

LA LEY ORGANICA Y LA ESTRUCTURA DE PODER EN LA UNAM.

La presencia del conjunto de relaciones de explotación y dominio que caracterizan a la estructura económico-social, y forma de Estado prevalescentes, es detectable en la estructura y funcionamiento de los órganos de gobierno existentes en la Universidad Nacional. Institución en la que en la toma de decisiones fundamentales se excluye a estudiantes, profesores y trabajadores; dado el monopolio del poder y capacidad de decisión que detecta la alta burocracia universitaria, la cual sustenta su acción en la jerarquía, el interés particular, el secreto, el autoritarismo, así como la subordinación y la obediencia pasivas de las instancias inferiores a las superiores.

Ciertamente, el movimiento estudiantil contemporáneo, cuya expresión más auténtica es el Consejo Estudiantil Universitario, ha introducido modificaciones sustanciales en la relación de fuerzas en la Universidad, cuestionando el autoritarismo y la "reforma" modernizante del Estado y la rectoría obteniendo conquistas fundamentales; sin embargo persiste el uso y abuso en el ejercicio del poder por parte de la alta burocracia universitaria, no solamente sobre las cuestiones académicas, administrativas o financieras; sino el manejo de la actividad política, de la cual reclama el monopolio; sancionando o reprimiendo a individuos, grupos, u organizaciones que de una u otra forma cuestionan disposiciones arbitrarias e impositivas en los ámbitos político, académico, o laboral; recurriéndose incluso en diversos momentos a la fuerza represiva del Estado.

La democratización de la estructura de poder en la Universidad se presenta en nuestros días como una necesidad impostergable; la implementación de una reforma académica democrática, orientada en función de intereses nacionales y mayoritarios así lo exige; la actual estructura de poder sustentada en la Ley Orgánica de 1945 lejos de responder a estas exigencias se convierte en

Este conjunto de normas jurídico-políticas en las que se sustenta y encuentra legitimación la actual estructura de poder, tiene su origen en las discusiones celebradas en el Consejo Universitario entre el 6 y el 18 de diciembre de 1944 ante la ausencia de la representación estudiantil y sin cumplir con el quorum que legalmente se necesitaba para llevar a cabo los debates y la aprobación de la nueva Ley Orgánica. Los asistentes a las sesiones del Consejo, representantes de las tendencias políticas más conservadores en la Universidad o plenamente identificados con el gobierno de Avila Camacho recurrieron a la maniobra de declararse en sesión permanente para evitar cumplir con el requisito elemental del quorum legal. Según la versión taquigráfica de las actas -llevada por García Máñez- la situación se desarrolló de la siguiente manera: Sr. Rector: Tenemos 34 asistentes (de un total de 88) y el quorum especial se requiere para modificaciones de leyes y estatutos en las asambleas parlamentarias es de dos tercios; en este caso serían 38 personas las que constituyen el quorum, faltan en consecuencia 4 asistentes...

Sr. Lic. Mendieta y Nuñez: Yo quisiera someter a la consideración del Consejo dos puntos previos a la discusión que ha de iniciarse el primero sería que éste Consejo se constituyera en sesión permanente hasta terminar la discusión del proyecto que ustedes han sometido a nuestra consideración, la segunda proposición, que en las sucesivas sesiones comenzaran a la hora fija y con el número de consejeros asistentes...

Sr. Lic. Antonio Carrillo Flores: yo deseo referirme a la proposición del Lic. Mendieta, sobre que las sesiones principien a la hora fijada, lo que positivamente quiere decir que no se considere quorum determinado; para fundar mi conformidad con esta proposición...

Sr. Dr. Peralta: La proposición sobre que se constituya el Consejo en sesión permanente, si se aprueba no habrá caso que exija un quorum, puesto que no sería necesario que lo haya en las sesiones siguientes. pues podrán hacerse con el número de los que concurren...

