

La UNAM, SU gratuidad y su autonomía: elementos para un debate

OCTAVIO RODRÍGUEZ ARAUJO

Resumen

El tema de los cobros por inscripción y **colegiaturas** en la UNAM ha sido motivo de movimientos estudiantiles cada vez que se han querido aumentar. El punto **central** de controversia en los últimos **años** ha sido **sobre** la **constitucionalidad** o **inconstitucionalidad** de las cuotas en las universidades públicas. Contra quienes argumentan que la UNAM, y en general las instituciones públicas de educación superior **no deben** ser gratuitas, **aquí** se trata de demostrar que sí deben ser gratuitas. Este tema tiene que ver, asimismo, con el concepto de autonomía de la Universidad Nacional desde los años posteriores a la Revolución de **1910**.

Abstract

Entrance fees and tuition in the UNAM **have been** cause for **student movements** each time an **increase** is **tried**. **Considering** whether **fees** in public universities is **constitutional** or not, has **been** a central point of **controversy** in the last **few** years. Going against **those** who **argue** the UNAM —and public **higher-learning** institutions in **general**— should not **be** free of **charge**, the author **tries** to demonstrate they should be. **In addition**, **this subject** has to do with the **concept** of the autonomy of the **National University** ever since the years **following** the Mexican Revolution of **1910**.

El 11 de febrero de 1999 el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Francisco Bamés de Castro, propuso un Reglamento General de Pagos (RGP) en el que, supuestamente, se actualizarían las cuotas que la UNAM ha venido cobrando por inscripción y colegiatura desde hace varias décadas. A partir de la propuesta del rector Bamés se dio una discusión, primero en los medios periodísticos, y posteriormente en la radio, la televisión y entre académicos y estudiantes de educación media-superior y superior. Un poco después de que iniciara esta discusión se generó un movimiento estudiantil y una huelga de larga duración que paralizó las actividades en la mayor parte de la UNAM. El movimiento estudiantil se inició en contra del RGP demandando su derogación una vez que

aqué fue aprobado en una amañada sesión parcial del Consejo Universitario el 15 de marzo de 1999.¹

Los defensores de las cuotas propuestas por Bamés han esgrimido principalmente los siguientes tres argumentos: 1) que la UNAM no es parte del Estado; 2) que si para el Estado es obligatoria la educación preescolar, primaria y secundaria, y ésta es por lo mismo gratuita, la educación media-superior y superior al no ser obligatoria no es gratuita, y 3) que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha negado el amparo a quienes lo han solicitado para no pagar cuotas en las universidades públicas interpretando, a la vez, que constitucionalmente no hay razón para que éstas no cobren colegiaturas. En la lógica de este último argumento se ha propuesto atender la opinión de miembros de la SCJN para que éstos digan de una vez por todas si el artículo 3º constitucional obliga a las universidades públicas a ser gratuitas.

En este artículo intentaré rebatir estos argumentos.

La UNAM, organismo descentralizado del Estado

La Universidad Nacional de México fue reabierta por Justo Sierra en septiembre de 1910. En 1914, siendo rector de la Universidad Valentín Gama, se discutió en los medios de la época si ésta era una institución pública o privada y también su autonomía. La posición de Félix Palavicini, funcionario de la Secretaría de Instrucción Pública, era en el sentido de asociar autonomía con privatización. En otros términos, Palavicini proponía que la universidad fuera pública mientras no lograra una autosuficiencia basada en el pago de los alumnos por su instrucción. Más adelante, siendo Palavicini miembro del Congreso Constituyente (1916), propuso "Educación prima-

¹ La sesión del Consejo Universitario del 15 de marzo de 1999 no fue en el local acostumbrado del tercer piso de la Torre de Rectoría, entre otras razones, porque los estudiantes habían amenazado con impedirla. Sin embargo, las autoridades de Rectoría no avisaron a todos los consejeros universitarios del nuevo sitio de la reunión (Instituto Nacional de Cardiología) y, en una suelte de *fast track*, antes de que pudieran entrar los consejeros que presumiblemente estarían en contra del RGF, éste se aprobó a los pocos minutos de haberse iniciado la sesión, como si se hubiera tratado de un asunto de obvia resolución y no de un tema que en varias ocasiones (desde 1966 al menos) había motivado grandes discusiones y las correspondientes posiciones.

ria laica, obligatoria y municipalizada; educación superior al margen del Estado.”² En el mismo tenor se mantuvo por largo tiempo la discusión, en la que se asociaba autonomía universitaria con libertad económica; es decir, la Universidad Nacional al margen del Estado.

