

La crisis de fin de siglo en la UNAM: financiamiento y gratuidad

Alma Silvia Díaz Escoto

Universidad Nacional Autónoma de México

Resumo

El artículo plantea la crisis de financiamiento que enfrenta la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el marco de las transformaciones que ha sufrido el Estado mexicano a partir de los años ochenta; toda vez que en el contexto neoliberal ha dejado de ser un Estado benefactor para desafinarse de su compromiso histórico con la educación pública. Se expone la resistencia estudiantil que, con la huelga de 1999-2000, impidió un aumento en las cuotas, las cuales son simbólicas debido a que no se han incrementado desde 1947. Los estudiantes organizaron un movimiento en contra de la privatización y en defensa de la gratuidad de la educación superior. Se esbozan breves antecedentes históricos de la UNAM y algunas cifras respecto a cuotas, matrícula y el deterioro presupuestal de esta institución en los últimos 30 años. Se expone un panorama general de movimientos estudiantiles anteriores, en defensa de la universidad pública y gratuita. Todo con el propósito de hacer un poco más comprensible el proceso de transformación que han padecido al mismo tiempo el Estado y la educación superior pública en México. Se reflexiona sobre el nuevo escenario para las universidades públicas, en el entendido de que con la nueva filosofía del Estado mexicano no será posible subsanar su problema económico, por lo que se hace necesario que establezcan nuevas alternativas de financiamiento, algunos mecanismos para aprovechar mejor los recursos existentes y promuevan una reforma burocrática, ya que en la situación actual, el aumento de cuotas no resolvería el problema de financiamiento, en cambio volvería elitista a la universidad.

Palavras-chave

Educación superior – Educación pública – Neoliberalismo – Universidad Nacional Autónoma de México – Movimientos estudiantiles.

Correspondência:
Alma Silvia Díaz Escoto
Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Apartado Postal 70-392
México - D.F.
e-mail: sdiaz@dgb.unam.mx

The end-of-the-century crisis at UNAM: funding and free education

Alma Silvia Díaz Escoto

Universidad Nacional Autónoma de México

Abstract

The article deals with the funding crisis experienced by the National Autonomous University of Mexico – UNAM within the framework of the transformations undergone by the Mexican State since the 1980s when, under the neoliberal context, it ceased to be a welfare State to abandon its historical commitment with public education. It describes the student resistance movement which, with the 1999-2000 strike, prevented the increase of the fees, nowadays symbolic due to the fact that they have not been raised since 1947. The students organized a movement against the privatization and in defense of free higher education. The history of UNAM is briefly sketched, and some figures are presented related to its fees, enrolment and the budgetary deterioration of this institution during the last thirty years. The text draws a broad picture of previous student movements in defense of the public and free university, with the purpose of clarifying the process of transformation that has afflicted at the same time the State and public higher education in Mexico. A reflection is made about the new scenario for the public universities, with the understanding that with the new philosophy of the Mexican State it will be impossible to resolve their economic problems, making it necessary for them to establish alternatives for funding, mechanisms to make better use of the existing resources, and to promote a bureaucratic reform, since under the current situation simply raising fees would not solve the funding problem, but would make the university elitist.

Keywords

Higher education – Public education – Neoliberalism – National Autonomous University of Mexico – Student movements.

Contact:

Alma Silvia Díaz Escoto
Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Apartado Postal 70-392
México - D.F.
e-mail: sdiaz@dgb.unam.mx

La universidad pública en México está ligada estrechamente a los procesos sociales, por lo mismo a lo largo del devenir histórico, su desarrollo ha respondido a diversas situaciones políticas, culturales y económicas del país; razón por la cual, se ha visto directamente afectada por las profundas transformaciones de las tres últimas décadas, especialmente a partir de que se introdujo un nuevo modelo económico que trastocó el espíritu mismo del proyecto de nación establecido en la Constitución de 1917.

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) aún siendo una institución pública de enseñanza superior – de acuerdo con su legislación – nunca ha sido gratuita¹. Entonces, ¿Cómo pudo desatarse, en 1999-2000, uno de los conflictos más graves de su historia, en contra de la privatización y en defensa de la gratuidad?

En 1916, antes de que quedaran plasmadas en el Artículo Tercero de la Constitución de 1917 las responsabilidades del Estado con respecto a la educación, las autoridades de la Universidad Nacional, habían expresado que la Universidad no podía ser gratuita y todos los estudiantes debían pagar – en aquel entonces – una cuota de cinco pesos mensuales, independientemente del número de materias que cursaran². En 1931, las autoridades pretendieron aumentar las cuotas, pero los estudiantes rechazaron la medida³. Para 1936, se aprobó el Reglamento General de Pagos (RPG), que fue modificado por última vez en 1947⁴. Para 1999, los pagos anuales se habían vuelto simbólicos, debido a las devaluaciones recurrentes en México y a la pérdida paulatina del poder adquisitivo de la moneda. De tal suerte que era mucho más costoso el gasto en papelería y trámites administrativos para efectuar el cobro, que el ingreso que se obtenía por las cuotas de inscripción.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, gracias a la paridad fija de la moneda y el crecimiento económico sostenido del país, no fue necesario aumentar las cuotas puesto que había estabilidad financiera en la UNAM. En los setenta y principios de los ochenta no se planteó la posibilidad de actualizar las cuotas en relación

con el deterioro monetario, debido a que durante los gobiernos de los presidentes Echeverría y López Portillo, se aumentó el presupuesto a la UNAM proporcionalmente con el aumento de los salarios y la devaluación de la moneda⁵.

Por otra parte, durante el gobierno de López Portillo se reformó el Artículo Tercero de la Constitución, para quedar establecido que “ Toda la educación que imparte el estado será gratuita”. Esta sería la cuña que posteriormente daría la entrada a la lucha por la educación superior pública y gratuita.

