institución argumente bien que la cancelación de las cuotas le causa una disminución en sus ingresos —algo evidente— para que siga dentro de la Ley si se niega a implantarla. Ello es una demostración del poder fáctico de los rectores asociados que hay en la educación superior. Como posible solución se anuncia que las legislaturas estatales y federal «deberán

² Hugo Aboites, «Cambio en la SEP: una decisión de fondo», *La Jornada*, 19 de diciembre de 2020.

destinar los recursos en el Presupuesto de Egresos», se supone, para compensar esa pérdida. En el caso de las universidades autónomas todavía aparece un enunciado más vago, pues se dice que «propondrán mecanismos para la transición gradual hacia la gratuidad», frase que sugiere que la institución decidirá si dicta o no los mecanismos, además se la refuerza en su incierto futuro con la expresión «sin que en ningún caso se afecte el cumplimiento de sus fines ni las finanzas institucionales» (art. 66). Si se aplican los mismos criterios en favor de los estudiantes, sólo habría aumentos o existencia de colegiaturas «si no se afectan los recursos familiares de los estudiantes» y, si la institución presiona mucho, se aceptaría que serán a «largo plazo» y entonces «de manera gradual». Volviendo a la situación actual, en la Constitución no existen estos condicionamientos para la gratuidad, ni en leyes reglamentarias ni en otros niveles educativos; ello es indicativo de que el tema se pospondrá indefinidamente. El derecho a la gratuidad no se cancela, se diluye.

Tercera contradicción: ampliación sustancial de la matrícula. Otro problema adicional es que con base en la modificación constitucional la Ley obliga al Estado a ofrecer educación superior generalizada, para ese efecto las instituciones de educación superior deberán recibir fondos suficientes para ampliar su matrícula. En este caso, los redactores ya conocen el camino y plantean otra vez la noción «de manera gradual», y, como para consolar, a «largo plazo».

Artículo 64. En el Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda se establecerá un *fondo* federal especial destinado a asegurar a *largo plazo* los recursos económicos suficientes para la obligatoriedad, *de manera gradual*, de los servicios de educación superior (...) los montos asignados a las instituciones públicas de educación superior, a partir del fondo federal especial, no podrán ser considerados, en ningún caso, como sustitutivos, parcial o totalmente, de los montos correspondientes a los recursos ordinarios (cursivas nuestras).

Como en los dos anteriores temas, la construcción de los artículos es tal que propicia que las instituciones adopten posiciones aún más conservadoras que las actuales y continúen con el desperdicio de recursos, lo que significa una burocracia con altas remuneraciones y privilegios. Hay instituciones que, sin necesidad de recibir fondos específicos adicionales, han llevado a cabo repetidos aumentos en la matrícula, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Mediante reacomodos de fondos y reducción de gastos innecesarios han podido responder de manera limitada pero eficaz a la presión de aspirantes o comunidades. Con este artículo ahora tendrían una razón más —muy buena, además— para no hacerlo. La redacción del artículo, como en los casos del derecho a la educación y la gratuidad, quita a las instituciones la responsabilidad

de gestionar más fondos para estos fines, pues se insiste en una disciplina fiscal que impide transferencias indebidas entre los capítulos del gasto.

Cuarta contradicción: carácter profundamente privatizador de la Ley. No sólo porque pospone a una fecha incierta la gratuidad (y la gratuidad es para muchas familias, lo que hace la diferencia), sino porque estimula a que se continúe con el pago de colegiaturas durante un tiempo que amenaza con no ser breve. Pero hay más, en otra parte de la Ley se establecen dos fracciones que son un estímulo a la obtención de recursos propios, lo que significa generalmente la venta de servicios y el establecimiento de convenios con empresas. Incluso se señala que esos fondos serán considerados como patrimonio institucional, algo que, indebidamente, no se dice de las asignaciones presupuestales y que es esencial porque permite el manejo flexible de los fondos. Las fracciones son las siguientes:

Los ingresos propios de las instituciones (...) serán complementarios a la asignación presupuestal (...) *formarán parte de su patrimonio* (...) y se destinarán para el cumplimiento de sus objetivos y programas de desarrollo institucional (art. 67, IX).

Por otro lado, se establece que

las instituciones públicas de educación superior, con apoyo de la Secretaría, podrán llevar a cabo programas y acciones para incrementar sus recursos, así como *ampliar y diversificar* sus fuentes de financiamiento, sin menoscabo del principio constitucional de gratuidad (art. 67, X).

El rasgo de privatización es tal vez el más importante; sin embargo, es el hecho de que se incluye formalmente a las instituciones privadas como parte de la conducción de la educación superior (y de las universidades autónomas). En el nivel básico, por ejemplo, las escuelas particulares también son parte del sistema educativo, ello no significa que se plantee —como es el caso en la superior— que la autoridad educativa del Estado (la SEP) comparta con las privadas acuerdos sobre la conducción del sistema.

