

La planeación estratégica y reestructuración de la educación superior estadounidense: el reto para los sindicatos académicos*

Clyde W. Barrow

RESUMEN

Hoy, treinta por ciento de los profesores de Estados Unidos pertenecen a un sindicato académico, lo que convierte a este sector en uno de los más sindicalizados de la economía de ese país. Ante la reestructuración de la educación superior, estos gremios han optado por la negociación, la organización agresiva y el respeto al contrato.

LA ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos existen más de tres mil seiscientas instituciones de educación superior (IES) estructuradas jerárquicamente en un sistema de tres rangos,¹ consistente en: 1) los *community colleges*, universidades comunitarias que ofrecen carreras cortas (dos años) y financiadas por la comunidad a la que sirven, así como los institutos técnicos que otorgan el grado de adjunto; 2) los *colleges*, que ofrecen estudios de licenciatura de cuatro años

* Este artículo fue leído en una versión abreviada en la Primera Conferencia Nacional de Sindicatos Universitarios en Defensa de la Educación Superior Pública, organizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, ciudad de México, 26-27 de marzo de 1998. Traducción del inglés de Pastora Rodríguez Aviñoa.

¹ *Almanaque de la educación superior, 1995*, Chicago University Press, 1995, pp. 3-5. En Estados Unidos, las escuelas preparatorias no forman parte del sistema de educación superior, sino que son financiadas y administradas por los gobiernos estatales y locales, como parte de un sistema separado de educación elemental y secundaria.

y maestría; y 3) las grandes universidades, que brindan estudios de licenciatura y maestría, así como programas de doctorado e investigación. Estas instituciones tienen en conjunto unos catorce millones cuatrocientos mil estudiantes matriculados y emplean a más de quinientos veintiséis mil profesores de tiempo completo. Casi setenta y nueve por ciento de los estudiantes universitarios están matriculados en instituciones públicas, que absorben a su vez setenta y cinco por ciento del profesorado de educación superior. Así pues, el sistema estadounidense de educación superior es predominantemente *público* e incluso las instituciones "privadas" dependen en buena medida de los apoyos financieros estatales o federales otorgados a los estudiantes (subsidios a las colegiaturas), así como de los contratos de investigación financiados por el gobierno federal para respaldar sus operaciones.

Por otra parte, las *ies* públicas y privadas de Estados Unidos son "corporaciones" estatuidas legalmente e independientes (autónomas), con estructuras de organización y gobierno muy similares a las de cualquier corporación empresarial. Éstas son gobernadas por una "junta fiduciaria" (*i.e.* una junta directiva), que en la práctica se halla dominada por banqueros, empresarios, grandes abogados de empresa y altos funcionarios del gobierno.² En las *ies*, los miembros de la junta directiva suelen ser nombrados por el gobernador del estado, pero dicha asignación tiene escaso impacto en su composición.³ Las juntas directivas disponen de la autoridad para idear y aprobar las políticas generales de las instituciones bajo su jurisdicción, incluidas las admisiones y los estándares para la graduación, el número de estudiantes aceptados en una institución particular, el monto de las colegiaturas y las tarifas que se cobran, los presupuestos institucionales y la política laboral (*i.e.* la aprobación final de las plazas y los contratos colectivos de trabajo). Asimismo, nombran a los principales funcionarios administrativos de la universidad, incluido el presidente o canciller,⁴ los vicepresidentes y los decanos.

2 Hugo Aboites, "Relación universidad-industria en la universidad moderna", *El Cotidiano* 36, julio-agosto 1990. Cf. Asociación de Juntas de Gobierno, *Composition of Governing Boards*, 1985, Washington, DC, 1986.

3 En Estados Unidos, los gobiernos estatales (no el gobierno federal) son responsables de constituir legalmente, financiar y regular las instituciones públicas de educación superior.

4 El presidente o canciller en las *ies* en Estados Unidos equivale al rector de las instituciones mexicanas.

LA CRISIS FISCAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESTADOS UNIDOS

En el año fiscal de 1995, los gobiernos estatales destinaron 45.5 mil millones de dólares a las IES públicas; sin embargo, en el mismo periodo, estas instituciones tuvieron egresos por más de ciento quince mil millones de dólares.⁵ Debido a su dependencia de las asignaciones estatales, las crisis fiscales de los estados han sido a menudo catalizadoras de las reformas institucionales del sistema de educación superior.⁶ Por definición, una crisis fiscal es una tendencia de largo plazo en la que los costos de operación se incrementan más rápido que los ingresos.⁷ Por tanto, sus contradicciones (a diferencia de un recorte cíclico de corto plazo) sólo se pueden resolver mediante una reestructuración institucional terminante que equilibre los costos de largo plazo con los ingresos de operación. Estos ajustes se pueden alcanzar si se bajan los costos y aumentan los ingresos o mediante una combinación de políticas que utilicen ambas estrategias. En la última centuria, la educación superior estadounidense ha sorteado varias crisis fiscales, aunque durante éstas los congresos locales y las juntas directivas han utilizado diferentes estrategias para aumentar la "eficiencia académica", al mismo tiempo que, en general, los objetivos educativos han quedado relegados a la disponibilidad de los recursos fiscales.⁸

Los problemas fiscales más recientes en la educación superior comenzaron durante la última recesión (1989-1991). En ese bienio, 86 por ciento de las instituciones informaron que su presupuesto de operación real había permanecido constante e incluso había disminuido.⁹ En los dos años si-

5 Kent Halstead, *State Profiles: Financing Public Higher Education, 1978 to 1997, Trend Data*, Washington, DC, Research Associates, 1997, p. 18. Además de las asignaciones estatales, las IES reciben ingresos de las colegiaturas y tarifas estudiantiles, servicios auxiliares como residencias y librerías, contratos de investigación con el gobierno y las empresas, donativos privados e ingresos de fundaciones.