Autonomía de la Universidad Nacional era, en pocas palabras, autonomía respecto del Estado, específicamente del gobierno o, si se prefiere, de éste como materialización fáctica del Estado. Por eso la asociación frecuente de autonomía con privatización. Sin embargo, quienes lucharon por la autonomía de la Universidad Nacional demandaban que la autonomía no sólo fuera autogobierno, sino también, y no menos importante, libertad de cátedra y de pensamiento. Este segundo principio, por cierto, era ya defendido por Justo Sierra desde su célebre discurso en la inauguración de la Universidad Nacional el 22 de septiembre de 1910.

Alejandro Gómez Arias decía sobre el significado de la autonomía de la UNAM: es el gobierno de la universidad por estudiantes y profesores, ejercido en un equilibrio de autoridad y poder. En este sentido—decía— la Ley Orgánica de 1929 era superior a las posteriores. Estas significan un retroceso en la historia de la UNAM, porque sustituyeron con un Consejo ilusorio y una Junta de Gobierno momificada y oficializada el verdadero gobierno libre formado por maestros y alumnos”.³

Otro gran universitario, Jesús Silva Herzog, se refería a la Universidad Nacional Autónoma de México, producto de la Ley de Autonomía del 10 de junio de 1929, como semiautónoma, entre otras razones, porque no garantizaba su autogobierno ni la libertad de cátedra e investigación. Respecto del gobierno y la autonomía, Silva Herzog hacía el siguiente comentario: "En el inciso d del artículo 13 relativo a las atribuciones del Consejo Universitario, se dice: 'Elegir al rector de la tema que le proponga el presidente de la República'... Enteramente lo contrario de lo que se había ofrecido, es decir que el presidente de la República elegiría al rector de la tema que le presentara el Consejo Universitario. El artículo 14 confirma y precisa lo anterior: 'El rector de la Universidad será nombrado por el Consejo

² Juan Molinar Horcasitas, *La autonomía universitaria de 1929*, tesis profesional, México, ENEP Acatlán, UNAM, 1981, p. 85.

³ En B. Dromundo, *Crónica de la autonomía universitaria de México*, México, Jus, 1978, p. 91.

Universitario, eligiéndolo de una tema que le propondrá directamente el presidente de la **República**’.”⁴

Y respecto de la autonomía entendida como libertad de cátedra e investigación, Silva Herzog citaba, entre otros textos, la parte final del considerando 19 de la Ley, que decía: “**Siendo** responsabilidad del gobierno, eminentemente revolucionario de nuestro país, el encauzamiento de la ideología que se desenvuelve por las clases intelectuales de México en la enseñanza universitaria, *la autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia* de la opinión pública de la Revolución *y de los órganos representativos del gobierno.*”⁵

La autonomía de la UNAM no fue una graciosa concesión de las autoridades gubernamentales. Fue una lucha, de estudiantes y profesores mexicanos, una conquista resultado de la petición estudiantil del 23 de mayo de 1929, precedida de movimientos y huelgas de los estudiantes y de represión del **gobierno**.⁶ Esta lucha fue contra la intromisión del gobierno en la vida universitaria y en la orientación de sus planes de estudio, misma que inhibía el pensamiento libre y, por lo mismo, la libertad de cátedra en una lógica de pluralidad y universalidad de corrientes de pensamiento. Era, para decirlo en términos de ahora, la lucha contra el pensamiento único y oficial de quienes detentaban el poder. Por eso, precisamente, la lucha por la autonomía comprendía principalmente un binomio indisoluble: autogobierno de los universitarios y libertad de cátedra (y de investigación). Pero la autonomía de la Universidad Nacional le significó un costo: la renuncia del Estado a financiarla por un tiempo.

La historia de la Universidad nos brinda ejemplos muy ilustrativos de cómo tomó el gobierno la autonomía de la Universidad Nacional, y curiosamente es la autonomía la que invocan muchos de los defensores de establecer cobros por inscripción y por colegiaturas. Con la segunda Ley Orgánica de la Universidad Autónoma, la de 1933, el gobierno dejaba a la institución a sus propios recursos y era considerada como un establecimiento educativo particular al

⁴ Jesús Silva Herzog, *De la historia de México, 1810-1938 (Documentos fundamentales, ensayos y opiniones)*, México, Siglo XXI, 1980, p. 277.

⁵ *Idem* (Las cursivas son mías).

⁶ El presidente Portes Gil acusó a los estudiantes huelguistas de 1929 de estar haciendo agitación en contra del gobierno, pero al final se concedió la autonomía universitaria, aunque no en los términos y con los alcances que se demandaban.

que el Estado otorgaba un fondo de 10 000 000 de pesos para que con él subsistiera como pudiera. En ese entonces, la Universidad cobraba "cuotas por colegiatura y exámenes profesionales, extraordinarios y a título de suficiencia[...].⁷ Más adelante, el presidente Cárdenas reiteró que la Universidad Autónoma de México era una institución particular "por lo cual no correspondía al Estado ofrecerle ayuda económica de ningún género".⁸ Es decir, autonomía equivalente a privatización, a institución privada o particular.