Fue hasta que se introdujeron las primeras medidas neoliberales, cuando las autoridades universitarias empezaron a vislumbrar la necesidad de obtener recursos más allá del presupuesto gubernamental. Por lo mismo, trataron de modificar el Reglamento General de Pagos en 1987, 1992 y 1999. En las tres ocasiones se encontraron con la resistencia de algunos sectores de la comunidad universitaria. De tal suerte que la última vez la medida condujo a la huelga más extensa de la historia de la Universidad, cuyo planteamiento fundamental fue la defensa de la universidad pública y gratuita.

La gratuidad: cuestión de forma o de fondo

Como ocurre frecuentemente en aspectos jurídicos, en la legislación quedan pequeños vacíos, por los que se cuelan los juristas para entrar en controversia acerca de las interpretaciones de las leyes, por lo mismo considero que la discusión sobre el artículo tercero constitucional en términos legales es sólo de forma, pues, efectivamente no queda claro si el Estado debe o no ser el responsable de financiar la educación superior.

1. Aunque de alguna manera al no haberse aumentado las cuotas en muchos años, se volvió prácticamente gratuita, ya que las cuotas se volvieron simbólicas.

2. *Compendio de la legislación Universitaria* en <<http://info4.juridicas.unam.mx/unijus/cmp/>>

3. *Cronología UNAM en.* <<http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/html/1930.html>>

4. <<http://info4.juridicas.unam.mx/unijus/cmp/default.htm?s=unjs>>

5. Véase cuadro 1 al final del documento.

El artículo Tercero de la Constitución, expresa que:

1. Todo individuo tiene derecho a recibir educación.
2. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.
3. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.
4. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
5. El Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación.
6. Apoyará la investigación científica y tecnológica alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Por otra parte, la Ley General de Educación, en el artículo 27, establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa:

1. Tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.
2. Procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos crecientes en términos reales para la educación pública.

Por lo tanto, se comprende que todo individuo tiene derecho a recibir educación, sin embargo, no se define hasta qué grado, aunque se expresa la responsabilidad del Estado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativas para el desarrollo de la nación.

Otra controversia se desprende de la responsabilidad que tiene el Estado en cuanto al financiamiento de la UNAM, pues si bien se expresa que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, no queda clara la responsabilidad del Estado en cuanto a la impartición de la educación superior, pues efectivamente el Estado no imparte la educación en la UNAM, ya que la UNAM es autónoma, pero ¿qué ocurre entonces con las instituciones públicas de

educación superior, que no son autónomas, como es el caso del Instituto Politécnico Nacional? La UNAM es autónoma en términos académicos, culturales o de investigación, pero ¿en términos jurídicos?

Por otra parte la ley hace al Estado responsable de apoyar la investigación científica y tecnológica, y de alentar el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura, así como de fortalecer las fuentes de financiamiento para la tarea educativa y destinar recursos crecientes en términos reales para la educación pública. En fin, considero que en la forma en que está planteada la legislación al respecto, las argumentaciones serían interminables y los acuerdos imposibles.

Por lo mismo, pienso que la discusión de fondo no está por ahí. Más bien, tiene que ver con una cuestión ética. Es decir, lo que está de trasfondo en la discusión es el modelo de país que se va a crear, una vez que se ha desdibujado aquel que se conformó como resultado de una lucha revolucionaria.

Por una universidad pública y gratuita

Por tanto, la complejidad del asunto de la legitimidad o no del cobro de cuotas en la educación superior ha brindado el contexto apropiado para expresar el disgusto de la población por el retroceso en materia social que ha venido padeciendo el país; por lo mismo, la lucha por la gratuidad se inició luego de la introducción de las primeras medidas neoliberales en 1986, cuando en medio de un planteamiento de transformación de la UNAM, se propuso un aumento de cuotas.

Veamos primero como se fue gestando el proceso de indiferencia del Estado hacia el financiamiento de la educación superior.

Para los gobiernos post revolucionarios la educación representaba uno de los valores fundamentales, así que, en general, no le escatimaron recursos. Sin embargo, en la década de los sesenta con el presidente Gustavo Díaz Ordaz, la universidad empezó a ver

mercados sus ingresos provenientes del presupuesto gubernamental. El presidente Gustavo Díaz Ordaz no tuvo una buena relación ni con el rector Barros Sierra, ni con los jóvenes universitarios. De hecho en repetidas ocasiones⁶ lamentó que los estudiantes no supieran aprovechar la oportunidad que el gobierno les brindaba a través del presupuesto que se destinaba a la educación superior. Además de utilizar la represión física con los estudiantes, los “castigó” con reducciones al presupuesto. Luis Medina Peña (1995) explica que:

Desde el inicio de su gestión, el presidente Díaz Ordaz declaró prácticamente congelados los subsidios a las universidades, los cuales ante el aumento constante de su población estudiantil vieron reducidos los ingresos en términos reales. El presidente se había propuesto que las instituciones públicas de educación superior dependieran cada vez menos del subsidio público y más de los ingresos provenientes de patrimonios que habrían de constituirse en cada una de ellas. (...) Así, el gasto por alumno en educación superior para 1967 había caído a los niveles imperantes en 1959. (p. 206)

En 1966, en su informe de gobierno, Díaz Ordaz reprendió la actitud de los estudiantes por no apreciar el esfuerzo que hacía el país para darles educación superior y los amenazó con disminuir el presupuesto universitario en beneficio del campo. Comentó que en una de sus giras un grupo de campesinos le presentó una manta en la que le expresaban que si los jóvenes no estaban aprovechando adecuadamente los recursos que el gobierno les daba, pues debía destinar ese subsidio al campo⁷.

Puede decirse que durante la década de los setenta la educación superior en México sí recibió un apoyo sustancial del gobierno federal, aunque, debido a las continuas devaluaciones y la inflación galopante que se desató a partir de la segunda mitad de la década, los ingresos de la Universidad Nacional Autónoma de México por cuotas de inscripción y demás conceptos empezaron a mermar.