6 Clyde W. Barrow, "The Theory of Capitalist Regulation and the Development of American Higher Education", Washington, DC, Eric Clearinghouse, abril, 1991, documento núm. 332-607, plantea una teoría del desarrollo educativo basado en esta premisa.

7 James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973, p. 9; W. J. Kettinger y R. D. Wertz, "The Financial Restructuring of Higher Education: Reengineering or Radical Reform?", *Journal of Higher Education Management*, vol. 9, núm. 1, 1993, pp. 13-27; Clyde W. Barrow, "La crisis fiscal: un catalizador de la reforma en educación superior estadounidense", *El Cotidiano*, junio, 1993, pp. 52-59.

8 Los economistas definen la eficiencia académica como el "uso del mínimo necesario de los recursos con fines intencionales (en oposición a fines reales)", véase Ken Halstead, *State Profiles: Financing Public Higher Education, 1978 to 1989*, Washington, DC, Research Associates, 1989, p. 41. Para los estudios históricos, véase Clyde W. Barrow, *Universities and the Capitalist State: Corporate Liberalism and the Reconstruction of America in Higher Education, 1894-1928*, Madison, University of Wisconsin Press, 1992, y Barbara Ann Scott, *Crisis Management in American Higher Education*, Westport, Conn., Praeger Press, 1983.

9 Esta cifra se sacó de los datos presupuestarios aparecidos en "Changes in Campus Operating Budgets, 1989-90 to 1990-91", *The Almanac of Higher Education*, 1992, p. 71, medida en comparación con un aumento

guientes, por primera ocasión desde la gran depresión de los años 1930,¹⁰ los gobiernos estatales asignaron menos presupuesto a la educación superior que en los dos años anteriores. Al principio, los administradores universitarios consideraron sus dificultades presupuestarias como un problema de corto plazo, que podía ser atribuido a una disminución normal en el ciclo económico. Por ello, hicieron frente a los recortes con distintas medidas de austeridad de corto plazo: dando licencias a los empleados, desapareciendo las nuevas plazas, el congelamiento salarial y los aumentos drásticos de las colegiaturas.¹¹

No obstante, en un periodo asombrosamente corto, los mismos administradores cambiaron de táctica al darse cuenta que la educación pública superior había entrado en una crisis fiscal de largo plazo. En la primavera de 1991, 71 por ciento de los administradores de *colleges* y universidades consideraban que su principal reto para el quinquenio siguiente iba a ser la escasez de un financiamiento adecuado.¹² De manera similar, dos tercios de los ejecutivos, como los funcionarios de las juntas directivas de gobierno y coordinación, terminaron por considerar el decreciente respaldo estatal como el tema dominante en la política de la educación superior.¹³ De este modo, su respuesta a los problemas fiscales cambió de súbito del manejo de una crisis de corto plazo, a principios de los años 1990, a la planeación y reestructuración estratégicas para afrontar una crisis fiscal prolongada.¹⁴

en el índice de precios al consumidor de Estados Unidos de 9,7 por ciento durante el mismo periodo de dos años, véase US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *CPI, Detailed Reports*, enero, 1991, p. 40.

10 Scott Jaschik, "1% Drop in State Support for Colleges Thought to Be First 2-Year Drop Ever", *Chronicle of Higher Education*, 21 de octubre de 1992, pp. A21, A-26-A28; Scott Jaschik, "State Funds for Higher Education Drop in Year, First Decline Since Survey Began 33 Years Ago", *Chronicle of Higher Education*, 6 de noviembre de 1991, pp. 1, 38-40.

11 La sinopsis más completa de este fenómeno es la descripción, estado por estado, de la educación superior, *Almanac of Higher Education*, University of Chicago Press, 1991; y *The Almanac of Higher Education*, University of Chicago Press, 1992.

12 "Administrators' Views of Challenges Facing Institutions in the Next Five Years", *The Almanac of Higher Education*, 1992, p. 72.

13 Alene Bycer Russell, *Faculty Workload: State and System Perspectives*, Denver, Co., State Higher Education Executive Officers, 1992, pp. 13-19.

14 Un ejemplo de estos esfuerzos de planeación aparece en Western Interstate Commission for Higher Education, *Meeting Economic and Social Challenges: A Strategic Agenda for Higher Education*, Boulder, Co., WICHE, 1992; Western Interstate Commission for Higher Education, *Joined or Unconnected? A Look at State Economic Development and Higher Education Plans*, Boulder, Co., WICHE, 1992; Richard B. Heydinger y Hasan Simsek, *An Agenda for Reshaping Faculty Productivity: State Policy and College Learning*, Denver, Co., State Higher Education Executive Officers, 1992.