Durante el gobierno de Ávila Camacho el tema de la autonomía volvió a plantearse pero con matices interesantes, quizá por los efectos de las actitudes de Cárdenas sobre la UNAM. Autonomía ya no significaba privatización de la Universidad, sino que ésta sería un organismo público pero autónomo. La solución que encontraron los defensores del autogobierno y de la libertad de cátedra en los primeros años cuarenta, encabezados por Alfonso Caso, fue buscar una fórmula jurídica que combinara autonomía con responsabilidad *estatal* para que la Universidad Nacional pudiera no sólo subsistir económicamente sino desarrollarse. Esta fórmula fue precisamente hacer compatible la autonomía de la UNAM con su carácter de institución pública, como un organismo descentralizado del Estado, es decir, un órgano estatal pero autónomo del gobierno, como bien ha señalado Horacio Labastida en su artículo "Gobierno, universidad y cuotas".⁹

Varios estudiosos del tema han insistido en que la UNAM no es un órgano estatal por ser autónoma; sin embargo, encontramos en quienes han defendido el cobro de cuotas por inscripción y colegiatura que para algunos especialistas en derecho constitucional la UNAM sí es parte del Estado, aunque sea autónoma del gobierno. Jorge Carpizo, por ejemplo, escribió: "Una situación es la educación que el Estado imparte directamente a través de una Secretaría de Estado y otra muy diferente aquella que es impartida por instituciones de Estado, ciertamente, pero descentralizadas y autónomas. Estas últimas *son parte del Estado pero no del gobierno* y la Constitución les

⁷ Diego Valadés, "Las leyes orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México", Deslinde, UNAM, núm. 125. México, mayo de 1980, pp. 23-24.

⁸ *Idem*, p. 36.

⁹ *La Jornada*. México, 19 de febrero de 1999.

garantiza autonomía en su gobierno y en sus decisiones académica~.'''~

Arnaldo Córdova,¹¹ en otro ejemplo, acusó a una diputada de no conocer el derecho administrativo mexicano al afirmar que un organismo público descentralizado del Estado es parte de éste y que la **UNAM**, aunque dependa del presupuesto del Estado y sea un organismo descentralizado no es parte de aquél.

Veamos qué dice al respecto **Gabino Fraga**:¹² Buttgenbach, dice Fraga, "nos previene contra una posible confusión que puede ocurrir pensando que los organismos descentralizados [...], por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial, *constituyen personas* distintas del Estado con un patrimonio también distinto del patrimonio del Estado [...]" (Las cursivas son mías, al igual que las que siguen en estas citas). Fraga distingue con absoluta claridad la diferencia de un organismo público y otro de utilidad pública: El "establecimiento público constituye una parte integrante del Estado, está realizando atribuciones de éste", mientras que "el establecimiento de utilidad pública constituye una organización formada por iniciativa particular" (Idem, p. 220).

"Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los **funcionarios** y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos [...] De modo que el régimen de descentralización viene a caracterizarse por ese relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado" (Fraga, 206-207). Pero esta circunstancia no le quita al organismo descentralizado que sea una parte integrante del Estado, sino que sólo confirma que los organismos descentralizados gozan de una autonomía que no tienen los organismos centralizados que sí están sujetos a los poderes jerárquicos. Fraga distingue, entre los organismos descentralizados de servicio como es el caso de la **UNAM**, los que tienen menor y mayor autonomía. Ejemplo de menor autonomía es el **ISSSTE** (cuyo director es nombrado por el presidente de la República) y de mayor autonomía

¹⁰ Jorge Carpizo, "Las cuotas y la Suprema Corte", *Excélsior*, México, 25 de febrero de 1999 (las cursivas son mías).

¹¹ *La Jornada*, México, 28 de marzo de 1999.

¹² Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1962, p. 206.

la UNAM (cuyo rector es nombrado por la Junta de Gobierno de la propia universidad y no responde jerárquicamente a la autoridad central).

La Ley Orgánica de la UNAM, por otro lado, señala en su artículo 15 que su patrimonio quedará constituido, entre otras cosas, por los derechos y cuotas que por sus servicios recaude, pero se refiere expresamente a servicios que otorgue la Universidad como organismo descentralizado, no por el que presta a sus integrantes. Y según Gabino Fraga (p. 226), los alumnos de la UNAM son parte integrante del servicio, junto con los elementos técnicos y los profesores: "La Universidad Nacional Autónoma de México [...] representa otro tipo de descentralización, el de mayor autonomía de la organización administrativa de nuestro país."