A finales de 1982 se introdujeron en México las primeras medidas neoliberales, al mismo tiempo que comenzaba un complejo proceso de transformación que quebrantaba por completo el proyecto de país y ponía fin al sistema político surgido de la Revolución Mexicana. En este contexto, el presidente Miguel de la Madrid introdujo un plan de austeridad para la administración pública, el cual afectó directamente a la educación superior. El maestro René Rivas Ontiveros (2003), en su trabajo sobre el Movimiento Estudiantil de 1986, expresó que:

Para el caso de las universidades públicas, dependientes en más del 90% del gasto estatal, esta situación las llevó a sufrir reducciones anuales que fluctuaron entre el 25 y el 30%; lo que dio pretexto para que el Estado impulsara mecanismos tendientes a que ellas recabaran su propio financiamiento, buscando un mayor control con la aplicación de la austeridad. (p. 9)

El modelo neoliberal se basa en el debilitamiento del Estado, en tanto se fortalecen los intereses del mercado; en este contexto, mientras que el Estado se desentiende de sus compromisos sociales y nacionalistas, apoya los grandes intereses económicos nacionales e internacionales. Por lo tanto, la universidad debe encausarse a servir a los intereses del mercado, puesto que la educación deja de ser un valor para convertirse en un producto sujeto a las leyes de la oferta y la demanda. Adrián Sotelo Valencia explica muy bien el proceso de evolución de la universidad pública en México hacia el modelo neoliberal cuando se empezaron a implantar las políticas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2000).

Al tenor de esta nueva realidad, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) adoptó

⁶. Véanse sus informes presidenciales de 1966 y 1968, en el apartado de Educación.

⁷. Segundo Informe de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. Rubro Educación.

desde 1986 el proyecto neoliberal. A partir de entonces, entre la iniciativa privada, algunos medios de comunicación y diversos círculos oficiales se desató una crítica constante a la universidad pública, mientras atestiguaba su empobrecimiento, al mismo tiempo que se aclamaban las bondades de las Universidades e Institutos privados, cuyo prestigio, recursos y preparación crecían considerablemente.

En la agenda del Banco Mundial se planteó el perfil de universidades que se requerían para el nuevo escenario: 1. Universidades privadas; 2. Universidades que no estuvieran reguladas por el Estado; 3. Universidades con nuevos planes y programas de estudio orientados a los intereses empresariales en un contexto de competencia mercantil.

Todo esto, con las consecuencias que plantea John Saxe-Fernández (2000):

El propósito al hacer de la educación superior algo completamente autofinanciable, es en los hechos, despojar a la población latinoamericana de la educación pública, gratuita y obligatoria, aumentando, por la vía de la privatización de la enseñanza y la investigación, la carga a la sociedad, liberando por así decirlo, al gasto público, que como sabemos es desviado, de manera creciente, al gasto no productivo, es decir, para acrecentar el papel tributario de nuestras economías, ya sea por medio del servicio de la deuda externa o del subsidio a sectores parasíticos, como la especulación bancaria. (p.16)

Entonces, queda claro que el modelo neoliberal se opone a los principios de la universidad pública, a la libertad de cátedra, a la autonomía, a los criterios de evaluación tradicionales, al carácter social de la universidad y, desde luego, pero sobre todo, al financiamiento por parte del Estado de las universidades públicas. O, en el mejor de los casos, para el neoliberalismo, el financiamiento debe condicionarse, pues:

Según el BM se debe dar paso a la presupuestación por rendimiento en la que cualquier financiamiento

público que permanezca debe estar atado a la obtención de resultados comprobables basados en indicadores de resultados determinados por el consumidor. (Saxe-Fernández, 2000, p. 17)

En enero de 1985, Jorge Carpizo tomó posesión de la rectoría de la UNAM. Para entonces ya las cuotas de inscripción se habían vuelto simbólicas, pues los \$200.00 anuales que se pagaban para licenciatura, representaban solamente el 11% de un día de salario mínimo; cuando en 1970 - por ejemplo - la cuota equivalía a 7 días de salario mínimo. Por lo tanto, de facto la universidad ya era gratuita.

Ese año, el rector propuso efectuar reformas estructurales en la Universidad Nacional Autónoma de México con el fin de alcanzar la excelencia académica. Al mismo tiempo, en apoyo a la política de austeridad del gobierno federal, presentó un programa de racionalización de gastos para la UNAM⁸. A la vez que lanzaba la campaña: *Todos estamos en deuda con la universidad*, que se dirigía a ex alumnos, convocándolos a proveer apoyo económico a la UNAM⁹. Paralelamente solicitaba a los estudiantes inscritos una aportación voluntaria. Además, pedía a los padres de familia valorar la importancia de la educación superior¹⁰.

Los estudiantes universitarios no vieron con beneplácito esta situación y elaboraron un documento en el que le pedían al rector no aceptar las políticas de austeridad del Estado y asumir una actitud más crítica, ya que su responsabilidad era exigir un subsidio que garantizara el buen funcionamiento de la Universidad¹¹.

En este contexto, en la sesión de Consejo Universitario del 16 de abril de 1986, el rector presentó un documento denominado "*Fortaleza y Debilidad de la Universidad Nacional*" en el que presentaba un diagnóstico de la situación que guardaba la UNAM en aquel entonces. Para el 12 de septiembre de 1986, el Consejo Universitario

8. *Unomásuno*, 28 de abril de 1985, p. 1.

9. *Gaceta UNAM*, 8 de mayo de 1985, "Discurso del rector Jorge Carpizo".

10. *Ibidem*.

11. *Gaceta UNAM*, 6 de junio de 1985, p. 8-9.

aprobó un paquete de 26 reformas elaboradas por la Dirección de Planeación, que planteaba, entre otras cosas:

1. Modificaciones al pase automático.
2. Límites a libertad de cátedra e investigación.
3. Reformas al Reglamento General de Pagos con un sistema de cuotas voluntarias.
4. La necesidad de establecer medidas de autofinanciamiento.