Sr. Rector: Continúa la discusión. Si ninguna otra persona desea hacer uso de la palabra, procedemos a la votación. Se aprueba que el Consejo se constituya en sesión permanente. Los que esten por la afirmativa, sirvanse levantar la mano. Hay evidente mayoría. Entonces el Consejo se constituye en sesión permanente... (U.N.A.M. Génesis de la Ley Orgánica p. 117-120).

Artículos tan importantes como el noveno-relativo a las atribuciones del rector), el décimo-sobre la integración y funciones del Patronato), el once-sobre la designación de directores de escuelas y facultades-, doce-relativo a la constitución de los Consejos Técnicos y sus atribuciones-; el artículo trece en el que se establecen los criterios que norman las relaciones entre la Universidad y su "personal de investigación, docente y administrativo"; el catorce, relativo a los criterios para designar profesores así como los artículos quince, 16, 17 fueron aprobados en una sola sesión celebrada el 18 de diciembre, con la asistencia de solamente 29 consejeros, habiendo sesiones en las que la asistencia no era superior a las veinte personas.

Como puede apreciarse, la base jurídico-política en la que se sustenta la actual estructura de poder en la Universidad, en sus mismos orígenes se sustenta en la ilegalidad, las más burdas maniobras, la imposición, la carencia de representatividad y mínima seriedad en las discusiones en que fué aprobada, estando presente en todo momento la influencia del gobierno Avila Camachista que estuvo representado directamente por varios consejeros, dentro de los que destaca la figura de Alfonso Caso, quien antes de ser nombrado rector interinamente fungía como alta funcionario de la Secretaría de Educación. El Ejecutivo no solo estuvo al tanto de las discusiones sino que antes de pasar el proyecto de Ley Orgánica para su aprobación en la cámara de diputados le fue entregado por la comisión redactora del Consejo Universitario. Textualmente en las actas de 19 de diciembre en la madrugada se apunta:

"El señor rector rogó a la Comisión de Estilo, se reuniera el 19 de este mismo mes, a fin de que pudiera cuanto antes enviarse a la Presidencia de la República, el proyecto aprobado por el Consejo" (op. cit. p. 251)

LA CRITICA DE LOS ESTUDIANTES Y LA OPOSICION

La representación estudiantil estudiantil ante el Consejo Universitario cuestionó de inmediato el anteproyecto de Ley aduciendo la falta de representatividad del Consejo, señalando que las elecciones para consejeros se habían hecho con una sospechosa precipitación y tomando en cuenta solamente el voto de minorías de profesores y estudiantes; que en el actual Consejo el rector tenía una aplastante mayoría en virtud de haber nombrado personalmente a todos los directores; que la Junta de Gobierno no era sino un remedo del Supremo Cuarto Poder Conservador; que el anteproyecto suprimía el principio de la paridad de votos y colocaba a los estudiantes en una situación desventajosa dentro del Consejo; que este deja de ser el órgano supremo de la Universidad y se convierte en un mero cuerpo consultivo etc. (p.106)

Otras de las objeciones que fueron presentadas por los estudiantes y otros sectores disidentes se orientaban en el sentido siguiente:

En relación a la creación de la Junta de Gobierno y la transformación del Consejo en un organismo puramente técnico se objetaba que "si la política se eliminaba del Consejo y de los Consejeros Técnicos de las facultades y escuelas, se creaba, al fin y al cabo, un organismo político, extrauniversitario-Junta de Gobierno en el que influiría la política de fuera con grave deterioro de la Autonomía Universitaria, y se haría posible el nepotismo y la amistad de un grupo cerrado en el nombramiento del rector.

Que al poner en manos del rector la iniciativa para el nombramiento de directores de escuelas e institutos, la representación de profesores y estudiantes en el Consejo quedaba reducida al mínimo y, por tanto, el cuerpo quedaba convertido en una sombra de representación de la verdadera comunidad universitaria.

Que la creación de la Junta de Gobierno era por completo ajena a la tradición universitaria de México, ya que es una réplica de "Board of Trustees" o Junta de Gobernadores que rige la marcha administrativa de las universidades americanas.