Quinta contradicción. Se retoma la infraestructura neoliberal de políticas, acuerdos y prácticas de evaluación y acreditación. Al incorporar ahora en la Ley esas políticas, acuerdos y prácticas, se les da lo que no tuvieron en estos pasados 30 años: legalidad. Se institucionaliza, por ejemplo, la evaluación, una de las prácticas más neoliberales y restrictivas para estudiantes, personal académico, programas e instituciones. Además, se las incorpora así a la visión autoritaria y vertical de un sistema con un control único y superior. El qué debe hacerse en cada institución vendrá ahora de arriba y no de las evaluaciones y de la experiencia que genere cada institución. En efecto, se dice que

para orientar el desarrollo de la educación superior, la Secretaría [SEP] elaborará un Programa Nacional de Educación Superior, que incluya objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas globales para cada uno de los subsistemas educativos, además de reconocer el diferente nivel de desarrollo de las instituciones que integran cada subsistema (art. 56).

El mismo principio de que «los propios universitarios no deben hacer esto» se aplica a las universidades de las entidades federativas: ahí el encargado de educación que nombra el gobernador es el que tiene la última palabra sobre la universidad autónoma local: «En las entidades federativas, las autoridades educativas respectivas elaborarán un Programa Estatal de Educación Superior» (art. 57). Y nada dice de qué participación tendrán en esa evaluación las comunidades de las instituciones.

Por otro lado, al momento en que se menciona la evaluación se contradice directamente la historia de rechazo a ésta desde los 1990 y, todavía más, a partir de 2012: exámenes de admisión (expresamente rechazados por el presidente), evaluación del desempeño de profesores, evaluación —acreditación— de programas e instituciones), y se recuperan conceptos como «excelencia» y «mejora continua» (acepción de «calidad») (art. 59). ¿Cómo se puede así hablar de un rompimiento con el periodo neoliberal? La evaluación de estudiantes y personal académico que se construyó y aplicó masivamente durante 30 años seguirá en forma inde-

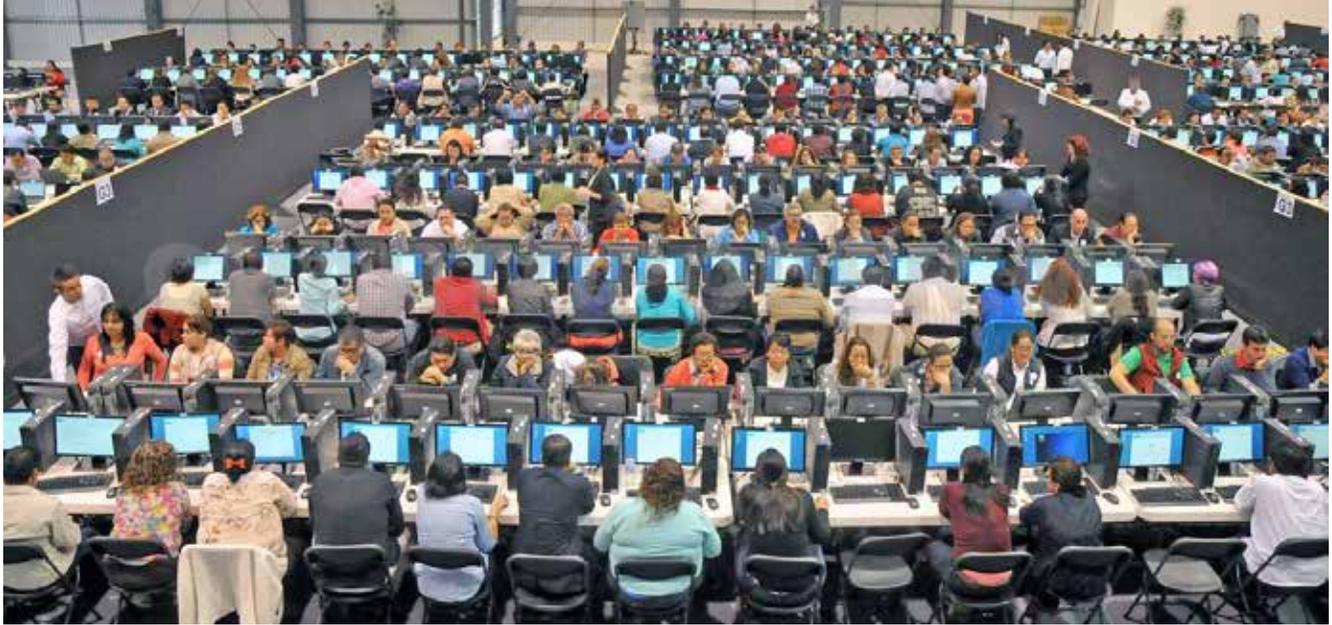
finida, incluso con el apoyo directo de funcionarios del más alto nivel y la evaluación podrá ser aumentada, pues no se plantea en la Ley limitación alguna de su extensión ni de su duración en el tiempo. Lo único detectable es un cambio de lenguaje que se esfuerza por hacer que se vea mejor la práctica de periódicamente poner en la báscula al académico para medir su productividad y definir sus ingresos: ahora se habla de «participación de los actores» y se renombra el procedimiento como «revalorización». Hablando de criterios se plantea: «IX. La *revalorización* del personal académico de las instituciones de educación superior como elemento para fortalecer la docencia y el desarrollo de la investigación científica, humanística, el desarrollo tecnológico y la innovación» (art. 59, cursivas nuestras).