Al día siguiente, los estudiantes reunidos en Asamblea Universitaria consideraron que las reformas pretendían desplazar de la UNAM a los alumnos de bajos recursos y poner fin a la gratuidad de la educación superior. Para el siguiente mes conformaron el Consejo Estudiantil Universitario (CEU) como organismo coordinador de sus protestas y acordaron:

- Defender el principio de gratuidad en la educación pública.
- Rechazar las medidas aprobadas por el Consejo Universitario.
- Buscar la transformación global de la Universidad.
- Transformar la estructura autoritaria de gobierno universitario.
- Exigir un salario decoroso para los profesores y trabajadores universitarios.
- Mejorar las condiciones de estudio.
- Pugnar por el incremento del subsidio para la educación de por lo menos el 8% del PIB.

El CEU estableció comunicación con la Rectoría para tratar de evitar un conflicto mayúsculo. Sin embargo, no habiendo logrado un acuerdo con la rectoría, el 29 de enero de 1987, optaron por la huelga como medida de presión. Sus demandas eran:

1. Derogación de las reformas a los Reglamentos Generales de Exámenes y Pagos.
2. Celebración de un Congreso Universitario con carácter resolutivo.
3. Aumento del presupuesto para la UNAM.

4. Derecho a la educación para el pueblo mexicano.

5. Defensa de la autonomía universitaria¹².

En vista del calendario político rumbo a la sucesión presidencial y para evitar que el conflicto trascendiera a otros ámbitos, el 10 de febrero de 1987, el Consejo Universitario acordó suspender las reformas aprobadas en septiembre, así como efectuar un Congreso Universitario. El 17 de febrero el CEU decidió levantar la huelga, sin el consentimiento de todos los estudiantes, pues un grupo importante quedó inconforme de que el CEU hubiera aceptado la suspensión de las modificaciones en lugar de exigir su derogación. El Congreso Universitario se llevó a cabo del 14 de mayo al 5 de junio de 1990. Se lograron acuerdos importantes, que fueron aprobados por el Consejo Universitario el 18 de octubre de 1990, sin embargo, el problema de las cuotas y la falta de recursos económicos quedaron sin resolverse.

Pese a que el rector Jorge Carpizo (1988), había insistido en la necesidad de realizar transformaciones profundas en la Universidad Nacional Autónoma de México, y reestructurar la educación superior pública, por ejemplo, en 1988, había publicado un documento en el que expresaba que:

La educación es un derecho fundamental de las personas, y condición del progreso individual y colectivo. (...) Sin embargo, no es posible que una sola institución de las muy diversas de educación superior recaiga la obligación de responder en su totalidad a los problemas que son propios de dicho sistema en su conjunto. Por eso no es posible suscribir la idea de que la UNAM debe crecer indefinidamente. (p.28)

También llamaba la atención sobre la dificultad para operar el insuficiente presupuesto que recibía la UNAM:

12. *La Jornada*, 29 de enero de 1987, p. 14. "Por qué estamos en huelga", Desplegado del CEU.

Uno de los problemas más delicados de la administración es el ejercicio del presupuesto que la federación otorga a la universidad y de los recursos que se allega por otras vías. La parte mayor de ese presupuesto proviene del pueblo, por mediación del Estado de modo que las posibilidades económicas de la institución se encuentran determinadas por el subsidio federal. A pesar de los incrementos recibidos, el presupuesto universitario es insuficiente para satisfacer cabalmente nuestras necesidades. Si bien el 85% se emplea en el pago de salarios y prestaciones, estos han sufrido un serio deterioro que es preciso remediar. (p. 35)

A principios de la década de los noventa, el problema radicaba en que se tenía una universidad dependiente económicamente del Estado en un contexto histórico distinto, con un gobierno incapaz de responder a las necesidades económicas de la UNAM y con una población juvenil creciente que demandaba más espacios en el sistema público de educación superior. Hugo Aboites lo señalaba así en 1992:

El carácter excluyente y diferenciador del proyecto universitario neoliberal genera un estancamiento histórico en nuestras universidades públicas. Se trata de una traba permanente que les impide encontrar una salida y que genera en la universidad un desgaste continuo y una ineficiencia cada vez más estructural. El paso que no se acaba de dar de un modelo universitario a otro, se manifiesta en una incapacidad institucional para definir ante sí misma y ante la sociedad su propósito. (p. 18)

Una vez que se serenaron los ánimos, en 1992, el rector Sarukan realizó un nuevo intento para reformar el Reglamento General de Pagos, la propuesta consistía en aumentar las cuotas a un costo de aproximadamente 700 dólares anuales, que quedarían indexadas al salario mínimo, de tal suerte que aumentarían en la misma proporción que los salarios mínimos a fin de evitar un nuevo rezago. Además, planteaba importantes exenciones, de hasta el

50% para estudiantes de escasos recursos. (Zermeño, 1992)

La respuesta de la comunidad universitaria fue variada. Por ejemplo, la elite universitaria consideraba adecuado aumentar las cuotas y expresaba que no era relevante si con esto se impedía el acceso a la educación superior a la población de escasos recursos, ya que en todo caso, lo más importante era el desarrollo científico y tecnológico del país. Algunos creían que era justo un aumento simbólico, con el propósito de que se apreciara más la educación. Otros más, desaprobaban el incremento, pues pensaban que la educación superior debía ser gratuita. El 12 de junio de 1992 se discutiría el asunto en el Consejo Universitario, no obstante estudiantes del CEU impidieron que se llevara a cabo la reunión prevista; aunque expresaron que deseaban que la comunidad universitaria discutiera el tema ampliamente. Por último, la propuesta de Sarukan no prosperó en virtud de los tiempos electorales. (Zermeño, 1992)

De cualquier manera el asunto del financiamiento y la gratuidad siguió siendo un problema sin resolver, mientras que los recursos del Estado destinados a la UNAM seguían disminuyendo en términos reales; sin importar que en el Plan Nacional de Desarrollo y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se expresara que

la educación será altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables. (...) El tema del financiamiento es uno de los más complejos en la agenda educativa.