Que al ser nombrado el rector y los directores por la Junta de Gobierno sin tener en cuenta el consentimiento de los elementos que forman la población universitaria, las autoridades así designadas no iban a contar con el apoyo de la misma población. Se iba a establecer un divorcio entre los dirigentes y los dirigidos.

Que en la designación de los directores de escuelas e institutos iba a predominar la amistad sobre la competencia, el interés político sobre los méritos reales de los candidatos. Así se facilitarían la creación de un sistema de predominio de grupos cerrados, de camarillas, que a la larga se apoderarían del gobierno de la Universidad.

Que con la aprobación de la Junta de Gobierno, el Patronato etc. la responsabilidad se diluía extraordinariamente, al mismo tiempo que la burocracia de la Universidad se aumentaba considerablemente". (J.R. Historia Jurídica de la Universidad).

A más de cuarenta años de haberse aprobado la actual Ley Orgánica y el Estatuto General, es posible constatar la certeza de las críticas que su momento presentaron las fuerzas democráticas de la Universidad, el Consejo Universitario y otros órganos de "representación" efectivamente son en nuestros días una "mera sombra de representación de la verdadera comunidad universitaria", sien

do sustituidos en la práctica por un conjunto de organismos y comisiones especiales que permanecen bajo el control de la burocracia como son; el Colegio de Directores de enseñanza Superior y enseñanza media, el Consejo de Planeación, la Secretaría General, etc.

PROCESO DE RECUPERACION DEL CONTROL POLITICO POR PARTE DE LA -
BUROCRACIA UNIVERSITARIA Y EL ESTADO.

Históricamente, los cambios en la estructura de poder que se introducen con la Ley Orgánica de 1944 y el Estatuto General de 1945 se ubican dentro de un proceso mediante el cual el Estado y la burocracia universitaria tratan de recuperar el poder de decisión y control de aspectos sustanciales de la actividad universitaria que permanecía bajo el control de profesores y estudiantes o en todo caso, estas fuerzas mantenían una influencia significativa como eran; el nombramiento de representantes ante el Consejo Universitario, elección del rector por el Consejo, elección de directores de escuelas y facultades, elección de profesores, elaboración de planes y programas de estudio, etc. Asimismo el proceso de recuperación por parte del Estado se inscribe dentro del conjunto de transformaciones tanto en proceso de acumulación como de las relaciones de clase y el sistema de dominación que operan durante el período 1940-1946 en el contexto de la II Guerra Mundial.

Como producto de las luchas libradas por el movimiento estudiantil durante la década de los años veinte-inscritas dentro del proceso de reforma de la Universidad Latinoamericana surge la Ley Orgánica de 1929 en la cual el Estado se ve obligado por la movilización estudiantil a reconocer la Autonomía de la Universidad. En los considerandos de la Ley se hacía incapié en que el gobierno de la Universidad quedaría en manos de los universitarios, particularmente de profesores y estudiantes, el Consejo Universitario era considerado como la máxima autoridad y estaba integrado paritariamente por profesores y estudiantes. Sin embargo la Universidad era considerada como una institución de Es-

tado y el rector nombrado por el Ejecutivo de una terna presentada por el Consejo.

Hacia 1933 surge una nueva Ley Orgánica en la que se mantiene el gobierno de la Universidad en las Academias y el Consejo Universitario; pasando el rector a ser nombrado por el Consejo. Sobre esta base surge el Estatuto de 1934 en el que se especifican los objetivos de la Universidad, sus funciones y la conformación y atribuciones de los órganos de gobierno, al respecto se apunta:

"Tendrá, así, la estructura de la comunidad universitaria, órganos y funciones de tres clases. Unos, los más estrechamente ligados con la actividad universitaria (las Academias y el Consejo), para ejercer sobre la función primaria de orientación del Instituto, para resolver la vigilancia y el cumplimiento de las otras funciones y para tomar la decisión final sobre todos los asuntos que a la Institución conciernen; otros, los más preparados técnicamente, y los más afectados por vocación e interés (las Academias Parciales o generales y las Academias de Instituto), para decidir sobre los medios técnicos necesarios a dar cumplimiento a la orientación que para la Universidad se fije, y sobre los problemas puramente locales que afecten solo o parcialmente a los sectores de la Universidad a que las Academias corresponden"