Asimismo, deja la puerta abierta a todo lo demás que en el futuro y unilateralmente se considere pertinente: «XI. Los demás necesarios para que la evaluación del tipo de educación superior contribuya a los principios, fines y criterios establecidos en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos» (art. 59). Con esta frase, tan generosamente vaga, no habrá prácticamente nada en el terreno de la evaluación que considere oportuno establecer como criterio legalmente fundado.

Sexta contradicción. En el contexto laboral se manifiesta precarización, diferenciación y evaluación. Nunca como en estos últimos años se había puesto sobre la mesa con tal fuerza el problema de la precarización del trabajo en los centros de investigación y de formación en las instituciones de educación media superior y superior; sin embargo y básicamente, la LGES apenas se da por enterada. Las políticas económicas neoliberales claramente han apostado a favor del capital especulativo, a la importación de productos y servicios en un marco de competencia global, a la ausencia de planes de desarrollo económico que retomen los talentos y la fuerza de trabajo de cientos de miles de egresados de instituciones de educación superior (sólo en el posgrado se reportan más de cien mil egresados),³ y los matriculados pasaron de 355 mil a 921 mil personas de 2010 a 2020). Contribuye además al proceso de precarización la inexistencia de una política de desarrollo científico y tecnológico que presione a las más de 50 mil industrias consideradas «grandes» a ampliar su infraestructura de investigación a fin de que no dependan de las universidades públicas para sus proyectos de desarrollo industrial y al abrir centros propios de investigación y desarrollo (I+D) generen una demanda de profesionistas e investigadores ahora desempleados o precarizados.

Mientras tanto, miles de egresados (mil 249 en 2021) laboran hasta 10 o más años en espera de que se abra alguna plaza y decenas están

³ ANUIES, *Anuario estadístico de educación superior 2019-2020*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2020, en <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>



en reñida competencia por un puesto para ganar la definitividad. Como interinos, temporales, medios tiempos o de asignatura, este segmento de académicos vive en una profunda brecha laboral con salarios que son decenas de miles de pesos inferiores a los que se obtienen en plazas definitivas, con prestaciones inexistentes o muy limitadas, con contrataciones que los obligan a laborar sin pago durante semanas, y muchas veces sin siquiera la cobertura de una organización sindical que los defienda y acompañe.

Los problemas laborales, no obstante, no cesan con el logro de una plaza estable. Los sistemas de pago diferenciados (becas y estímulos) crean círculos muy diversos dentro de la planta académica en términos de ingresos y tipo de trabajo. La diferenciación de los ingresos, en algunos casos es de hasta más de cien mil pesos mensuales entre algunos académicos y en la mayoría apenas representa una cuarta parte de ese monto. Esta situación influye directamente en la capacidad de desarrollo de espacios de trabajo educativo que sean adecuados y significativos para los estudiantes.

Finalmente, se les sujeta a un régimen de evaluación constante que aumenta sensiblemente las enfermedades por el estrés del constante escrutinio y la presión implícita para producir más allá de los límites aceptables en el trabajo académico.⁴

⁴ Véase Susana Martínez Alcántara, Ignacio Méndez Ramírez, Chiharu Murata, «Becas, estímulos y sus consecuencias sobre el trabajo y la salud de docentes universitarios», *Reencuentro*, núm. 61, 2011, pp. 56-70.

La indefensión ante la evaluación y la discrecional determinación de los montos de recompensa contribuyen a un ambiente de trabajo mucho más agresivo. Todo esto complicado por el hecho de que la diferenciación en ingresos desalienta el retiro y la jubilación voluntaria. Mientras los de más edad se resisten a jubilarse, los más jóvenes académicos precarizados se agolpan a las puertas de las instituciones.

La LGES, sin embargo, hace caso omiso de estas condiciones, no plantea la posibilidad o necesidad de establecer programas específicos de incorporación para los académicos precarios o la ampliación de las universidades. Y, bajo la capa de «respeto a las condiciones de cada institución y su autonomía», simplemente se hacen llamados insuficientes y muy generales.

Ejemplos: art. 8, XXV: «El respeto a los derechos laborales de los trabajadores, *a partir de la naturaleza jurídica y normas que rigen a las instituciones* públicas de educación superior»; art. 10, XIV: «El incremento en la incorporación de académicas a plazas de tiempo completo con funciones de docencia e investigación en las áreas de ciencias, humanidades, ingenierías y tecnologías, cuando así corresponda, para lograr la paridad de género, *conforme a la normatividad de cada institución*»; y XVI: «El fortalecimiento del personal académico y de la excelencia educativa, mediante la búsqueda de condiciones laborales adecuadas y estabilidad en el empleo» (cursivas nuestras).

A los docentes se les sujeta a un régimen de evaluación constante que aumenta sensiblemente las enfermedades por el estrés del constante escrutinio y la presión implícita para producir más allá de los límites aceptables en el trabajo académico. Todo esto complicado por el hecho de que la diferenciación en ingresos desalienta el retiro y la jubilación voluntaria.