Es significativo que la última crisis fiscal en la educación superior de Estados Unidos haya llegado en un momento en que estas mismas instituciones se han visto presionadas para que ayuden a las empresas y al gobierno a construir la economía y la fuerza laboral de la era postindustrial, de modo que puedan competir globalmente con Japón, la Unión Europea y los países en desarrollo, que tienen economías orientadas a la exportación.¹⁵ A medida que aumentó la competencia económica mundial, a partir de mediados de los años setenta, las corporaciones estadounidenses se movilaron para invertir un sentimiento generalizado de merma del poder político de Estados Unidos. Con este fin, se crearon varias organizaciones, como el Foro Empresa-Educación Superior, para forjar alianzas estratégicas entre la empresa, el gobierno y la educación superior.¹⁶ Sheila Slaughter documenta cómo estas organizaciones han persuadido a los altos funcionarios gubernamentales y universitarios de dar prioridad a los problemas de la "tecnología avanzada aplicada, la transferencia tecnológica, y el entrenamiento de una fuerza de trabajo científica y profesional".¹⁷ En consecuencia, los líderes empresariales, los funcionarios del gobierno y los directivos universitarios cada vez presionan más a los académicos para que reorienten sus planes de estudio e investigación, con el fin de que éstos coadyuven a superar los problemas de la competencia global, y se optimice el uso de los recursos fiscales.¹⁸

Así pues, es obvio que los funcionarios de los estados y los administradores universitarios han abrazado los planes de las corporaciones en favor de la competencia global como parte de la misión estratégica de la educación superior.¹⁹ Por ejemplo, un estudio realizado por el Western Interstate

15 Comisión sobre las Habilidades de la Fuerza de Trabajo de Estados Unidos, *America's Choice: High Skills or Low Wages?*, Rochester, NY, National Center on Education and the Economy, 1990; Esther Rodríguez, *Building a Quality Workforce: An Agenda for Postsecondary Education*, Denver, State Higher Education Executive Officers, 1992.

16 David Vogel, "The Power of Business in America: A Reappraisal", *British Journal of Political Science*, vol. 13, núm. 1, 1993, pp. 19-43; Michael Uscem, *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the US and the UK*, Oxford University Press, 1984; Thomas B. Edsall, *The New Politics of Inequality*, Nueva York, WW Norton, 1984.

17 Sheila Slaughter, *The Higher Learning and High Technology*, Albany, State University of New York Press, 1990, p. 2. Por ejemplo, véase Foro Empresa-Educación Superior, *Corporate and Campus Cooperation: An Action Agenda*, Washington, DC, American Council on Education, 1984; Business-Higher Education Forum, *An Action Agenda for American Competitiveness*, Washington, DC, American Council on Education, 1986.

18 Por ejemplo, véase New England Board of Higher Education, *Regional Conference on The Financial Crisis Facing New England Colleges: Mutual Problems and Solutions*, Boston, 1992.

19 Thomas J. Chmura, "The Higher Education-Economic Development Connection: Emerging Roles for Colleges and Universities", *Economic Development Commentary*, vol. 11, núm. 3, 1987, pp. 1-7, SRI International

Commission on Higher Education (WICHE) examinó recientemente 48 documentos de planeación relacionados con el desarrollo económico en el ámbito estatal y el desarrollo de la educación superior. Dicho estudio descubrió que, en la actualidad, los planes maestros de educación superior pública y la declaración de la visión institucional definen el papel de aquélla en el desarrollo académico en función de superar el reto tecnológico global y de la formación de una fuerza laboral con habilidades competitivas en el ámbito internacional y adecuadas a las necesidades de las nuevas industrias.²⁰ De hecho, Frank Newman, presidente de la junta de la Comisión de Educación de Estados Unidos, sugiere que la habilidad para rediseñar las IES en respuesta a estas preocupaciones será fundamental para el resurgimiento económico de Estados Unidos.²¹

LA PRIVATIZACIÓN

Por consiguiente, los *colleges* y las universidades de Estados Unidos han experimentado un proceso de reestructuración,²² pero, de acuerdo con los sindicatos, la privatización es una de las respuestas más significativas a la crisis fiscal en la educación superior. Existen numerosas definiciones y formas de privatización, pero en general ésta implica la transferencia de los servicios del gobierno al sector privado, mediante el desposeimiento de las empresas estatales (transferencia de la propiedad), el aumento de las tarifas al usuario (modificación de costos), y la autorización a los vendedores del sector privado para el manejo de servicios financiados por el gobierno en lugar de que lo hagan las dependencias gubernamentales o los empleados públicos. Hasta ahora, la privatización de la educación pública estadounidense no se ha traducido en la transferencia real de los bienes universitarios al sector privado. No obstante, la privatización ha sido puesta en marcha por medio de una gran variedad de estrategias indirectas, que incluyen cos-

(1986), *The Higher Education-Economic Development Connection: Emerging Roles for Public Colleges and Universities in a Changing Economy*, Washington, DC, American Association of State Colleges and Universities, 1986.

20 Western Interstate Commission on Higher Education, *Joined or Unconnected? A Look at State Economic Development and Higher Education Plans*, Boulder, Co., 1992, pp. 5-6.

21 Frank Newman, *Higher Education and the American Resurgence*, Princeton, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1986.

22 Clyde W. Barrow, "La estrategia de la excelencia selectiva", *Perfiles Educativos*, vol. 19, núms. 76-77, otoño 1997, pp. 138-163.

tos cambiantes de las colegiaturas y aumentos de las tarifas, lo que fomenta entre el personal académico la búsqueda de ingresos externos a través de becas y asesorías privadas y la "maquila" de servicios auxiliares.