El Estado siguió relegando el tema del financiamiento, a pesar de que el 9 de octubre de 1998 suscribió – en el marco de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior – la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, en la que se proclamó

Igualdad de acceso, reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior, la

financiación de la educación superior como servicio público, destinar al financiamiento de la educación superior tanto recursos públicos como privados y que el Estado conservaría una función esencial en esa financiación.

Mientras tanto, como parte del proyecto para transformar a la UNAM, a partir de 1997, se empezaron a introducir algunas reformas importantes sin que la comunidad protestara, con excepción de una breve huelga en 1997 en los Colegios de Ciencias y Humanidades, que no prosperó porque no contó con un apoyo importante de los universitarios. Se reformaron algunos planes de estudio en diferentes escuelas y facultades, se modificó el pase automático, se aprobó el examen único de selección para ingreso a bachillerato y se hablaba de aprobar la propuesta de que los alumnos egresados de la UNAM efectuaran el examen de reconocimiento profesional (EGEL) avalado por el CENEVAL. El proyecto incluía además del aumento de cuotas, la transformación académica de la UNAM. Por ejemplo, se proponía un bachillerato corto y eficiente, una licenciatura reducida y algunos posgrados de muy alto nivel para un grupo selecto de estudiantes; incluso, se hablaba de la posibilidad de deslindar a la investigación de la universidad.

Es menester hacer notar que la reforma política y los cambios sociales del país se aceleraban, con consecuencias perjudiciales para la educación; además el nuevo modelo económico adoptado por el Estado, exigía a través del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que se acelerara el proceso de privatización de la industria eléctrica, la salud pública, el petróleo y la educación superior¹³.

Por lo mismo, no es de extrañarse, que al aprobarse a finales de 1998, el presupuesto para 1999, la partida asignada a la UNAM quedara reducida con relación al año anterior en un 40%, y que de inmediato empezara a circular el rumor del aumento de cuotas.

Aunque el rector el 6 de mayo de 1998 en la presentación del Plan de Desarrollo y del Programa de Trabajo de la UNAM, expresara

Respecto de la planeación y evaluación institucionales, para 1999 deberá establecerse un sistema de planeación, evaluación y presupuestación que permita una más adecuada asignación del presupuesto universitario y su más eficiente uso.

A principios de 1999, el rector Barnés, confiado en la indiferencia que la comunidad universitaria había mostrado frente a las reformas de 1997, planteó la posibilidad de introducir cambios en el Reglamento General de Pagos (RGP).

Tan pronto como se conoció la intención del rector de modificar las cuotas, los estudiantes empezaron a organizarse para discutir el asunto, a la vez que hicieron pública su inconformidad ante el posible aumento en las cuotas y se empezó a mencionar la huelga como alternativa de presión.

La propuesta del rector no se discutió suficiente entre la comunidad universitaria y a pesar del evidente rechazo de una parte importante de la población universitaria, se apresuró su votación. Las modificaciones al Reglamento General de Pagos se aprobaron en una inusual sesión del Consejo Universitario el día 15 de marzo de 1999. Mientras una multitud de estudiantes esperaban afuera de la Rectoría con la intención de impedir la sesión del Consejo Universitario, algunos consejeros fueron informados de que la sesión se llevaría a cabo fuera del *campus* universitario, en el Instituto de Cardiología; allá, en menos de 3 minutos el Consejo Universitario, con la ausencia de la mayor parte de los consejeros estudiantiles y de algunos consejeros académicos, aprobó las reformas al RGP.

Con el deseo de salvaguardar el espíritu de la universidad pública y gratuita para futuras generaciones, a pesar de que los estudiantes inscritos no se verían afectados por las modificaciones en el Reglamento General de

13. Según lo acordado por el Banco Mundial en la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, efectuada del 5 al 9 de octubre de 1998 que se puede consultar en la página de Internet <<http://www.caut.ca/english/Bulletin/98-nov/unesco.jpg>>

Pagos (RGP), empezaron a conformar asambleas en sus diferentes escuelas y facultades para generar estrategias de movilización en contra de la medida. El día 15 de abril organizaron una consulta para que la comunidad universitaria opinara sobre el asunto. El 70% se pronunció a favor de la gratuidad. Por tanto, se acordó estallar la huelga el día 20 de abril. A la sazón, la huelga contaba con el apoyo de una parte significativa de la comunidad universitaria y de la sociedad que: o no estaba de acuerdo con el aumento de cuotas, o bien estaba inconforme con el método por el cual se habían aprobado los aumentos.

Al día siguiente, en Asamblea General, se conformó el Consejo General de Huelga (CGH), como la instancia representativa del movimiento estudiantil, el cual formuló el 7 de mayo un Pliego Petitorio de Seis Puntos:

1. Si a la gratuidad.
2. No a las reformas de 1997.
3. No a la intervención del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) para certificar la calidad académica de la UNAM.
4. Si a un congreso democrático y resolutorio.
5. Desmantelamiento del aparato policiaco interno y anulación de todo tipo de actas y sanciones contra los participantes en el movimiento.
6. Ampliar el calendario escolar, tantos días como los días efectivos de huelga.

No se pudieron llegar a acuerdos entre las partes, además tanto rectoría como el CGH se declararon preparados para un conflicto largo.

Para junio, ante la prolongación del conflicto, el rector propuso eliminar las reformas al Reglamento General de Pagos (RGP). El Consejo Universitario aprobó el 7 de junio la suspensión del aumento de cuotas. No obstante, los estudiantes luego de discutir en las asambleas de los distintos planteles y en una reunión del Consejo General de Huelga, sobre la nueva situación, acordaron no levantar el paro, pues esta medida no solucionaba todos los puntos de su Pliego Petitorio.

El 22 de junio, se constituyó el Frente Universitario en Defensa de la Educación Públi-

ca y Gratuita que involucraba a estudiantes, académicos, investigadores, trabajadores y padres de familia.