Séptima contradicción: con los estudiantes. Con grandes dificultades para ingresar, los estudiantes encuentran serios problemas para la permanencia y dependen en gran medida de apoyos como becas, un trabajo que no impida el estudio, profesores sensibles y altamente capacitados para trayectorias escolares que no son normales o adecuadas, transporte, servicios al interior de la institución, colegiaturas accesibles y requisitos amigables para mantenerse en los estudios. Todo esto, empero, con una perspectiva no muy clara de un empleo en su campo de formación y con una retribución digna. Grandes esfuerzos, pocos y muy inciertos resultados. Por más que las estadísticas institucionales muestran cifras alentadoras, en el concreto de la vida estudiantil esto no aparece. En suma, la contradicción que se está generando en el seno de los colectivos y grupos de jóvenes estudiantes —con las problemáticas específicas de su género, sobre todo de ellas y también de ellos— representa un punto de ruptura muy importante.

Ante esto, la LGES se contenta con ofrecer una serie de planteamientos sobre la formación que enfatizan particularmente en los contenidos de la Agenda 2030, impulsada por el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ese sentido, expresa que

la educación superior fomentará el desarrollo humano integral del estudiante en la construcción de saberes basado en lo siguiente: (...) El respeto y cuidado del medio ambiente, con la constante orientación hacia la sostenibilidad, con el fin de comprender y asimilar la interrelación de la naturaleza con los temas sociales y económicos, para garantizar su preservación y promover estilos de vida sustentables (art. 7, VII).

La formación en habilidades digitales y el uso responsable de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital en el proceso de construcción de saberes como mecanismo que contribuya a mejorar el desempeño y los resultados académicos (art. 7, VIII).

Desarrollo de habilidades socioemocionales que permitan adquirir y generar conocimientos, fortalecer la capacidad para aprender a pensar, sentir, actuar y desarrollarse como persona integrante de una comunidad (art. 7, IX).

Octava contradicción: falta de democracia y libertad. Por último, en la base de prácticamente todas las contradicciones expresadas está la contradicción fundamental que significa la falta de democracia en y para una universidad de libre cátedra, libre expresión de las ideas y libre investigación. De hecho, el proceso mismo de larga discusión y aprobación de la LGES es aleccionador en este punto. El borrador fue una y otra vez sometido a la consideración de los rectores universitarios organizados en la Asociación Nacional de Universidades

e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), de políticos y expertos afines, pero nunca de los estudiantes y trabajadores universitarios, y sus opiniones y puntos de vista, apenas permitidos en las audiencias públicas, fueron sistemáticamente marginados. La reciente declaración del rector de la UNAM, Enrique Graue («estamos satisfechos con la Ley aprobada»), muestra la otra cara del proceso. La falta de participación democrática para esta re-creación de la universidad que hace la Ley, se corresponde con la ausencia de consulta al interior de las instituciones. En ningún momento la Ley plantea la necesidad, que muchos han expresado, de una reformulación del poder al interior de las instituciones. Después de casi un siglo, los universitarios de la UNAM no pueden ir a una urna y votar por los candidatos a rector, sino que hay un proceso secreto en el que una decena de «personalidades» selecciona al que consideran el mejor. Y no es un problema conceptual. Las decisiones centralizadas, por fuera de la participación de los actores fundamentales, han causado enormes conflictos y problemas en las instituciones. El ejemplo clásico es el de la UNAM de 1999, pero, menos conocido, el de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de 1998 donde casi por las mismas razones estuvo a punto de estallar un conflicto huelguístico, de no ser por la acertada decisión del rector de ese momento de retirar su propuesta de que el Ceneval aplicara exámenes de salida a los estudiantes. El aire cargado de autoritarismo en las instituciones hace que este permee todos los papeles y rincones de la institución.

En ese sentido, revisar como comunidades el impacto de la LGES sería un primer ejercicio de participación democrática que permitiría matizar o contener sus efectos y entrar a discusiones más importantes. Si es claro que esta Ley establece que una legislatura no puede llegar y cambiar por su cuenta la Ley Orgánica sin la aprobación de las autoridades y una consulta interna; también debe ser claro que no se puede negar a trabajadores y estudiantes la posibilidad efectiva de plantear, con un respaldo amplio de la comunidad, un cambio en la norma que rige a la universidad. En eso la LGES indirectamente atenta contra un derecho

de ciudadanos a llevar a la consideración del Congreso de la Unión o local un proyecto de iniciativa de revisión y modificación de una ley orgánica. De otra manera será evidente que la disposición de la LGES no tiene como fin principal resguardar a la institución de cambios legales hostiles, sino sobre todo de proteger los intereses de las autoridades de mantener un estado de cosas que los beneficia. En esta situación hay que recordar que una y otra vez el Estado ha intervenido para imponer o mantener una legislación que establezca una estructura de poder que le garantice control y paz, además del resguardo de intereses políticos.

Un nuevo esquema de control e intervención en la educación superior y la universidad autónoma

Todo este abundante listado y, además, de contradicciones muy importantes habla claramente de la amplitud con que la Ley plantea o convenientemente omite la intervención del Estado en la educación superior. Parece que no hay un aspecto que se deje fuera con esta Ley con intenciones de refundación. Primero veamos por qué es esta una novedad importante.