LAS TARIFFAS Y LAS COLEGIATURAS

Los ingresos de operación de las IES provienen principalmente de las asignaciones de los gobiernos de los estados y, en segundo lugar, de los cobros a los estudiantes (colegiatura y tarifas). En 1980, los 50 estados asignaron 8.3 por ciento de sus impuestos a la educación superior, pero en 1989 dicho porcentaje disminuyó a 7.2. La postergación de la educación superior se aceleró a raíz de la última recesión, a medida que las asignaciones presupuestarias se redujeron a 6.9 por ciento de los ingresos fiscales en 1991.²³ En consecuencia, las IES públicas vieron cómo su participación en las asignaciones estatales bajaban de 60 por ciento en 1986 a sólo 40 por ciento en 1992.²⁴ En otras palabras, únicamente un poco más de un tercio de sus ingresos totales proviene de las asignaciones y contratos estatales y, en algunas, en especial en el noreste del país, el porcentaje es mucho más bajo.

Conviene señalar que los *colleges* y las universidades han compensado la disminución de los apoyos estatales subiendo las colegiaturas y tarifas cobradas a los estudiantes. Esta tasa de aumento ha excedido el índice de precios al consumidor (una medida de la inflación) y el crecimiento en el ingreso real. En la década de 1979-1980 a 1989-1990, los cargos obligatorios a estudiantes en las IES se elevaron en 109 por ciento, mientras que el índice de precios al consumidor aumentó 64 por ciento durante el mismo periodo.²⁵ Por añadidura, el grueso de las familias estadounidenses sufrieron una baja promedio de seis por ciento en sus ingresos reales debido a la reestructuración de la economía.²⁶ Este desequilibrio entre ingresos reales

23 Kent D. Halstead, *State Profiles: Financing Public Higher Education, 1978 to 1991*, Washington, DC, Research Associates, 1991, pp. 148.

24 National Center for Education Statistics, *State Higher Education Profiles: 1988*, Washington DC, Government Printing Office, 1988; *The Almanac of Higher Education*, 1995, p. 78.

25 US Department of Education, *Digest of Education Statistics, 1991*, Washington, DC, Government Printing Office, 1991, pp. 161, 298-299.

26 Lawrence Mishel y Jared Bernstein, *Declining Wages for High School and College Graduates: Pay and Benefits Trends by Education, Gender, Occupation and State, 1979-1991*, Washington, DC, Economic Policy Institute, 1992.

y pagos obligatorios se vio exacerbado por la recesión de 1990-1991 a medida que las IES públicas adoptaron incrementos drásticos en las colegiaturas a fin de compensar los recortes en el presupuesto durante el mismo periodo. Hoy, las colegiaturas y tarifas anuales promedio cobradas por las IES superan los dos mil trescientos dólares, mientras que diez por ciento de las IES *públicas* cargan a los estudiantes más de cuatro mil dólares anuales.²⁷ Por tanto, la participación de los estudiantes y sus familias aumentó de 23.3 por ciento en 1986-1987 a 31.4 en 1996-1997.²⁸

LA REMUNERACIÓN DEL PERSONAL ACADÉMICO

A partir de la recesión de principios de los años noventa, los salarios académicos apenas se han mantenido al ritmo de la inflación.²⁹ Históricamente, los *colleges* y las universidades han adoptado políticas para disuadir o limitar las asesorías externas por parte del personal, y así evitar “conflictos de interés” y garantizar que los académicos dediquen sus energías profesionales a las actividades universitarias (*i.e.* enseñanza, investigación, gobierno universitario). Empero, en la última década, muchas IES han abandonado o dado marcha atrás a esta política, y han fomentado de un modo activo que el profesorado busque “compensaciones adicionales” en fuentes ajenas. Esta estrategia desvía las demandas colectivas de alzas salariales en favor de la iniciativa individual, y crea presiones e incentivos para que el personal se vuelva una suerte de “empresario” académico. En numerosas IES públicas se autoriza a los académicos trabajar un día a la semana durante el curso escolar como asesores “privados” de las empresas o del gobierno; o bien, obtener una remuneración adicional mediante la obtención de becas y contratos con las empresas y el gobierno. Como asesor privado, un académico puede ganar hasta veinte por ciento de su salario base de fuentes externas y, en la mayoría de los casos, estos límites son mucho más elevados en los meses estivales. En ocasiones, los “tapones” —límites a los recursos externos— están siendo eliminados para aliviar la presión por alzas salariales y facilitar la retención de académicos en un periodo de estancamiento salarial. Por ende, crecientemente un número más alto de académicos restan

²⁷ *The Almanac of Higher Education*, 1995, p. 77.

²⁸ *State Profiles*, p. 103.

²⁹ Sobre información salarial, véase el *Annual Report on the Economic Status of the Profession*, publicado cada año en marzo/abril por la Asociación Estadounidense de Profesores Universitarios.

tiempo a sus alumnos y a la universidad en favor de sus actividades en el sector privado.

Por si fuera poco, cada vez más infraestructura básica de investigación académica está siendo privalizada mediante un sistema de becas y contratos especializados. A medida que las IES han recortado los fondos destinados a la investigación básica y al desarrollo profesional, los profesores se ven obligados a solicitar apoyos o subvenciones a las dependencias gubernamentales, a las corporaciones privadas, y a las fundaciones para financiar la investigación, los viajes para asistir a conferencias, y el equipo de cómputo y laboratorio, pero esta estrategia exige que los académicos “reorganicen” sus habilidades profesionales. La investigación por medio de subvenciones, orientada por una misión específica, está diseñada para satisfacer las necesidades e intereses de las empresas y el gobierno, más que guiada por el antiguo ideal de la búsqueda del “conocimiento por el conocimiento mismo”. De este modo, los apoyos gubernamentales y privados están siendo utilizados para inducir a los académicos a transformar sus intereses en favor de la investigación “aplicada” y el desarrollo, cuyos resultados sean de utilidad inmediata para quien los financia.