Las academias-según el Estatuto se integrarían de la siguiente manera:

Los profesores y alumnos de los diversos ciclos que constituyan una especialidad, teniendo en cuenta la afinidad de las asignaturas que establezcan los planes de estudio, designarán sus delegados a las academias parciales compuestas por el mismo número de alumnos. "Las academias así formadas en las Facultades o Escuelas que no tengan sino una sección, o los miembros de ellas nombrados al efecto por las Academias mismas, constituirán la Academia General de la Facultad o Escuela. Las Academias Generales, por último, integrarán directamente el Consejo Universi-

tario"... Los delegados a estos cuerpos no ejercerían sus funciones por un período determinado, pero si están sujetos a la revocación, incluyendo el rector.

Para 1936 la democratización en la Universidadm, alcanza sus momentos culminantes, contando con un nuevo marco jurídico constituido por el Estatuto General de 1936.

En el capítulo I del nuevo Estatuto se señalaban como objetivos de la Universidad: "contribuir al enriquecimiento de la cultura; transmitir el saber; y poner la cultura al servicio de la colectividad... en el capítulo III relativo a las funciones de la Universidad se apunta: La función de investigación se sujetará a las siguientes bases: primera: Investigación científica de los problemas universales con el propósito de enriquecer el patrimonio cultural de la humanidad; segunda: Investigación científica de los problemas de México... cuarta: Poner en contacto a los hombres de ciencia con la vida real del país... quinta: Recoger en la vida popular y estudiantil las capacidades selectas en todos los órdenes de la cultura.

El Departamento de Acción Social tenía como objetivos "hacer llegar los beneficios de la cultura a quienes por ignorancia o su miseria no han podido disfrutar de ellos; difundir la cultura en todos los grupos sociales y especialmente en aquellos que por su condición económica no han tenido acceso a ella."

En cuanto a la estructura de gobierno el Estatuto reconoce al Consejo Universitario, al rector, los directores de escuelas y facultades y las academias de profesores y alumnos. Tanto el Consejo como las Academias estaba constituidas por igual número de profesores y estudiantes, el rector sería electo por mayoría de votos en el Consejo, los directores también eran nombrados por el Consejo a partir de las ternas propuestas por las Academias, tanto para el Rector como para los directores se mantenía el principio de renovación.

Para 1938 el régimen cardenista entra en una fase de estabilización, abandonándose-después de la expropiación petrolera- la política de reformas profundas. La Universidad también comienza a entrar en un nuevo período bajo el rectorado de Gustavo Baz. De esta época datan los Colegios de Profesores, organismos que tenían como objetivo contrarrestar el poder de las Academias Mixtas y en particular la fuerza de los estudiantes; asimismo en el nuevo Estatuto se introduce un apartado dedicado exclusivamente a establecer las sanciones a que se hacían acreedores los profesores y estudiantes, con respecto a estos últimos se dice: "Son además responsables los estudiantes por hacer labor de agitación por iniciar y participar en desordenes que pongan en peligro el prestigio de la Universidad, por el desarrollo de actividades tendientes a anticipar o prolongar los períodos de vacaciones etc". (Jiménez Rueda. Historia Jurídica de la Universidad, p. 232).

Entre 1940-42 ocupa la rectoría Mario de la Cueva, en virtud de que Gustavo Baz había sido nombrado secretario de Salubridad. Posteriormente la rectoría sería ocupada por Brito Foucher quién en sus tiempos de estudiante había destacado por su militancia en las filas de la derecha. Foucher intento llevar adelante un proceso de reforma, introduciendo modificaciones sustanciales al estatuto vigente con el propósito de acabar con el predominio de estudiantes y profesores en el gobierno universitario. Tales tentativas encontraron un decidido rechazo por parte de amplios sectores universitarios que provocaron la caída del rector. Para dirigir la Universidad se integró un Directorio que a la vez es reemplazado por una junta de ex rectores, quienes nombraran a Alfonso Caso -funcionario de la S.E.P.- como rector interino.