El cambio constitucional de 2019: integración de la universidad a la función educativa del Estado

El nuevo artículo tercero constitucional generado por la 4T en mayo 2019 plantea un cambio radical al estatus de la relación del Estado con la educación superior y autónoma. Ese nivel educativo, en contraste con los otros, no aparece nunca y ni por equivocación mencionado en la Constitución, ni en 1917, ni en 1934, ni en 1946. Eso significa que constitucionalmente hablando en ese momento la educación superior y autónoma no era reconocida como parte de la educación del Estado. Es sólo hasta 1980 que por razones estrictamente laborales (que más adelante describimos) se incluye en una fracción del 3 constitucional a la universidad autónoma. En 1993 se realiza una modificación constitucional y por primera vez se menciona la educación superior. Sin embargo, sigue sin considerársele parte del sistema educativo; en concreto, no se dice que

las instituciones de educación superior y las autónomas imparten educación. Esta era una situación muy curiosa porque era obvio que se impartía educación —y educó a cientos de miles y no pocos de sus titulados eran y son ministros, secretarios de Estado y hasta presidentes—, pero a pesar de ello no se consideraba todavía como una modalidad a través de la cual el Estado impartía educación. El texto evade el asunto.⁵ Será hasta 2019 cuando en la Constitución claramente se incorpora a la educación superior a las tareas educativas del Estado, en definitiva la educación pasa a ser parte del Estado. Esto cambia de manera radical la relación entre el Estado y el sector educativo. Si se pregunta por qué un distanciamiento de más de un siglo, la respuesta con una palabra —que luego se explica a lo largo del artículo— es desconfianza. Las tempranas experiencias con la universidad autónoma (y las posteriores) van creando una reticencia muy importante hasta todavía el día de hoy respecto de la autonomía. Y eso explica también, adelantamos, porqué se llena a la LGES de tantos elementos que detallan a fondo qué hacer y, por tanto, qué no hacer en la educación superior. Se crea incluso un sistema para que quede directamente bajo control del Estado. Es decir, para incluir a la universidad autónoma, casi se le pide que deje de ser autónoma.

El texto constitucional que finalmente la incorpora, en primer lugar, dice lo siguiente: «El Estado —federación, estados, Ciudad de México y municipios— *impartirá* y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y *superior*» (art. 3 constitucional, primer párrafo, cursivas nuestras). Si se compara este texto con el de 1993 (citado atrás en nota 5) se verá claro el cambio: el Estado ya no sólo se encarga de «promover y atender» a este nivel educativo sino que lo incorpora como propio.

En segundo lugar, declara que la educación superior es obligatoria. Así, dice que otros niveles «y la media superior *serán obligatorias*, [y que] *la educación superior lo será* en términos de la fracción X del presente artículo» (cursivas nuestras).⁶

Finalmente, en tercer lugar, establece que «corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, *gratuita* y laica» (cursivas nuestras). Si la frase «atenderá y apoyará» de 1993 indicaba una débil relación de autoridad Estado-universidad y educación superior, ahora queda claro que el jefe o rector será el Estado.

⁵ Véase cómo el texto de 1993 evade incluir a la educación superior en el art. 3 constitucional fracción V: «Además de *impartir* la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo [del tercero constitucional], el Estado *promoverá* y *atenderá* todos los tipos y modalidades educativas incluyendo la *educación superior*, necesarios para el desarrollo de la Nación» (cursivas del autor).

⁶ Fracción X del art. 3 constitucional modificado en 2019: «La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas».

Habrá que ver entonces cómo en concreto y en qué forma se reconstruye la relación con el Estado a partir de esta sorprendente nueva definición de las relaciones. Ya veíamos en las primeras páginas de este texto algunas de las más inmediatas y visibles consecuencias, falta ver cuál es el significado que tiene el que la educación superior y autónoma pasen a formar parte de un sistema.

La Ley General de Educación Superior (2021)

A diferencia de su antecesora (la Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978) que era muy corta (sólo 27 artículos) y se ocupaba principalmente de la concurrencia de financiamientos para las instituciones de educación superior, como anticipábamos, la LGES abarca muchos otros temas, contiene 77 artículos y 18 transitorios.

La educación superior se convierte en un Sistema Nacional

Con la LGES se crea el Sistema Nacional de Educación Superior que logra que las instituciones autónomas pierdan su especificidad y se conviertan en una parte de un conjunto sumamente heterogéneo de centros de educación superior. Este Sistema controla por primera vez la autonomía, la cual queda bajo la coordinación directa de la SEP y más adelante sujeta a los acuerdos de un Consejo Nacional de Coordinación. Como señala la LGES, «corresponden de manera *exclusiva* a la autoridad educativa las atribuciones siguientes: (...) III. *Coordinar el Sistema Nacional de Educación Superior*» (art. 47 y II, cursivas nuestras), donde «autoridad educativa» se refiere a la SEP.

Este Sistema no sólo establece quién controla sino que automáticamente el control se convierte en intervención. En el presente caso, en términos muy generales, y señalando de manera específica cuál es entonces el quehacer que debe asumir la institución autónoma integrada al Sistema. Así, dice que las instituciones integrantes, con todo respeto a su autonomía, como suele afirmarse cuando ésta se transgrede «coadyuvarán al cumplimiento de la programación estratégica que determine el

Sistema Educativo Nacional» (art. 21). Lo anterior significa un poder único, centralizado y vertical que ahora se proyecta sobre toda la educación superior.