La Ley de 10 de julio de 1929, que derogó la anterior, vino a definir en la Universidad Nacional los caracteres propios de un régimen de descentralización por servicio. En efecto, la realización de una de las atribuciones del Estado más típicamente de orden técnico, quedó en manos de un instituto con **personalidad** jurídica y patrimonio propio, y manejado por los mismos elementos técnicos, profesores y alumnos que **integran** el servicio. [Y más adelante señala] El régimen anterior fue substituido por el que consigna la Ley de 19 de octubre de 1933, que vino a acentuar, según el sentido de su exposición de motivos, la autonomía universitaria, dando una intervención todavía más libre a los **elementos del servicio** [incluye a los **alumnos**] y restringiendo correlativamente las facultades de la administración central (*Idem*).

Aun aceptando, sin conceder, que la Ley Orgánica de la UNAM permita cobrar cuotas a los alumnos (integrantes del servicio), éstas no podrán ser por la educación impartida sino por otros conceptos tales como exámenes, servicios médicos, uso de instalaciones recreativas o deportivas, etcétera, ya que la Ley Orgánica no puede estar por encima del precepto constitucional que establece que la educación que imparta el Estado será gratuita, y según ha demostrado el profesor de derecho administrativo Gabino Fraga, la UNAM es un organismo descentralizado **integrante** del Estado, una corpo-

ración pública y no una institución de utilidad pública. Finalmente, si bien el Estado no está obligado a impartir educación media-superior y superior, si la imparte, ésta queda comprendida en la fracción IV del artículo 3º constitucional y por lo tanto será gratuita.

Carpizo, en su texto citado, tiene razón al afirmar que hasta la reforma de 1946 al artículo 3º constitucional (es decir antes de la reforma de 1980 que incluyera la autonomía de las universidades públicas), no hacía referencia alguna a la educación superior. Sin embargo, el 26 de diciembre de 1945, cuando se discutían en la Cámara de Diputados las reformas al artículo 3º constitucional, las comisiones primera y segunda de puntos constitucionales, segunda de gobernación y segunda de educación pública, en relación con la iniciativa del presidente Avila Camacho correspondiente a este artículo, dictaminaron en el punto XIII lo siguiente:

Otro aspecto de la iniciativa que merece remarcar es el de que, hasta ahora, sólo se establecía como gratuita la educación primaria que impartiera el Estado y de acuerdo con la reforma, toda la educación que el Estado imparta será gratuita, lo que demuestra el decidido empeño del régimen de no escatimar esfuerzo ni sacrificio para impulsar la cultura en el país (las cursivas son mías).

Es decir, la hipótesis de que sólo la primaria (y ahora la secundaria) impartidas por el Estado son las únicas gratuitas, queda demostrada como falsa. El legislador fue muy claro: a partir de la reforma que establece que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, contempla no sólo la educación primaria sino toda, aunque ciertamente no se menciona explícitamente la educación superior ni a las universidades públicas.

La Ley Orgánica de la UNAM (6 de enero de 1945) no deja lugar a dudas al definir a la Universidad Nacional como "una corporación pública [...] organismo descentralizado del Estado" (las cursivas son mías); es decir, define a la UNAM como parte del Estado mexicano y no como una institución privada. Y los organismos descentralizados del Estado, vale la pena recordarlo, se ocupan de cumplir cometidos estatales, y la educación es uno de éstos.

El rector Barnés ha dicho que con las reformas de 1993 al artículo

3º, el Congreso de la Unión precisó las obligaciones del Estado para con la educación y distingue entre educación obligatoria y por lo tanto gratuita y la que no es obligación para todos y por lo tanto —según él— no tiene que ser gratuita. Si en el texto vigente del artículo constitucional se dice que "el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos", no se está implicando que por tales razones no deban ser gratuitos, sino sólo que no es obligación del Estado impartir educación media-superior y superior.

Ciertamente fue rechazada la propuesta de la fracción del PPS, cuando en los debates de la Cámara de Diputados (1992), pidió que se incluyera como obligatoria para el Estado la impartición de la educación superior, pero no se estaba discutiendo si sería gratuita o no, sino si era obligación del Estado impartirla o no. En las reformas al artículo 3º, concretamente a partir de que la garantía de la autonomía fuera consagrada en la Constitución (9 de junio de 1980), se añadió la fracción VIII, hoy VII, que dice que el Estado "promoverá" y "atenderá" la educación superior, lo que significa que puede o no impartirla. Pero si la imparte, como es el caso, debe ser gratuita, razón por la cual no se le modificó fracción IV sobre la gratuidad de la educación impartida por el Estado.

Más aún, el artículo 1º de la Ley General de Educación señala que ésta "regula la educación que imparten el Estado —federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares...". El artículo 1 de la Ley Orgánica de la UNAM, por otro lado, establece que ésta es "un organismo descentralizado del Estado". Lo mismo dice el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana o de la Universidad Autónoma de Chapingo. En otros términos, la Ley de Educación se refiere claramente a dos tipos de educación: la que imparte el Estado y la que imparten los particulares. La primera tiene dos modalidades: la que se imparte en sus tres niveles políticos (federación, estados y municipios), y la que se imparte mediante los organismos descentralizados del Estado dedicados a la educación.