PRESUPUESTOS POLITICOS DE LA LEY ORGANICA DE 1944.

En la presentación ante el Consejo Constituyente Universitario del anteproyecto de Ley Orgánica (26 de octubre de 1944) el ex-funcionario gubernamental convertido en rector planteaba los siguientes considerandos:

1. Erradicar la política de la Universidad para reorganizarla "sobre bases técnicas" (J.P. La Autonomía, p. 258).
2. "Llevar a la práctica en sus términos, las consecuencias que derivan de la definición misma de la Universidad como una corporación pública".
3. "Distinción de los aspectos del carácter que deben tener las autoridades universitarias, separando netamente el aspecto autoridad ejecutiva, del aspecto técnico, que no debe nunca confundirse o mezclarse con el primero".
4. "La concepción de la Universidad como una comunidad de cultura". Sobre estas bases surge la Junta de Gobierno" que tendrá una función de nombramiento y de arbitro; segundo: el Consejo - Universitario, supremo cuerpo técnico y legislativo; tercero, el rector, que es la autoridad ejecutiva máxima; cuarto, los directores de facultades, escuelas e institutos, autoridades ejecutivas también, subordinadas al rector; y quinta: las academias mixtas que tendrán el carácter de órganos necesarios de consulta". (p. 267).

En relación a la Junta de Gobierno, el rector indicaba: "Se ha pensado que es indispensable colocar la facultad de nombramiento en un cuerpo colegiado que carezca totalmente de intereses personales dentro de la universidad, y que se guie en sus decisiones exclusivamente por el beneficio de la Institución... del cual es el mejor ejemplo el Comité de Trustees de las universidades norteamericanas... puede decirse que éstos comités han sido el factor más importante de su progreso y las han llevado, en menos de un siglo, a alcanzar la envidiable reputación cien-

tífica que tienen actualmente en el mundo".

La junta de Gobierno que se propone en el proyecto de Ley, sería similar a estos comités y estaría integrada por quince personas, electas por tiempo indefinido, y que se renovarían a sí mismas, cuando por muerte... Las funciones de esta Junta serían "el - nombramiento del rector, la aprobación de los nombramientos de directores de facultades y escuelas, integración del Patronato, etc."

En cuanto al Consejo Universitario el objeto esencial de su -- reestructuración, así como la facultad de veto que se otorga al rector obedecían al propósito de impedir-según caso- que este organismo tomara resoluciones "de carácter político". Si en la Ley Orgánica de 1933 el Consejo aparece como máxima autoridad legislativa y ejecutiva, en la Ley de 1944 lo es el rector; - asimismo las atribuciones que correspondían al Consejo en el - nombramiento del rector, directores de escuelas, facultades e - institutos, control del presupuesto etc. pasarán a instancias como la Junta de Gobierno, el Patronato el rector; a la vez que desaparecen las academias de profesores y estudiantes como un órgano de autoridad fundamental.

La concentración del poder en manos del rector se expresa en los siguientes hechos: según el art. noveno el rector es el "jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo" teniendo facultades para vetar "los acuerdos del propio Consejo, que no tengan carácter técnico, "agregándose en el Estatuto de 1945 como facultades del rector "formar las ternas para la designación de los directores, nombrar y remover libremente a los funcionarios que directamente dependen de él, proponer al Consejo, la designación de los miembros de sus comisiones", etc.

Es esencialmente sobre los lineamientos jurídico-políticos anteriores que la burocracia universitaria y gubernamental pasarán a ocupar los puestos de mando, control y decisión política, aca-

démica, administrativa y laboral en la Universidad, reduciéndose a su más mínima expresión la capacidad de decisión y participación de profesores, estudiantes y trabajadores.