SERVICIOS AUXILIARES

Las IES públicas son propietarias y manejan servicios auxiliares con el fin de apoyar las actividades docentes y de investigación de académicos y estudiantes. Muchos de estos servicios están siendo vendidos, rentados o subcontratados a compañías privadas con fines lucrativos a cambio de regalías y participación en los beneficios. Estos arreglos incluyen la provisión de servicios de vigilancia y seguridad por parte de compañías privadas, la propiedad y el funcionamiento de las residencias de estudiantes y cafeterías en manos de corporaciones hoteleras (*e.g.* Corporación Marriot), y la concesión de las librerías a compañías comerciales (*e.g.* Barnes and Noble). En la mayoría de los casos, las organizaciones privadas pueden mantener los beneficios y pagar regalías a la universidad incrementando las cuotas a los estudiantes; o bien, reduciendo los salarios y beneficios de los trabajadores que prestan dichos servicios. De este modo, la privatización de éstos es una estrategia administrativa para hacer cargar los costos a los

estudiantes o aligerar el peso de los egresos por concepto de salarios y de las prestaciones de los empleados que proporcionan esos servicios.

LA REESTRUCTURACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO: RECORTES Y DUALIZACIÓN

Varios elementos estructurales de la educación superior —sobre todo la intensidad de fuerza laboral requerida— explican en buena medida la tendencia a que sus costos reales vayan en aumento.³⁰ En consecuencia, una segunda estrategia importante para reducir los gastos laborales ha consistido en la construcción y reproducción de un mercado de trabajo dual para los académicos. Este mercado dual es “una estratificación sistemática y denigrante de las oportunidades de empleo en dos sectores caracterizados por condiciones de trabajo, políticas de promoción y estructuras salariales diferentes”.³¹ En los mercados de trabajo duales emergentes de las economías postindustriales, una fuerza periférica de empleados temporales o de medio tiempo tienen un empleo incierto y bajos salarios, escasas o nulas oportunidades de ascenso y pocas posibilidades de entrar a la fuerza de trabajo permanente de tiempo completo.³²

Las condiciones favorables al surgimiento de un mercado de trabajo laboral dual ya estaban dadas en 1972, año en que comenzaron a graduarse cinco veces más estudiantes doctorados de los que se podían absorber en puestos docentes de educación superior.³³ El desequilibrio masivo entre la oferta académica laboral y la demanda institucional significó que un porcentaje cada vez más amplio de nuevos académicos se vio forzado a aceptar empleo temporal y de medio tiempo. Paralelamente, a medida que obtuvieron su plaza quienes fueron contratados durante el auge académico de los años sesenta, disminuyó la rotación y el desgaste entre los académicos con más antigüedad. Para mediados de los años setenta, se comenzó a soli-

30 D. Verry y B. Davies, *University Costs and Outputs*, Amsterdam, Elsevier, 1976; Howard Bowen, *The Cost of Higher Education*, San Francisco, Jossey-Bass, 1980; Kent Hilstead, *Higher Education Revenues: A Study of Institutional Costs*, Washington, DC, Research Associate, 1992.

31 Robert E. Robert y James E. Schnitz, “Academic Employment as Day Labor: The Dual Labor Market in Higher Education”, *Journal of Higher Education*, vol. 53, núm. 5, 1982, p. 515.

32 Michael Piore, “The Dual Labor Market: Theory and Implications”, en David C. Gordon (ed.), *Problems in Political Economy: An Urban Perspective*, Lexington, Ma., DC, Heath, 1971, pp. 90-94 y H. Baron y H. Bennet, “The Dynamics of the Dual Labor Market”, en *Ibid.*, pp. 94-101.

33 Roemer y Schnitz, “Academic Employment as Day Labor”, p. 515.

citar a los funcionarios universitarios que aplicaron recortes presupuestarios debido a la recesión de 1975.

De este modo, para mediados de los setenta, los desequilibrios en el mercado de trabajo académico y los imperativos fiscales propiciaron el surgimiento de un mercado de trabajo dual en la educación superior estadounidense. La Comisión Carnegie sobre Educación Superior (1972) fomentó activamente esta política en un estudio muy divulgado, que recomendaba aumentar los nombramientos sin plaza y temporales como un seguro en caso de posibles recortes en el presupuesto y la previsible disminución en el número de estudiantes.³⁴

A fines de los años setenta, los funcionarios universitarios habían obtenido un gran éxito en la creación de un mercado de trabajo académico dual. Esta tendencia se ha intensificado en los noventa. Las grandes universidades y los *colleges* la han fomentado mediante la contratación de un cuerpo académico provisional, consistente en personal con doctorado, que ocupa puestos de tiempo completo sin plaza definitiva. La Asociación Estadounidense de Profesores Universitarios llevó a cabo su primer estudio acerca del personal académico provisional en 1978 y concluyó que se había producido un aumento sustancial del personal temporal.³⁵ Robert E. Roemer y James E. Schnitz calculan que, para finales de los años setenta, 30 por ciento de todos los nombramientos nuevos de tiempo completo correspondían a puestos sin plaza definitiva.³⁶