La Ley habla luego de subsistemas, tres en concreto, cuya nomenclatura contribuye todavía más a invisibilizar instituciones como las autónomas (LGES, cap. III, art. 28ss). En ese sentido, hay un subsistema universitario (ni siquiera de autónomas) y en él quedan incluidos hasta 14 tipos diferentes de instituciones, incluyendo el privado que cuenta con miles de planteles (art. 29). La UNAM, UAM, Universidad Veracruzana, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Baja California y todas las demás, se pierden entre miles más. Lo mismo sucede con las instituciones que componen el subsistema de instituciones tecnológicas. En éste hay 11 tipos distintos de instituciones, incluyendo —pero sin que siquiera se le mencione— al IPN (art. 30); y, en otro subsistema, a todas las normales e instituciones de formación docente, públicas y privadas (art. 31). Reclasifica y vencerás.

Por otro lado, esta idea de Sistema Nacional responde bien a inquietudes que la ANUIES ya manifestaba hace cinco años en su documento *Plan de Desarrollo Visión 2030*:

En la actualidad, las instituciones de educación superior se desenvuelven en ambientes dinámicos con crecientes niveles de incertidumbre derivados del cambio constante en los ámbitos social, político y económico que inciden en las condiciones y en la disponibilidad de los recursos para su operación. Muchos autores denominan «ambientes turbulentos» a aquellos con un alto grado de complejidad, donde ocurren de forma rápida y simultánea cambios frecuentes con un bajo nivel de predicción.⁷

Ante la turbulencia, sujetar bien todo, poner cada cosa en su lugar es lo más importante. En su forma más rudimentaria, congregar a muchos elementos dispersos aumenta la capacidad de control sobre el todo y sus partes, por el simple hecho de colocarse en la cúspide del Sistema. Un sistema reconocido por cada uno de sus integrantes permite, además, como veremos, intervenir mediante la aceptación de normas para todos que son acatadas por cada elemento individual. El interlocutor —en este caso la coordinación, es decir, la SEP— preside sobre el conjunto indiferenciado con mucha mayor eficacia que antes, si ese conjunto estaba disperso y no tenía noción de una coordinación a la cabeza, única para todos. Aunque en la teoría de sistemas tienen cabida aproximaciones mucho más sofisticadas, que descansan, por ejemplo, en la premisa de adquirir primero un profundo conocimiento de las partes y de las dinámicas que espontáneamente se generan, deben provecharse para intervenir sin crear el «ruido» que genera

⁷ ANUIES, *Plan de Desarrollo Institucional Visión 2030*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2016, pp. 7-8.

una iniciativa que se ve como externa. No obstante, esta última aproximación no se vislumbra en el articulado de la Ley.

Después de la aprobación de una serie de leyes que en los últimos 10 años hacen posible intervenir en la vida interna de las instituciones, la integración en un Sistema viene a completar abiertamente el inicial proceso de intervención, avanzando paso a paso y ley a ley. Así, sin la menor discusión en las universidades públicas se ha avanzado a una regulación de los aspectos financieros, como el gasto, remuneraciones, auditoría, pero también en el tema de derechos humanos, seguridad, transparencia, violencia de género. Las autónomas nunca dijeron una sola palabra.

Como puede verse en el ejemplo de las leyes y como se anuncia en los términos en que se crea el Sistema no hay que esperar mucho de «mejoramiento» o «excelencia» a partir del Sistema. Según se ha visto es enorme la variedad de instituciones. Emitir recomendaciones, asignar quehaceres, establecer parámetros de cumplimiento de metas será una pesadilla. Para ilustrar el problema: tendremos, por un lado, a la Universidad Anáhuac de la zona y el alumnado más exclusivo de la Ciudad de México; por el otro, a la Normal Rural «Vasco de Quiroga» de Tiripetío, Michoacán, y por ahí el IPN, y una de las muchas escuelas de gastronomía particulares. Con el propósito de acordar un objetivo educativo donde quepan los estudiantes y académicos y administrativos (los tres primeros rangos de integrantes del Sistema) será necesario hacerlo tan vago como decir que todos estamos comprometidos con la excelencia y no mucho más. Es evidente que quienes concibieron y redactaron esta Ley son conscientes del peso enorme de la diferenciación; no obstante, eso no los desalentó porque en realidad un sistema con estas características no tiene un fin primordialmente académico-educativo sino sobre todo político: agrupar, controlar, dar una sensación de comunalidad que permita al liderazgo inclinar a posturas muy generales, pero políticamente valiosísimas.



El Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior

La segunda gran manera como se plantea la subordinación de las autónomas e instituciones de educación superior y, por consiguiente la intervención gubernamental, es mucho más directa. Se plantea a través de la creación de una instancia llamada Consejo Nacional de Coordinación de la Educación Superior, que es una entidad colectiva de conducción mucho más reducida y flexible (179 integrantes), y que se orienta a la deliberación, construcción de consensos y toma de acuerdos. Al frente de este Consejo se encuentra el gobierno, en concreto las personas titulares de la SEP, la Subsecretaría de Educación Superior, la Dirección del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y nada menos que 32 autoridades de los gobiernos de los estados y la Ciudad de México. De igual manera, se incluye a los rectores de la UNAM, UAM, IPN, Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Tecnológico Nacional de México, y hay 108, tres electos por cada una de las seis regiones y subsistemas. Asimismo, hay un rector de institución privada por cada región y siete que representan a las organizaciones de rectores de planteles públicos o privados.