Por lo tanto, si el artículo 3º constitucional establece que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, se tiene que entender que se refiere a la educación que el Estado imparta a través de la Federación, como es el caso de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (dependiente de la Secretaría de la Defensa) y del Instituto

Politécnico Nacional (que es un órgano desconcentrado de la **SEF**), a través de los estados o de los municipios, o mediante organismos descentralizados del Estado (**UNAM**, **UAM**, **UACh**, etcétera).

Jorge Carpizo, José Blanco, Diego Valadés, Héctor Aguilar Camín y varios más han insistido, como agarrándose de una tabla en medio de un naufragio, en la interpretación que sobre las cuotas ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en alguna ocasión. En 1992 un grupo de estudiantes acudió a los juzgados para ampararse contra las cuotas de inscripción y colegiaturas que les quería cobrar la Universidad de Sonora. El caso llegó a la Suprema Corte y en su tercera sala, en el amparo en revisión 303/94, del 23 de mayo de 1994, se estableció una **tesis** que determinaba que no existe norma constitucional que garantice la educación gratuita en las universidades públicas y autónomas. Carpizo, como también otros juristas defensores de las cuotas en la **UNAM**, interpretó dicha tesis de la siguiente manera:

La citada tesis de la Suprema Corte hace una distinción clara y tajante de dos conceptos:

- a) La fracción IV del artículo tercero constitucional que se refiere a que "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita" se dirige, entre otras, a la educación preescolar, primaria y secundaria. En tanto la fracción VII establece un régimen jurídico específico para las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, régimen diverso y que se especifica en esa fracción VII al establecido en las fracciones precedentes que se refieren a otros niveles educativos.
- b) Una situación es la educación que el Estado imparte directamente a través de una Secretaría de Estado, y otra muy diferente, aquella que es impartida por instituciones de Estado, ciertamente, pero descentralizadas y autónomas. Estas últimas son parte del Estado pero no del gobierno y la Constitución les garantiza autonomía en su gobierno y en sus decisiones académicas.

La tesis de la Suprema Corte que vengo comentando, insiste en que la autonomía implica la facultad de **autolegislación** de las universidades y es el principio que las pre-

serva de todo control político y gubernamental. Estoy de acuerdo con esta tesis y criterio de la Suprema Corte.”

Ya he discutido el segundo concepto señalado por Carpizo, he presentado los argumentos pertinentes y, con base en que la UNAM es parte del Estado (en coincidencia con Carpizo), he demostrado que, por serlo, la educación que imparte debe ser gratuita.

Respecto a la Suprema Corte, se pasan por alto tres aspectos importantes: 1) que ésta, como tal, no se ha pronunciado sobre la gratuidad de las universidades públicas, sino que hay jueces específicos y algunos ministros de la SCJN que, al negar amparos por no existir interés jurídico, han aprovechado para dar una opinión sobre el artículo 3° constitucional, en referencia a la educación superior impartida por universidades públicas. Subrayo *interés* jurídico, porque al parecer pocas personas conocen el significado de este concepto. Por ejemplo si, yo no soy afectado por el Reglamento de Pagos no tengo interés jurídico y si los estudiantes que todavía no se inscriben ni pagan las nuevas cuotas intentan ampararse, no podrán hacerlo porque tampoco tienen interés jurídico. En realidad es muy difícil, en este caso, demostrar el famoso interés jurídico. 2) Por lo que se refiere a la opinión de miembros del Poder Judicial, su opinión o las tesis que sustenten no tienen obligatoriedad a menos que se establezca jurisprudencia, la cual no se ha establecido con relación a las cuotas. 3) ¿Por qué habríamos de aceptar que la SCJN es imparcial si a) es parte del sistema y b) hasta ahora sus miembros han sido nombrados por los senadores del PRI a propuesta del presidente de México, también del PRI? Se puede aceptar, aun con la mejor buena fe del mundo, que sobre la imparcialidad de los miembros de la SCJN hay una duda razonable, lo que no quiere decir que por definición sean corruptos o venales. Por lo demás, la SCJN no es un órgano de consulta ni de asesoría de ciudadanos o instituciones, como teóricamente lo es el Abogado General de la UNAM.

Por último, una cosa es estar de acuerdo con la tesis de un conjunto de magistrados del Poder Judicial mexicano, y otra, que su

¹³Jorge Carpizo, "Los costos... *op. cit.*, *Idem*. Véase igualmente Diego Valadés, "Precisiones sobre las cuotas", *Excelsior*, México, 1 de marzo de 1999; José Blanco, "Entre la legalidad y el neolibertopopulismo", *La Jornada*, México, 2 de marzo de 1999; H. Aguilar Camín, "Las cuotas y la ley", *La Jornada*, México, 17 de mayo de 1999.

interpretación sea correcta. Carpizo tiene razón al decir que está de acuerdo con dicha tesis, pues tal ha sido su posición por varios años; en lo que no tiene razón es en que la mencionada tesis sea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una parte de ésta no es equivalente al todo, y una opinión, aunque sea de miembros de la SCJN, es una opinión, no otra cosa y las opiniones no tienen obligatoriedad para nadie.