Estos cargos son por naturaleza provisionales, ya que suelen rescindirse después de uno o tres años y casi siempre están condicionados a que haya un mínimo de estudiantes registrados y determinados ingresos institucionales. Los académicos provisionales por lo regular reciben un salario más bajo que los de plaza, imparten más cursos por semestre, y a menudo enseñan a múltiples y multitudinarios grupos de los primeros años de licenciatura. Esta asignación de cursos introductorios y generales significa que pocos académicos provisionales gozan de la oportunidad de enseñar materias especializadas o hacer investigación en su área de interés. El resultado de esta política es que las habilidades específicas de los académicos provisionales tienden a erosionarse y, así, van quedando congelados en

34 Comisión Carnegie sobre Educación Superior, *The More Effective Use of Resources*, Nueva York, McGraw-Hill, 1972, pp. 111-117.

35 Judith J. Thomson y Terrance Sandalow, "On Full-Time Non-Tenure-Track Appointments", *AASU Bulletin*, septiembre, 1978, pp. 267-273.

36 Roemer y Schnitz, "Academic Employment as Day Labor", p. 519.

el rango más bajo de un mercado de trabajo dual. Empero, debido a su tamaño, número y nivel de cursos enseñados por ellos, hoy desempeñan un papel fundamental en la docencia de los primeros años de licenciatura.³⁷

En los *community colleges*, y cada vez más en las universidades que imparten licenciatura (*colleges*) y en las grandes universidades, los mercados de trabajo duales descansan de manera creciente en personal de medio tiempo. Su número se duplicó durante los setenta y representó 32 por ciento de todos los académicos de *colleges* y universidades a fines de la década.³⁸ Estas proporciones se estabilizaron en los ochenta: el personal de medio tiempo representó 25 por ciento en las instituciones que imparten licenciaturas de cuatro años de duración, y 54 por ciento, en las de dos años.³⁹ No obstante, estos porcentajes comenzaron a subir una vez más en los noventa, debido a la crisis fiscal y como estrategia para la reestructuración institucional.

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS SINDICATOS DE ACADÉMICOS?

El primer sindicato *bona fide* de profesores en una IRS de Estados Unidos se organizó en 1919 en la Universidad de Montana y, poco después, se establecieron numerosas secciones sindicales en múltiples universidades de todo el país. Sin embargo, la mayoría de éstos fueron “destruidos” en la década de los veinte y no reapareció un movimiento significativo en ese sentido hasta fines de los años 1960 y 1970, cuando vieron la luz el grueso de los sindicatos de educación superior existentes.⁴⁰ Hoy, 30 por ciento de los profesores de Estados Unidos pertenecen a ellos; esta cifra vuelve a la educación superior uno de los sectores más sindicalizados de la economía estadounidense.⁴¹

37 *Ibid.*, p. 523; Martin Finkelstein, “Life on the Effectively Terminal Tenure Track”, *Academe: Bulletin of the AAUP*, vol. 72, núm. 1, enero-febrero, 1986, pp. 32-36.

38 “The Status of Part-Time Faculty”, *Academe: Bulletin of the AAUP*, vol. 1967, núm. 1, 1981, p. 29.

39 National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, 1991, Washington, DC, Government Printing Office, 1991, p. 218.

40 William Edward Eaton, *The American Federation of Teachers, 1916-1961: A History of the Movement*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1975; Robert K. Carr, *Collective Bargaining Comes to Campus*, Washington, DC, American Council on Education, 1973.

41 En Estados Unidos, sólo quince por ciento de los trabajadores están sindicalizados, y en el sector privado, únicamente once por ciento.

En ese país hay tres sindicatos de educación superior: la Asociación Nacional Educativa (NEA, por sus siglas en inglés), la Asociación Americana de Profesores Universitarios (AAUP, por sus siglas en inglés), y la Federación Americana de Profesores (AFT). La NEA se fundó en 1906 “para elevar el carácter de la profesión docente y promover sus intereses, así como para fomentar la causa de la educación en todo el país”. Rechazaba la idea de la sindicalización del profesorado y, por ello, centró su atención en los problemas pedagógicos, curriculares y de financiamiento de las escuelas hasta los años setenta, década en que, al generarse un renovado interés en la sindicalización, la asociación se vio obligada a representar al personal académico en las negociaciones colectivas. La NEA defiende los intereses de los maestros de educación elemental y secundaria, los bibliotecarios, los profesores y demás personal vinculado a la docencia. En la actualidad tiene unos 2.3 millones de miembros; de éstos, aproximadamente ochenta y seis mil son de *college* o universidad.

En 1913, varios profesores de renombre de las principales universidades públicas y privadas fundaron la AAUP. Como asociación profesional, ésta rechazaba de forma tajante la idea de un “sindicato de docentes” y en lugar de ello confiaba en el prestigio de sus miembros para lograr ascensos sustantivos en favor de la institucionalización de los principios de la plaza académica y la libertad de cátedra en las IES. A pesar de los intentos repetidos de convertir a la asociación en un sindicato, no fue sino hasta los años setenta cuando una fracción minoritaria —el Congreso de Negociación Colectiva (CBC, por sus siglas en inglés)— se organizó en el interior de la AAUP. Ésta cuenta con unos cuarenta y tres mil miembros, pero el CBC representa sólo a 21 000 académicos en las unidades de negociación colectiva.