El rector Barnés perdía credibilidad, a la vez que disminuía el apoyo que tenía del colegio de directores, de una porción de la comunidad universitaria y de los medios de información, por lo que el día 12 de noviembre presentó su renuncia ante la Junta de Gobierno, la cual el 17 de noviembre, nombró como rector de la UNAM al entonces Secretario de Salud, Dr. Juan Ramón De la Fuente. El nuevo rector entabló contacto enseguida con estudiantes, trabajadores, autoridades, académicos e investigadores de las distintas dependencias de la UNAM. Con una actitud conciliadora escuchó a todos, para posteriormente dar a conocer una propuesta, que según expresó, estaba basada en los comentarios y peticiones que recogió en su diálogo con toda la comunidad universitaria; proponía efectuar un plebiscito para que la comunidad se manifestara. El plebiscito se realizó con la participación de una parte importante de la comunidad universitaria que favorecía la propuesta del rector y pedía que se terminara la huelga.

El presidente Zedillo, en general, se había mantenido al margen del conflicto universitario. En repetidas ocasiones declaró que por respeto a la Universidad deseaba que la propia comunidad universitaria resolviera el asunto de manera autónoma. Sin embargo, ante la prolongación del conflicto y con los resultados del plebiscito, finalmente optó por el uso de la fuerza pública para desalojar a los estudiantes en huelga de las instalaciones de la Ciudad Universitaria. Con lo que una vez más quedó sin resolverse el asunto del financiamiento y la gratuidad.

Corolario

De acuerdo con el Derecho Positivo, una costumbre o tradición con base en el precedente puede volverse ley, la gratuidad de la educación superior es prácticamente un hecho desde hace más de 20 años. Aun así, es claro, que la oposición de los estudiantes al incremento de cuotas de

inscripción no obedece a una cuestión puramente económica. Tampoco para las autoridades de la UNAM el incremento obedece a la necesidad de aumentar el presupuesto de la institución, pues de haberse llevado a efecto las reformas al RGP en 1999, el incremento en ingresos habría sido de aproximadamente el 4%, lo cual en realidad representaba una cantidad simbólica.

Por tercera ocasión, a partir del cambio de modelo económico, los jóvenes lograron detener las modificaciones al Reglamento General de Pagos. Los movimientos estudiantiles de 1986-1987 y 1999-2000, más allá de oponerse a esas reformas, luchaban por la defensa de la universidad pública y gratuita, es decir: luchaban por un valor y no por un producto. Se oponían a la privatización y en última instancia, se trataba de un asunto de resistencia contra las medidas neoliberales impuestas desde el extranjero. Hasta el momento consiguieron evitar el aumento de cuotas, y con esto han impedido el proceso de privatización del sistema público de educación superior en México. Pero lo más importante es que han hecho evidente la necesidad de reflexionar sobre qué tipo de educación superior quiere y necesita el país en el marco del nuevo contexto internacional. Además del imperativo de retomar la discusión sobre la transformación profunda de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Además, los estudiantes han hecho evidente la contradicción existente entre la Constitución y la realidad que vive el país a partir de la implantación del nuevo modelo económico; y por tanto se hizo manifiesta la necesidad de legislar con respecto a la educación pública. Ya que es evidente el deterioro al respecto, por ejemplo: la UNAM disminuyó su población estudiantil un 16% entre 1980 y 1991, es decir de 294 mil se redujo a 247 mil, mientras la población del país aumentó de 48 millones en 1970 a 82 millones en 1990. (Zermeño, 1992, p. 10)

Mientras, en contraste, la matrícula de los centros privados ha aumentado notablemente en las últimas décadas, redondeando una cifra de alrededor del 28% del total de estudiantes inscritos en licenciatura y 36% en posgrado. En

otros indicadores de crecimiento, este sector muestra, además, mayor dinamismo que las instituciones públicas (Varela, 2000).

Todavía en nuestro país la educación superior es privilegio de un grupo muy reducido. A pesar de que de 1980 a 1998 se duplicó la población en este nivel educativo, la cifra total es de 1 705 489 (licenciatura y posgrado). Esta cobertura representa aproximadamente el 8.5% de la población que está en edad de asistir a este tipo de educación, que asciende a casi 20 millones. (Bustos, 2000)

O como lo expresa Boris Yopo (1972):

Mientras en los países más avanzados entre un 30 a un 40 por ciento de la población entre 18-22 años asisten a la universidad, en América Latina, como promedio, tal porcentaje es de alrededor de un 10 por ciento, con rangos que van desde el 1 al 17 por ciento. (p. 26)

La situación es preocupante, pues además de la falta de oportunidades para que los jóvenes estudien, está el problema del desempleo. Recientemente se dio a conocer que en México el 75% de los jóvenes entre 16 y 20 años no asiste a la escuela y de ese 75%, el 50% además no trabaja¹⁴. Es decir que más del 35% de los jóvenes del país están ociosos. Y por lo pronto, a corto ni mediano paso se vislumbra solución alguna al problema.

En el nuevo escenario, las universidades públicas se encuentran desprotegidas, es una realidad, que el apoyo económico que pueda brindarles el gobierno seguirá siendo insuficiente, por lo tanto, es de suma importancia reflexionar sobre otras alternativas de financiamiento y distintas formas de obtención de recursos, que por supuesto un aumento de cuotas no resolvería. Además, es menester considerar opciones para lograr un uso más eficiente de los ingresos que se obtienen y plantear una reestructuración burocrática.

Y en última instancia, habría que preguntarse, si frente a la situación actual, el

14. *La Jornada*, 18 de agosto de 2003, p. 13.

gobierno está dispuesto a conservar universidades públicas, puesto que a pesar de que esta administración se comprometió a incrementar la inversión educativa para alcanzar, al final su ejercicio, un 8% del Producto Interno Bruto (PIB) a partir de un porcentaje actual cercano al 4.5; la realidad indica que el presupuesto el 2001 mostró un estancamiento y el del 2002, una franca disminución en términos reales. (García Solís, 2002)

En cambio, es evidente el creciente apoyo del gobierno federal y el capital privado a la

educación superior privada, pues a la par que el gobierno se desprende de sus responsabilidades con la educación pública, otorga toda clase de facilidades a la iniciativa privada. De tal suerte que hoy día uno de los negocios que más garantías da a los inversionistas es el de la educación¹⁵. Por ejemplo, desde 1994 Wall Street ha invertido más de 3.4 miles de millones de dólares en el sector de la educación que genera utilidades. (González Casanova, 2000).