La LGES describe a este espacio de interlocución y decisión de la siguiente manera:

El Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior será un órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso para *acordar las acciones y estrategias* que permitan impulsar el desarrollo de la educación superior (art. 52, I, cursivas nuestras).

Primera sesión ordinaria del Consejo Nacional de Coordinación de la Educación Superior, entidad colectiva de conducción mucho más reducida y flexible (179 integrantes), y que está especialmente orientada a la deliberación, construcción de consensos y toma de acuerdos.

De este modo, en el terreno fundamental y estratégico de quién conduce la educación superior, hay dos respuestas: 1. La autoridad federal unipersonal (SEP) y, en sus respectivos ámbitos, los titulares del ramo estatales y municipales. 2. El conjunto de funcionarios y titulares de instituciones que ejercen el liderazgo dentro del Consejo y que en su mayoría han sido escogidos —como muchos otros rectores— por las juntas de gobierno o son nombrados por otras autoridades, como la SEP. Además, el sector privado que tendrá una representación formal y oficial, con voz y voto en la conducción del Sistema Nacional de Educación Superior.

En ese sentido, después de un recorrido de más de 100 años de luchas por la independencia de los centros de conocimiento superior respecto del poder político y económico, ahora el ciclo de un siglo se cierra con la figura dominante de una estructura vertical y estatal que incluye a funcionarios y representantes privados —lo privado no es sólo la presencia de titulares de planteles particulares. La misma organización binomial Sistema-Consejo es un modelo muy usual en las asociaciones empresariales (Concanaco, Canacinfra, Coparmex) que, con variantes, buscan agrupar a todo un sector y colocar luego una instancia representativa electa (generalmente una forma de «consejo») y un presidente o titular individual nombrado por el consejo. Es también semejante al esquema de conducción universitario que se vuelve oficial a partir de la intervención de Ávila Camacho en 1945, en el caso de la UNAM. La Junta de Gobierno (una docena de integrantes) representa y toma decisiones sobre quién será rector por toda una comunidad de cerca de 400 mil integrantes en la UNAM.

Existe, sin embargo, una diferencia fundamental entre este modelo empresarial y las instituciones educativas: en el caso de esas agrupaciones privadas, el «sistema» o universo está constituido por patrones, comerciantes e industriales, respectivamente, pero en el caso del Sistema Nacional de Educación Superior, éste aclara la Ley que lo conforma, se trata de tres grupos específicos que aquí colocamos en el orden en que se enlistan tal cual: los estudiantes, profesores y personal administrativo (art. 22, I, II y III). Paradójicamente son ellos los que ahora quedan casi excluidos del Consejo. Este es un diseño organizacional empresarial, conservador, muy de la visión autoritaria de los gobiernos del siglo pasado, pero ni los empresarios estarían de acuerdo en que sólo nueve pudieran participar en un consejo de su organización que tiene 179 integrantes.

¿Cómo se llegó a este punto?

¿Cuáles fueron los elementos que influyeron en la transformación de la promesa básica del 2018-2019 (derecho a la educación, gratuidad, crecimiento de la matrícula) en una Ley que ahora contradice directamente esas promesas y que además sujeta a las instituciones

a un sistema y a un esquema de control e intervención del que ya no podrán fácilmente abstraerse?

La LGES, a pesar de que tenía ya antecedentes y borradores elaborados por la ANUIES y la parte oficial, tuvo que pasar por un largo proceso, aún después de haber sido aprobada la modificación constitucional de mayo de 2019. No sólo porque claramente la prioridad eran las leyes secundarias para la educación básica, sino porque la educación superior y especialmente la autónoma representaban desafíos de todo tipo. Desde los legales a los políticos, financieros y los propiamente educativos, que tenían que ver con una necesaria reforma en ese nivel educativo respecto de la orientación de las profesiones.

De estos elementos, el que parece más importante es el histórico-político. La historia de la relación entre el Estado y la universidad comienza en 1917-1920 con el establecimiento y la cancelación de la autonomía de la Universidad Michoacana, inmediatamente después de la Revolución mexicana y en medio del proceso de formación del nuevo Estado. Es el comienzo apropiado para una historia de desencuentros: prácticamente no hay una década de casi un siglo sin un episodio represivo e incluso sangriento desde el Estado a la universidad y sobre todo la autónoma. Es conocido el 68, el 71, los recortes de fondos y salarios de los 1980, el apoyo a la rebelión zapatista contra el gobierno y las huelgas y movilizaciones estudiantiles y de aspirantes de la década de 1990 que culminan con la huelga de 1999-2000 de la UNAM. Como se sabe, esa huelga terminó con la institución ocupada por las fuerzas federales y un millar de estudiantes encarcelados. También está la parte más antigua de la historia, la exigencia de los estudiantes admirablemente bien organizados desde la década de 1920 para que se diera a la Universidad Nacional la autonomía plena, y el logro de una autonomía limitada en 1929. Está, de igual modo, la historia de cómo el Estado que en 1933 con la izquierda en el poder gubernamental «castiga» a la Universidad Autónoma de México, despojándola del título de «Nacional» y quitándole en su totalidad el subsidio para que al convertirse en completamente autónoma como pedía (gobierno paritario de sólo estudiantes y maestros), fracasa de

forma rotunda. A pesar de eso, logran que Lázaro Cárdenas reinicie el apoyo económico a la institución, ya desde antes lo habían obligado a no plantear la educación socialista en la universidad. En 1944-1945, 10 años después, Ávila Camacho aprovecha una huelga de la UNAM para quitarle la autonomía e imponerle una Junta de Gobierno.