Por último, la AFT se creó en 1916 como el primer “sindicato de profesores” con el objetivo claro de elevar los salarios de los profesores y mejorar sus condiciones de trabajo. En la actualidad, la AFT tiene 975 000 miembros y representa a 91 000 profesores de educación superior. Es el único sindicato de educación superior afiliado a la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFT-CIO, por sus siglas en inglés).

La organización sindical y la negociación colectiva de los empleados públicos (incluido el personal académico de las IES están autorizadas por

las leyes estatales, aunque éstas siguen la pauta del Acta Nacional de Relaciones Laborales de 1937, que estableció el marco legal para las relaciones laborales en Estados Unidos. Hoy, una mayoría de los 50 estados permite que el personal académico de educación superior se organice en sindicatos y negocie con las juntas de gobierno de las instituciones lo relacionado con los salarios, los horarios y las condiciones de empleo.⁴²

En general, las leyes que regulan las actividades sindicales entre los profesores de educación superior pública:

- a) Otorgan a los académicos el derecho a organizar sindicatos y negociar con las autoridades (la junta de gobierno) las retribuciones, las horas de trabajo y las condiciones laborales. No obstante, los salarios negociados deben ser aprobados por el gobernador del estado y por el Congreso estatal; este último aprueba la partida presupuestaria.
- b) Prohíben las huelgas. Aunque éstas son ilegales en el caso de los empleados públicos, los maestros de educación elemental y secundaria con frecuencia hacen caso omiso. En cambio, las huelgas entre los académicos de educación superior son prácticamente inexistentes (desde finales de los setenta no ha estallado una sola en alguna de las principales universidades públicas).
- c) Exigen registros financieros públicos y auditados de manera independiente, la elección regular de sus funcionarios, reuniones de los miembros con intervalos regulares y fijos, y otras medidas diseñadas para la conservación de la democracia sindical.

La estructura de las "unidades negociadoras" varía de un estado a otro. En algunos, como Illinois, cada *campus* pacta un contrato por separado. En otros estados, como California y Massachusetts, las unidades concertadoras representan y negocian en nombre de todos los *campi* de un sector particular del sistema de educación superior (*i.e.* para todos los *colleges* de una determinada comunidad). En unos pocos, como en Nueva York, se acuerda un contrato único para el personal académico de todo el sistema de educación superior.

42 Arnold Gordon, "The Emergence of Faculty Unions at Flagship Public Universities in Southern New England", *Labor Studies Journal*, invierno, 1998, pp. 62-87.

Es importante recordar, sin embargo, que la afiliación a los sindicatos de educación superior descansa en aspectos gremiales. Por ejemplo, el sindicato fundamental en cualquier IES es el "de profesores", con una membresía limitada principalmente a los académicos de planta, con nombramiento de tiempo completo, o quienes están en vías de conseguir su plaza (si bien a veces la membresía puede incluir, asimismo, a los bibliotecarios de tiempo completo, a los técnicos, al personal profesional y a los ayudantes de laboratorio).

A diferencia de los sindicatos universitarios mexicanos, los trabajadores administrativos, los de mantenimiento, los técnicos, los cuerpos de seguridad y los bibliotecarios se hallan organizados en sindicatos separados y negocian contratos diferentes del personal académico. De este modo, no es raro que los empleados de los *colleges* y las universidades estén organizados entre varios sindicatos diferentes en el mismo *campus*. A pesar de estas limitaciones, el personal académico sindicalizado goza de salarios promedio diez por ciento más elevados que sus contrapartes no sindicalizados en *campi* comparables, mientras que disfrutan en general de mayor protección de la libertad académica, plaza, control de los planes de estudio, límites en el tamaño de la clase y la carga docente, los procedimientos de arbitraje formal, y una influencia notoria sobre las condiciones de trabajo y la política académica.

RESPUESTA SINDICAL A LA REESTRUCTURACIÓN

En respuesta a los retos planteados por la reestructuración, la nueva distribución y los recortes, los sindicatos de académicos han recurrido a tres formas de acción: 1) la política; 2) la organización sindical agresiva; 3) y el respeto irrestricto al contrato. Históricamente, la mayoría de los sindicatos gremiales en Estados Unidos han sido apolíticos, puesto que prefieren negociar mejores salarios, prestaciones (*e.g.* seguro médico y pensiones) y condiciones laborales (*e.g.* reducción del horario) en forma directa con las autoridades, en lugar de buscar dichos beneficios mediante programas gubernamentales. No obstante, a diferencia de los sindicatos del sector privado, las IES son agencias del gobierno financiadas por el presupuesto estatal. Para la mayoría de los profesores el Estado es el jefe y, para bien o para

mal, los aspectos financieros de la educación superior pública dependen de la "política".

Todo el movimiento obrero estadounidense se halla en la actualidad mucho más politizado que en las últimas décadas. En muchos aspectos, los sindicatos de educación superior fueron de los primeros en moverse en esa dirección, con la premisa de que las confrontaciones con funcionarios públicos antagónicos u hostiles no solían dar resultados satisfactorios. Ofrece más ventajas negociar y cooperar con los funcionarios públicos elegidos o nombrados que tienen simpatía por las IES, pero esta estrategia implica elegir y nombrar a esos funcionarios para el cargo.