Cuotas, movimientos e interpretaciones

El tema de las cuotas por inscripción y colegiatura no es nuevo. En 1948, se generó un movimiento estudiantil cuando el rector Zubirán estableció el reglamento de pagos que luego habría de reformar el rector Garrido en 1950 y que fue vigente hasta antes de la sesión del Consejo Universitario del 15 de marzo de 1999; en 1948, repito, la Universidad distaba mucho de ser una entidad masiva; sin embargo el movimiento llevó a la renuncia de Zubirán. A mediados de los años sesenta, siendo rector Ignacio Chávez, junto con la reglamentación de ingreso a la UNAM se quiso abordar el tema, pero se provocó también descontento y organización de fuerzas — probablemente externas — que llevaron al rector a la renuncia. En 1986 y 1987, con Jorge Carpizo al frente de Rectoría, se quiso aumentar también el monto de las cuotas y el rector prefirió, por las razones que sean, retirar su propuesta y el Consejo Universitario suspendió las reformas. A principios de su rectorado, José Sarukhán intentó cambiar el reglamento de pagos y, por supuesto, aumentar el monto de las cuotas. Recibió "apoyo" de sus colaboradores y de directores afines a la Rectoría y rechazo de muchos estudiantes. De repente, Sarukhán echó marcha atrás, y según se especuló entonces, fue por instrucciones del presidente Salinas de Gortari transmitidas por uno de sus colaboradores entonces de **confianza**: el jefe del Departamento del Distrito Federal.

El tema de las cuotas en la UNAM, como se puede ver de este breve resumen, es un asunto difícil que, sin duda, ha provocado movimientos estudiantiles cada vez que se toca. El rector Barnés de Castro fue advertido de que si intentaba reformar el reglamento de cuotas, para "actualizarlas", se generaría un movimiento más por parte

de los estudiantes y de no pocos académicos. Sin embargo, el 15 de marzo, Barnés propuso su reforma e hizo lo que pudo (o quiso) para que se aprobara, sin legitimidad y con ominosas sombras de duda sobre la forma en que fue convocado y conducido el Consejo Universitario para el efecto.

El 8 de abril se llevó a cabo una sesión **más** del Consejo Universitario, esta vez en su local en la Torre de Rectoría. Varios consejeros estudiantes y unos consejeros profesores demandaron la derogación del RGP y se propuso un diálogo abierto sobre el tema. Se perdió la votación sobre la derogación pero se insistió en el diálogo público, pues la propuesta del rector llamada "diálogo entre universitarios", no era tal, ya que se concretaba a que los inconformes con el reglamento enviaran sus puntos de vista a la Comisión de Presupuestos del Consejo Universitario. La propuesta de un diálogo abierto fue cambiada, "para que pudiera lograr la **aprobación** de los directores", por un diálogo organizado por los consejos técnicos mediante reglas aprobadas en cada uno de estos. Por 47 votos contra 37 ganó la propuesta del diálogo, pero la huelga estudiantil, al cerrarse la mayor parte de las instalaciones de la **UNAM**, lo convirtió en diálogo de pocos y en intercambios de opiniones en los medios. En otras palabras, no hubo tiempo para que se organizaran los foros de diálogo vía consejos técnicos y, por lo mismo, la que pudo haber sido una medida para evitar la huelga no cumplió su objetivo. Un poco más de 1 200 ponencias se enviaron a la Comisión de Presupuestos, pero el diálogo propiamente dicho, es decir, entre autoridades de Rectoría y estudiantes, no se llevó a cabo. Barnés se opuso siempre a que el diálogo fuera público. "El diálogo público es el peor error en el que podemos caer", dijo el rector a la prensa.

El 20 de abril de 1999 estallarían la huelga estudiantil en la **UNAM** en la que se exigía, principalmente, la derogación del RGP, es decir la gratuidad de la enseñanza media-superior y superior. El movimiento, contra los cálculos de Rectoría, habría de sumar a trabajadores de diversos sindicatos (principalmente electricistas), colonos, estudiantes de otras universidades y centros educativos, tanto del DF como de algunos estados de la república. Hubo, asimismo, una consulta popular organizada por los estudiantes huelguistas, en la cual participaron más de 600 mil personas de las cuales un altísimo porcentaje votó por la gratuidad de la enseñanza media-superior y

superior. El rector nombró una comisión de encuentro a la que no dio un carácter resolutivo y, por lo mismo, fue ignorada por el Consejo General de Huelga de los estudiantes. Posteriormente, el rector le otorgó un carácter resolutivo a su Comisión, pero ésta sirvió, en principio, para recibir las propuestas estudiantiles tanto de los temas a discutir como del formato de diálogo. El 3 de junio el rector Barnés, en rueda de prensa, informó que propondría al Consejo Universitario que las cuotas (aprobadas el 15 de marzo) fueran voluntarias, de tal forma que se dieran al mismo tiempo las condiciones de gratuidad y de equidad.