Esta historia es interesante porque el movimiento de la 4T y el mismo López Obrador han tenido una fuerte experiencia con la universidad y sus luchas. Le correspondió ser presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuando la huelga del 1999-2000 y su represivo final, que él criticó fuertemente. Con ese antecedente y el triunfo electoral de 2018 puso a la educación como un tema fundamental y junto a la promesa de acabar con el neoliberalismo pareció confirmarse con la caída del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y sus leyes, se hicieron más creíbles las promesas de otorgar el derecho a la educación, a la gratuidad, acabar con los exámenes de ingreso y establecer la obligatoriedad de la educación superior. La historia de hostilidad del Estado contra la universidad autónoma comienza a parecer algo del pasado. Se crea un verdadero remanso inédito si vemos la historia de la relación Estado-universidad. Pero entonces y como nunca las fuerzas de derecha se desplegaron y pasaron a ocupar los lugares vacíos y pese a la derrota electoral (o por eso) echaron a andar una maquinaria de presión, cabildeo y negociación desde las fuerzas empresariales, sobre todo las más cercanas a López Obrador (como TV Azteca), que aprovecharon un momento político inédito: la cercanía con la cabeza del movimiento 4T que no desdeñaba los apoyos empresariales, incorporaba funcionarios privados en la educación (Esteban Moctezuma Barragán) y con una mayoría absoluta en las dos cámaras del Congreso. Frase a frase pudieron ir avanzando en los textos, presionando junto con los políticos de otros partidos o instituciones que se reeditaron con la 4T y cuadros y funcionarios de sexenios anteriores que conocían los laberintos de las burocracias y los puntos clave que había que pulsar.

Paradójicamente, este periodo antineoliberal se convirtió en el momento no sólo de menor resistencia contra el avance del neoliberalismo sino de apoyo a rasgos claramente orientados por las propuestas educativas de los núcleos pensantes de esa visión de la sociedad, como la creación de un Sistema Nacional de Educación Superior, un consejo en manos gubernamentales y del conservadurismo en la educación superior (SEP, gobernadores de derecha y otros, ANUIES, instituciones y rectores clave). Un panorama que les permite ahora buscar una orientación común educativa en la educación superior compatible con el proyecto neoliberal más amplio. Pudieron también crear en torno a cada promesa una estructura de contención a los caudales de esperanza abiertos por las promesas, por el discurso vago y por la actitud de generosidad en el terreno de becas y otros apoyos que confirmaban para muchos la existencia de una ruta política de cambio a profundidad que, sin embargo, como vemos, ésta no se materializó.

Conclusión: mirar la historia, mirar al futuro

El único recurso entonces está en retomar la historia de un siglo de resistencia y lucha de universitarios desde el siglo XX. Recuperar las lecciones de cómo fue posible establecer la autonomía total en la universidad en 1933, entender así el juego y los ritmos de los cambios políticos en la educación superior. Cómo fue posible construir y tener prácticamente listo un Sindicato Único y Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU) y como el Estado lo aborta. Cuáles fueron las líneas de construcción del auge universitario de los 1970 y valorar y ver bajo una luz distinta (de extraer lecciones) la huelga de la UNAM de 1999, la movilización de 1998 en la UAM, la del IPN en 2014, la huelga de 2019 del SITUAM y pensar en una política más amplia que sume a la parte que será la más afectada.

La idea de sistema, finalmente, también puede constituir una vía de acceso a un planteamiento de resistencia en términos mucho más amplios, aprovechando precisamente la estructura única que provee el sistema y la diferenciación de condiciones entre instituciones, que es su talón de Aquiles: universidades con subsidio de miles de millones cada una y medio centenar de normales con un presupuesto de apenas una mínima fracción. Aprovechar también la canalización que se ha hecho a las promesas. No pudieron —como hubieran querido— suprimirlas del horizonte y precisamente porque las mantienen son puntos de partida para la resistencia. Se trata, como decía Bolívar Echeverría, de cultivar la contradicción que las constituye. Todo esto habla de que si ha cambiado radicalmente el panorama político en la educación superior, asimismo debe cambiar radicalmente la manera de pensar la resistencia y el avance. ¿Quién debe coordinar la educación superior y las autónomas? ¿La SEP y los gobiernos de los estados, como dice ahora la Ley? ¿Cómo exigir que se cumplan las promesas ahora que ya han sido reconocidas —aunque en forma distorsionada— por la Ley? Habrá, particularmente, que comenzar a pensar en términos mucho más amplios y distintos. 