Hemos demostrado que el proyecto de Ley Orgánica de 1944 obedecía puntualmente a los designios del Ejecutivo en el sentido de someter a un estricto control jurídico-político y económico a la Universidad, contando para ello con el servilismo, la corrupción y abyección de la burocracia universitaria, cuyos integrantes en el Consejo Universitario actuaron como auténticas marionetas, comparsas en una farsa perfectamente montada por los representantes del gobierno, violentándose las normas más elementales de respeto político y moral hacia los estudiantes, profesores y trabajadores.

EL PATRONATO:

Otra de las instituciones que surgen a partir de la Ley de 1944 y en las que la presencia de connotados representantes del capital es dominante, es el Patronato, comisión que según el anteproyecto de Alfonso Caso estaría "integrada por tres miembros, designados por la Junta de Gobierno, tendrá la facultad de aprobar y discutir el proyecto de presupuesto de egresos, formulado por el rector y por la Comisión de Presupuestos del Consejo; aprobar también las modificaciones que se introduzcan a los presupuestos durante el ejercicio; designar al auditor externo de la Universidad; vigilar la inversión de los fondos universitarios, etc." Al discutirse el proyecto a la Comisión de Patronato sufrió modificaciones importantes"...

- A) La Comisión de Patronato propuesta por Caso se transformó en Patronato, con categoría de autoridad en la Ley. Con ello el patronato no quedaría subordinado a la Junta de Gobierno, ni sería presidido por el rector.

B) Como requisito para la configuración del Patronato se introducen en el texto de la Ley un párrafo muy significativo, en el sentido de que para su integración la Junta "procurará - que las designaciones recaigan en personas que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables"... De esta forma se dejaban abiertas las puertas de la U.N.A.M. para que, con el rango de autoridad, penetraran los intereses burgueses, principalmente a través de la banca". Como miembros destacados del Patronato encontramos a connotados banqueros, empresarios, presidentes de despachos contables al servicio de las grandes empresas, etc. destacando Roberto Casas Alatríste, Carlos Sánchez Mejorada, Carlos Novoa, Eduardo Suárez, Carlos Abedrop, Ernesto Fernández Hurtado, Carlos Isoard, etc. (Fernando Jiménez El autoritarismo en la U.N.A.M. p. 172-174).

INTENTO DE REFORMA AL ESTATUTO DE 1945

En agosto de 1977, después de la respuesta policiaco-militar dada por el Estado y la burocracia universitaria a la huelga realizada conjuntamente por los trabajadores académicos y administrativos con el propósito de lograr el reconocimiento al sindicato único, la rectoría pretendiendo resanar superficialmente las profundas fisuras y antagonismos que el resultado de la huelga había provocado entre trabajadores y autoridades ofrece "convocar al Consejo Universitario para la definición del procedimiento que permitiera recoger, con la mayor fidelidad, las opiniones de la comunidad relativas a reformas internas, cuya oportunidad y conveniencia etc." (proyecto de reformas de Estatuto General p. 2, 1979).

Después de más de un año de "auscultación", el 5 de julio de 1979 se da a conocer el Proyecto de Estatuto que se suponía debía recoger los puntos de vista de la "comunidad". El resultado fue un pobre documento que ciñéndose esencialmente a los

lineamientos de la Ley Orgánica y al mismo Estatuto vigente - planteaba una modificación superficial del Consejo universita-- rio en el sentido de que las escuelas o facultades con más de 15,000 alumnos podrían contar con un representante alumno y - otro profesor adicional y aquellas que contaran con más de -- 45,000 estudiantes contarían con dos consejeros más, un profesor y un estudiante. El resto de las modificaciones eran aún más superficiales y en conjunto no alteraban en lo más mínimo la estructura de poder prevaleciente. En general el proceso de "reforma" fue recibido con indiferencia por las más amplias capas de estudiantes, profesores y trabajadores concientes de que la "auscultación" constituía una farsa en la que en definitiva decidirían los intereses de la burocracia sin tomarse en consideración realmente la opinión de la "comunidad". En el momento que el proyecto se hizo de conocimiento público recibió el rechazo de numerosos sectores de estudiantes y profesores.

Texto presentado en el Foro
de Transformación Académica
de la Facultad de Economía (1990)

Guillermo Ochoa M.