De acuerdo con la propuesta original del rector, si todos los estudiantes ahora inscritos en la UNAM pagaran las cuotas propuestas, éstas significarían alrededor de tres por ciento del actual presupuesto de la casa de estudios. Si los futuros estudiantes de nuevo ingreso pagaran de acuerdo con el reglamento, que eximía de cuotas a los más pobres, el porcentaje de lo recaudado por **colegiaturas** sería todavía menor que el tres por ciento mencionado. Hay quienes han calculado que la cantidad que se obtendría por cuotas no llegaría al uno por ciento del presupuesto universitario. ¿Entonces, por qué la insistencia en la "actualización" de las cuotas, por parte de Rectoría y de sus publicistas?

La propuesta de Rectoría era que quienes tuvieran ingresos menores de cuatro salarios mínimos no pagaran, es decir, 7 por ciento promedio de los estudiantes de licenciatura, y que todos los demás pagasen **colegiaturas**, sin tomar en cuenta que la propuesta, lejos de ser equitativa, favorecía a quienes tuviesen ingresos promedio superiores a nueve salarios mínimos (alrededor de 50 por ciento promedio de los estudiantes de licenciatura), a costa de los estudiantes cuyo ingreso familiar se ubicara entre cuatro y nueve salarios mínimos **promedio**.¹⁴ ¿Por esta pretendida equidad, que no es tal, y por un punto porcentual del presupuesto de la UNAM se han provocado la paralización de ésta y la polarización de su comunidad? La contrapropuesta del rector, en el sentido de hacer las cuotas de **colegiatura** voluntarias para bachillerato y licenciatura, además de que pudo hacerse desde el principio y quizá se hubiera evitado

¹⁴ Véase Secretaría de Planeación, *Perfil del Ingreso familiar de los alumnos de la UNAM, 1995-1998*, México, UNAM, febrero de 1999, p. 54, cuadro 2.1.10.

el movimiento y la huelga en la UNAM, no satisfizo al CGH pues no atendía todas las demandas de su pliego petitorio.¹⁵ Además, todos los argumentos de Rectoría sobre la corresponsabilidad de la sociedad y sobre la equidad quedaron en el aire, pues en los hechos, con la contrapropuesta presentada al Consejo Universitario el 7 de junio se estaba reconociendo que la enseñanza en la UNAM sería gratuita salvo para quienes quisieran pagar, de *motu proprio*, *colegiaturas*.

¿Por qué la insistencia de las autoridades de la UNAM en las cuotas? Se han mencionado diversas hipótesis, pero al momento de escribir estas líneas ninguna de ellas podría comprobarse. Los estudiantes y algunos académicos de la UNAM y de otras instituciones educativas hablaron de la intención de privatizar la educación superior pública en México, como una acción subordinada al Banco Mundial y a otras instancias de su tipo. Privatizar, tratándose de universidades públicas, no quiere decir venderlas a particulares (como han interpretado algunas personas simples), sino hacerlas depender cada vez menos del presupuesto estatal (autosuficientes, se diría); relacionarlas, sobre todo en investigación, con las empresas privadas nacionales y extranjeras; orientar sus planes de estudio a la inserción de México (en este caso) en la globalización económica (de manera subordinada, por supuesto), y hacer que los estudiantes paguen por lo menos 30 por ciento de lo que cuesta su educación profesional. En otros términos, eliminar en la práctica su autonomía por lo que se refiere a la libertad de cátedra y de investigación, e insertar a la universidad pública en la lógica del mercado y de la oferta y la demanda.

La política educativa del Banco Mundial, por otro lado, consiste en presionar a los gobiernos para que ya no subsidien la educación superior en los países en donde esto ocurre (México entre ellos).

¹⁵ El pliego petitorio del CGH era: 1) derogar las reformas de 1997 que eliminaron el pase automático, sobre todo del bachillerato de la UNAM a la licenciatura; 2) desaparición del examen único de ingreso y del examen de calidad del egreso de las licenciaturas en manos del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval); 3) gratuidad de la enseñanza en la UNAM; 4) creación de un espacio de resolución para la reforma integral de la UNAM; 5) ampliar el periodo del semestre en curso, suspendido por la huelga, e invalidar las actividades académicas extramuros por ser irregulares, y 6) cancelar todas las actas levantadas con los estudiantes huelguistas y dismantelar el aparato represivo y de espionaje de la UNAM en conua de estudiantes y académicos.