15. La Jornada, 2 de septiembre de 2003, p. 21.

CUADRO 1 - Proceso de deterioro presupuestal de la UNAM en cifras

AÑO	CUOTAS (pesos actuales)	SALARIO MÍNIMO (diario)	% DE AUMENTO	CONVERSIÓN PESO/ DÓLAR	DEVALUACIÓN %	INFLACIÓN (promedio anual)	INGRESOS DEL PRESUPUESTO FEDERAL (millones de pesos actuales)	% DE AUMENTO	MATRÍCULA LICENCIATURA	% DE INCREMENTO
1970	0.20	0.03		0.01			0.6		63 357	
1971	0.20	0.03	0%	0.01	0.00%		0.7	16%	72 951	15.00%
1972	0.20	0.03	0%	0.01	0.00%					
1973	0.20	0.03	0%	0.01	0.00%	12	1	42%	86 045	16.00%
1974	0.20	0.04	33%	0.01	0.00%	24				
1975	0.20	0.06	50%	0.01	0.00%	18	2	100%	98 059	13.00%
1976	0.20	0.07	16%	0.02	100.00%	12	3	50%	101 556	3.00%
1977	0.20	0.09	28%	0.02	0.00%	37	5	66%	101 622	0.60%
1978	0.20	0.1	11%	0.02	0.00%	17	7	40%	106 930	5.00%
1979	0.20	0.12	20%	0.02	0.00%	18	9	28%	104 912	-2.00%
1980	0.20	0.14	16%	0.02	0.00%	26	11	26%	98 198	-6.00%
1981	0.20	0.18	28%	0.02	0.00%	28	15	36%	93 910	-4.00%
1982	0.20	0.25	38%	0.05	150.00%	58	24	60%	94 499	0.60%
1983	0.20	0.44	76%	0.12	125.00%	104			97 033	2.00%
1984	0.20	0.67	52%	0.16	33.00%	66				
1985	0.20	1.03	53%	0.25	56.00%	58	131	445%	136 870	4.00%
1986	0.20	1.78	72%	0.6	140.00%	84	284	116%	132 787	-2.00%
1987	0.20	3.87	117%	1.37	130.00%	129			134 176	1.00%
1988	0.20	7.21	86%	2.27	63.00%	125	730	257%	135 007	1.60%
1989	0.20	8.13	12%	2.46	8.00%	20	897	22%	135 457	0.03%
1990	0.20	9.41	15%	2.81	14.00%	27	1250	39%	131 798	-2.00%
1991	0.20	11	14%	3.02	7.00%	23	1510	16%	129 437	-1.00%
1992	0.20	12.08	8%	3.09	2.00%	16	1853	22%	135 213	4.00%
1993	0.20	13.06	8%	3.11	0.90%	10	2285	23%	136 551	1.00%
1994	0.20	13.97	7%	3.38	0.80%	7	2698	18%	137 076	0.3%
1995	0.20	16.43	17%	6.42	90.00%	35	3932	45%	139 881	2.00%
1996	0.20	20.4	24%	7.6	18.00%	36	4520	15%	141 636	1.00%
1997	0.20	24.3	19%	7.92	4.00%	21	5855	29%	144 957	2.00%
1998	0.20	28.3	16%	9.14	15.00%	16	7453	27%	145 131	0.01%
1999	0.20	31.99	7%	9.56	4.50%	17	8512	14%	134 172	-7.00%
2000	0.00	35.12	9%	9.46	1.00%	10	9515	11%	130 778	-3.00%
2001	0.00	37.57	7%	9.34	-1.00%	7	11710	23%	133 933	2.00%
2002	0.00	39.74	5%	9.66	3.00%	5	12937	10%	135 000	0.80%
2003	0.00	41.53	4%	10.61	10.00%	5	14154	9%		

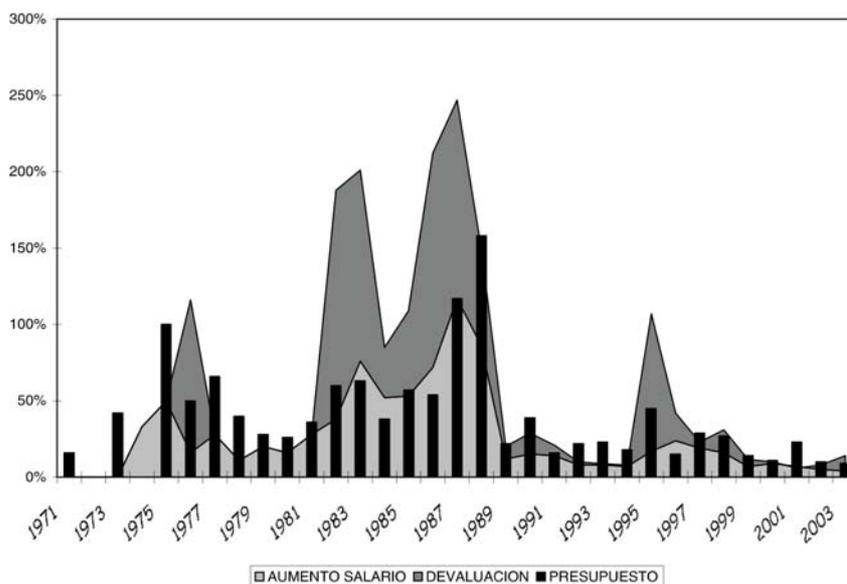
Fuentes: Columnas 1, 2, 4 y 6: BANXICO en <http://www.banxico.org.mx/CuadrosAnaliticos/> e Columna 7 y 9: Anuario estadístico UNAM (1970-1983) y Agenda Estadística UNAM (1985-2002).