La filosofía oficial de la AFL-CIO consiste en apoyar la elección de cualquier persona, independientemente del partido o la ideología, que esté dispuesta a respaldar la legislación, la asignación presupuestaria y las políticas consistentes con los intereses de los miembros sindicalizados y, en general, con la educación superior. Con frecuencia esto se determina mediante la elaboración de un cuestionario formal, que es presentado a todos los candidatos a la gubernatura y al congreso, para solicitar su postura por escrito sobre temas de educación superior. El sindicato respalda públicamente a un candidato, aporta dinero para las elecciones y trabaja en las campañas.

No obstante, ninguna de estas tácticas es suficiente, a menos que los miembros del sindicato se involucren de manera activa en el proceso político. Por ello, numerosos sindicatos han adoptado la estrategia de "organizarse de dentro para fuera". Para ser eficaz en términos políticos, un sindicato primero ha de movilizar e impulsar a sus propios miembros. Por ejemplo, al que pertenezco creó un "comité de acción política" particular en 1991, en respuesta a los drásticos recortes impuestos por el Congreso local y a la elección de un gobernador hostil a la educación superior pública. El comité de acción política da seguimiento a las votaciones de los representantes electos sobre legislación relacionada con la educación superior, dispone de una lista con los nombres de todos los académicos y sus representantes en el Congreso, y asigna a un académico de enlace a que vigile a cada miembro del Poder Legislativo. La responsabilidad del enlace consiste en mantener contacto regular con los legisladores y, además del cabildeo normal, tener contactos frecuentes mediante reuniones en comi-

das informales, llamadas telefónicas a propósito de la legislación pendiente, y reuniones con los académicos en la universidad o en casa de algún miembro.

Cuando la junta local de mi propio sindicato creó dicho comité, únicamente dos de veinte miembros del Poder Legislativo, que representaban a la región a la que presta servicio nuestra universidad, eran graduados de una IES. En 1993, trece de los veinte representantes eran graduados de la Universidad de Massachusetts/Dartmouth, *i.e.* ex alumnos y antiguos estudiantes que tenían un interés personal en el prestigio de la universidad.

Sin embargo, los académicos de *colleges* y universidades nunca van a constituir un bloque de votantes numéricamente significativo. Empero, los profesores están en una buena posición para forjar alianzas con los estudiantes, los padres de familia, los ex alumnos, otros empleados del sector público y, por último, con los sindicatos del sector privado (cuyos hijos pueden asistir a una IES pública). Por tanto, al organizarse de dentro para fuera, los sindicatos académicos pueden "relacionarse" de manera exitosa con grupos más amplios con los que comparten intereses comunes de largo plazo. Por añadidura, el profesorado suele subestimar su influencia potencial en la sociedad. Éstos tienen acceso a la opinión pública por diversos medios que a menudo repercuten en los representantes populares, en particular si cultivan sus relaciones con reporteros de radio, televisión y prensa. Conviene que los académicos presenten sus puntos de vista al público y, como profesores, tienen la responsabilidad de explicar a la sociedad la importancia económica y cultural de la educación superior.

Una segunda respuesta a los retos contemporáneos que enfrentan los sindicatos académicos estriba en ampliar su alcance. Los sindicatos de profesores en Estados Unidos probablemente van a mantener su estructura gremial en el futuro cercano, pero el mercado laboral académico dual los está obligando a organizar nuevos sectores, como el profesorado de medio tiempo, el temporal de tiempo completo, el personal técnico y el auxiliar de investigación, y los estudiantes graduados que laboran como ayudantes de docencia. A medida que estos grupos se han convertido en un porcentaje más elevado de la fuerza de trabajo académica, los funcionarios de la administración han tratado de usarlos a modo de cuñas en contra de los sindicatos y de mecanismos para debilitar la influencia del personal de base. A

largo plazo, la mejor salvaguarda de tales tácticas consiste en sindicalizarlos de manera que adquieran un interés creado en laborar con el personal de base a fin de proteger y ampliar los beneficios de salarios más altos, plazas definitivas y mejores condiciones de trabajo.

Por último, una tercera respuesta a la reestructuración institucional ha involucrado dos filosofías contractuales contrastantes. El pacto tradicional de negociación colectiva es un documento breve que a menudo usa un lenguaje vago que se refiere a entendimientos compartidos o "costumbres" (*i.e.* usos tradicionales o comúnmente aceptados en la educación superior). No obstante, a medida que los ejecutivos de las corporaciones y los administradores no académicos han asumido el control de los *colleges* y las universidades, se ha vuelto cada vez más difícil descansar en la costumbre prácticas usuales, o premisas compartidas en torno a cómo debe manejarse la educación superior, sobre todo porque los líderes empresariales están tratando de echar por la borda dichas prácticas.

Por ello, los sindicatos académicos han tenido más éxito en oponerse a los empeños privatizadores y dualizadores en los casos en que los contratos son negociados después de trámites terriblemente tediosos y detallados punto por punto, desde la evaluación de los académicos hasta el papel de la antigüedad en los deberes docentes. Por ejemplo, el acuerdo negociado por los académicos en la Universidad de Massachusetts-Darmouth alcanza casi cien páginas a renglón seguido y tal vez pasará de 125 páginas cuando se concluyan las negociaciones el año próximo. De hecho, el contrato ha alcanzado una complejidad tal que diferentes funcionarios del sindicato han de especializarse en aspectos particulares (*e.g.* las cláusulas de compensaciones, los trámites de quejas, la evaluación de normas y procedimientos, los años sabáticos, etcétera). No obstante, los detalles rigurosos han permitido que se cumpla de manera más vigorosa.