Julio Boltvinik señalaba que en el estudio del Banco Mundial *Education and Earnings Inequality in Mexico* se planteaba

la conveniencia de privatizar no sólo la educación superior sino toda la educación: "la mejor respuesta es que el gobierno reduzca su rol directo en la asignación de recursos a la educación [...] Tal *traspaso de responsabilidades al sector privado se recomienda especialmente en el caso de la educación superior*" (cursivas en el original).

Y más adelante Boltvinik añadía:

En el documento de la sede del BM titulado *Mexico: Enhancing Factor Productivity Growth. County Economic Memorandum* (agosto de 1998), se retorna el asunto así: "Haciendo a un lado la posibilidad de más recursos públicos, la única opción para expandir la inversión en educación superior [...] es trayendo una mayor participación del sector privado" [...] "Hay muchas opciones para una mayor participación del sector privado en la educación superior [...] en el financiamiento de los servicios educativos o en la provisión directa de los mismos." Al menos, continúa el BM "hay un argumento muy fuerte para *aumentar el nivel de recuperación de costos en la educación superior*" (léase aumento de cuotas).¹⁶

La anterior es, en general, la línea del BM para México sobre educación superior. Es decir que, al reducir con el tiempo el financiamiento a las universidades públicas, lo que ya está ocurriendo, los estudiantes se vean precisados a pagarse su educación como lo hacen en las universidades privadas y en no pocas universidades también públicas, tanto en el DF como en otras entidades de la federación. De hecho, escribió René Drucker Colín,

cobrar colegiaturas, instrumentar préstamos a los estudiantes o cobrar las becas, adiestrar profesores como empresarios, vender la investigación, etcétera, son parte de la estrategia del

¹⁶ Julio Boltvinik, 'Sin autonomía', La *Jornada*. México, 26 de febrero de 1999.

Banco Mundial para modificar las estructuras de las universidades públicas, que se ven actualmente como escollos para las políticas de la economía global [...] En pocas palabras, las universidades deben **transformarse** para convertirse en un mercado de valores cuyo único, o por lo menos primordial propósito, sea poder insertarse en la globalización de la economía."

En resumen, como en los años 20 y 30, hay quienes conciben la autonomía como privatización (en un sentido distinto), y este parece ser el esquema general tanto del gobierno de la República como del rector Barnés para la UNAM. Pero a diferencia de aquellos años en que los liberales lucharon por la no-intervención del gobierno **estatista** y "socializante" en la Universidad Nacional¹⁸ y contra la imposición del pensamiento único **de entonces** en la orientación de la enseñanza y de la investigación, ahora se lucha, desde la izquierda, desde el lado de las fuerzas antineoliberales, en contra del proyecto subordinado del gobierno neoliberal y tecnocrático para las universidades públicas, por la gratuidad de éstas, por la libertad de cátedra e investigación, por **el** autogobierno en la UNAM y porque el Estado financie total y cabalmente la educación pública del nivel que sea. Es decir, ahora se lucha por la no-intervención del gobierno **neoliberal** y tecnocrático en la Universidad Nacional y contra la imposición del pensamiento único **de ahora** en la orientación de la enseñanza y de la investigación. La misma lucha, pero de distinto signo. Esto es, la defensa de la autonomía de la Universidad Nacional, pero no en sentido de privatización de ésta sino como una entidad pública al servicio del pueblo y de la nación.

El hecho de que algunos grupos en el Consejo General de Huelga hayan desvirtuado el objetivo de la lucha que iniciaron a principios de 1999, no cancela la importancia de los cuestionamientos al proyecto de universidad promovido por las autoridades de Rec-

¹⁷ René Drucker Colín, "¿Qué hay en el fondo del conflicto de la UNAM?", *La Jornada*, México, 2 de junio de 1999.

¹⁸ Recuérdese que en los años treinta la educación primaria era supuestamente socialista, que hubo una fuerte polémica entre Lombardo (defensor del socialismo) y Caso (defensor del liberalismo) y que la autonomía era necesaria para preservar a la UNAM de la influencia del gobierno. Como ahora, pero con diferente signo.

toría ni, mucho menos, el debate que debe darse sobre la UNAM y las universidades públicas del país.

El rector **Barnés** renunció el 12 de noviembre de 1999, pero su renuncia no debe interpretarse como un triunfo del movimiento estudiantil, sino más bien como resultado de un manejo político que no tomó en cuenta la coyuntura por la que atravesaba el país en esos momentos. Esta coyuntura, que incluye la sucesión presidencial, obligará al nuevo rector a posponer el proyecto neoliberal para la UNAM, o a darle un enfoque distinto en el que las cuotas serán el aspecto menos importante.