CUADRO 2 - Incremento de matrícula UNAM versus incremento poblacional

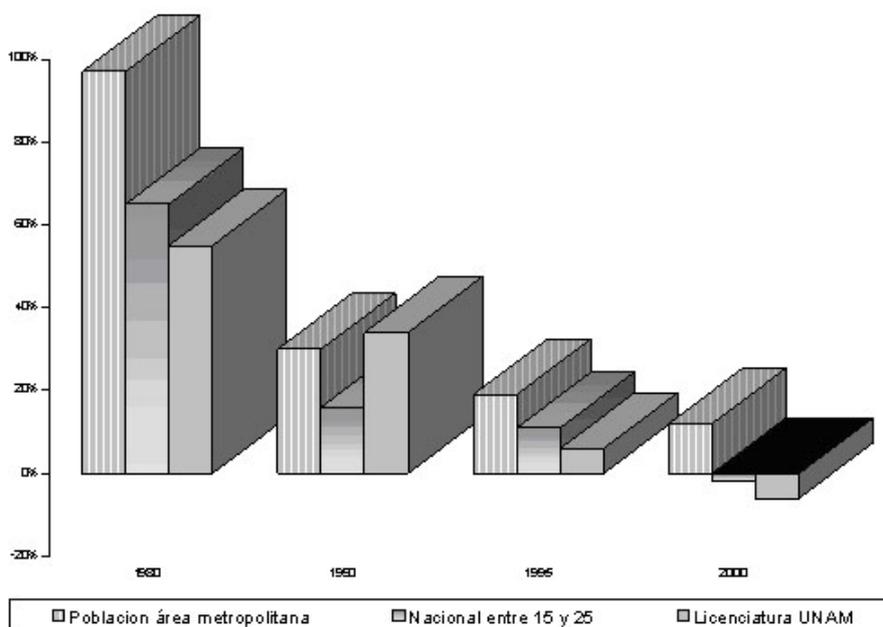
AÑO	POBLACION TOTAL EN AREA METROPOLITANA	% DE INCREMENTO	POBLACION NACIONAL ENTRE 15 Y 24 AÑOS	% DE INCREMENTO	MATRÍCULA LICENCIATURA UNAM	% DE INCREMENTO
1970	3,833,185		9,086,732		63,357	
1980	7,564,335	97%			98,059	55%
1990	9,815,795	30%	17,493,566	92.00%	131,798	34%
1995	11,707,964	19%	19,539,498	11.00%	139,881	6%
2000	13,096,686	12%	19,063,269	-2.00%	130,778	-6%

Fuentes: Columna 1 y 3: INEGI (<http://www.inegi.gob.mx/est/>) e Columna 4: Anuario estadístico UNAM (1970-1983) y Agenda Estadística UNAM (1985-2002).

PROCESO DE DETERIORO PRESUPUESTAL DE LA UNAM



INCREMENTO MATRÍCULA VER SUS INCREMENTO DE LA POBLACION



Referencias bibliográficas

- ABOITES, H. Recuperación de la Universidad Pública. **Ciudades**, México, v. 4, n. 16, p. 16-19, 1992.
- _____. La transformación de la Universidad Pública y el vacío de ley. **Revista Alegatos**, México, n. 50, p. 5-20, enero-abril, 2002.
- _____. Movimiento y huelga en la UNAM: ¿el último conflicto universitario del siglo XX, o el primero del siglo XXI? **Revista El Cotidiano**, México, v. 5, n. 96, p. 88-119, jul.-ago.1999.
- Banco de México**. Disponible en: <<http://www.banxico.org.mx/CuadrosAnaliticos/>>. Acceso en: marzo de 2003.
- CARPIZO, J. El ser y el deber ser de la Universidad Autónoma de México. **Docencia**, Guadalajara, México, v. 16, n. 3, p. 23-49, sept./dic., 1988.
- Compendio de la legislación Universitaria**. Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/unijus/cmp/>>. Acceso en: abril de 2003.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. La nueva universidad. En: **Conferencia dictada en la ciudad universitaria**. 10 julio de 2000. Acceso en: <<http://www.unam.mx/ceiich/>> Acceso en: febrero de 2003.
- MEDINA PEÑA, L. **Hacia el nuevo Estado, México**: 1920-1994. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RIVAS ONTIVEROS, J. R. El movimiento estudiantil de 1986-1987 en la UNAM: primera protesta mexicana contra el modelo educativo neoliberal. En: CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS. **Simposio E-32: Movimientos Estudiantiles en América Latina, siglos XIX y XX**. Santiago de Chile, 2003. (CD 51).
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. Globalización, poder y educación pública. En: CONFERENCIA INAUGURAL DE LOS CURSOS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Costa Rica, Heredia, febrero 16, 2000. Disponible en: <<http://www.unam.mx/ceiich/educacion/Saxe.htm>>. Acceso en: marzo de 2003.
- USTOS, O. Los sujetos de la educación superior. 2000. En: ENCUESTRO DE ESPECIALISTAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR, el 10 de julio de 2000. Disponible en: <<http://www.unam.mx/ceiich/>>. Acceso en: marzo de 2003.
- VARELA PETITO, G. Tres décadas de transformaciones en la educación superior mexicana: resultados y perspectivas. En: ENCUESTRO DE ESPECIALISTAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR, 10 de julio de 2000. Disponible en: <<http://www.unam.mx/ceiich/>>. Acceso en: marzo de 2003.
- YOPO, B. Educación, Universidad y Desarrollo. **Revista de la educación superior**, México, v. 1, n. 3, p. 18-54, Jul-sep, 1972.
- ZERMEÑO, S. Ciencia y técnica vs. Universidad. **Ciudades**, México, v. 4, n. 16, p. 10-15 oct./dic. 1992.

Recibido en 20.04.05

Modificado en 01.02.07

Aprobado en 05.03.07

Alma Silvia Díaz Escoto es pasante de maestría en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora de Historia de la Educación en México en la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. Técnica Académica en la Dirección General de Bibliotecas, UNAM.