

LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO: LOS ESTUDIANTES Y EL PERSONAL NO-DOCENTE*

*Dr. Beauregard González***

PRIMERA PARTE

I. Introducción

Los objetivos de la presente investigación descriptiva y exploratoria están dirigidos a: 1) auscultar algunas definiciones que del proceso de participación han discutido distintos científicos sociales; 2) definir cómo está estructurado el poder y la participación de los estudiantes y del personal no-docente, según la *Ley Universitaria* y el *Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico* y, por último, 3) explorar la opinión de estos sectores de la comunidad académica sobre los procesos de participación en la Universidad según la *Ley Universitaria*, la autonomía universitaria, la consulta y la relación de éstas con la administración universitaria. Este análisis nos servirá de guía para entender con mayor claridad los procesos de participación universitaria que se llevan a cabo en la Universidad de Puerto Rico (UPR), Recinto de Río Piedras.

Es oportuno señalar que este trabajo no aspira a ofrecer una definición precisa y exhaustiva del tema. Trata de esclarecer, a partir de experiencias y conceptualizaciones, el rico campo del proceso de la *participación*, concepto este muy controvertible, que ha generado polémicas de tipo ideológico, las cuales se hace necesario aclarar. Como muy bien nos señala **Francisco Iturraspe**:

* Esta investigación forma parte de un trabajo más amplio que sobre los procesos de participación universitaria realiza el autor.

** Profesor de la **Escuela Graduada de Administración Pública** de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras. El autor reconoce la colaboración de los estudiantes del curso **Política y Administración Pública**, asimismo de **Javier Reyes**, (director de la Unidad de Investigaciones e Informática, Escuela Graduada de Administración Pública) y su asistente Fernando Medina; **Mario H. Rodríguez**, (estadístico del Centro de Cómputos Académico de Ciencias Sociales) y **Priscila Negrón** (Centro de Investigaciones Institucionales de la Oficina de Planificación y Desarrollo del Recinto de Río Piedras), y **Mayra Amengual**, Asistente de Investigación.

Quienes han escrito sobre el concepto de participación se ponen de acuerdo en un punto: se trata de un término ambiguo que puede encubrir o reflejar múltiples significados y ser expresión de contenidos ideológicos diversos y aun contrapuestos.¹

La ambigüedad del concepto *participación* puede traer equivocadas interpretaciones que encubren los verdaderos elementos de la participación efectiva, como es el caso en la Universidad de Puerto Rico. La estructura de poder y de participación existentes allí, según describiremos y argumentaremos más adelante, no es la más adecuada para la consecución de los objetivos y de la misión universitaria. Por el contrario, la estructura que prevalece ha deteriorado cada vez más las relaciones entre las autoridades administrativas, el profesorado, los estudiantes y el personal no-docente, generando de esta forma apatía y desconfianza en la Institución.

Con el objetivo de conocer la opinión de un grupo de estudiantes (de nivel sub-graduado) y empleados no-docentes² sobre esta estructura de participación, hemos diseñado un cuestionario para utilizarse en esta investigación. Nuestro interés en esta etapa del trabajo se limitará a examinar el parecer de estos sectores sobre los siguientes temas: a) definición de *participación*, b) intensidad y efectividad de su participación, c) mecanismos de participación (en el caso de los no-docentes), d) la Ley Universitaria, e) la Autonomía, f) la Consulta, g) la relación de los estudiantes con la Administración Universitaria; y en el caso de los empleados no-docentes, la consulta sobre la administración universitaria (comunicación, salarios, y alza en las matrículas).

Es necesario aclarar que en esta etapa del estudio no pretendemos llegar a conclusiones definitivas o generalizaciones empíricas sobre la opinión de todos los estudiantes y empleados no-docentes del sistema universitario, pero, sin lugar a dudas, los datos que habremos de encontrar nos proveerán una base para proponer hipótesis más ambiciosas sobre los procesos de participación universitaria. La interpretación de éstos nos servirá de *norte* para presentar conclusiones tentativas que, a su vez, puedan ser utilizados como hipótesis de trabajo en futuras investigaciones.

Esperamos con este estudio piloto sentar las bases para la elabora-

¹ Francisco Iturraspe, *Participación, cogestión y autogestión en América Latina* (San José, Costa Rica: Editorial Nueva Sociedad, 1986), p. 38.

² Para conocer la opinión de los profesores, véase, Beauregard González, "Reflexiones sobre la práctica de la participación en la Universidad de Puerto Rico". *Revista de Ciencias Sociales* 28 (enero-junio 1989): 45-69.

ción de una agenda mucho más ambiciosa: **proponer una teoría dialéctica sobre los procesos de participación universitaria y generar información para crear conciencia sobre el posible cambio de la actual Ley Universitaria, que redunde en el mejor cumplimiento de la Misión y los Objetivos de la Universidad.**

II. La participación efectiva

¿Qué es participación efectiva? El concepto de participación, según el *Diccionario de las Ciencias Sociales*, puede definirse de diferentes formas. Etimológicamente, participación proviene del latín *participatio-onis*, que significa *acción de tomar parte*. En un sentido ontológico, es la inclusión de las partes en el todo; mientras en su sentido social, participar es sinónimo de tomar parte en una vivencia colectiva (formar parte).³ Es esa acción de *tomar y formar parte* lo que define los parámetros epistemológicos y prácticos de la *participación efectiva*. No basta entonces con *tomar parte* sino que la participación efectiva se practica en la medida en que *formemos parte*.

Desde el punto de vista sociológico, el Diccionario distingue dos niveles del concepto y de la práctica de la **participación**: la participación como *estado o situación (tomar parte)*, y la participación como *acción y compromiso (formar parte)*. El primero se refiere a la **pertinencia y el hecho de tomar parte en la existencia de un grupo, de una asociación**. Es decir, no existe el compromiso del individuo en todo el proceso; su participación es limitada.

El segundo, se concibe como la **actividad socio-política que ejercen unos individuos en un grupo del que forman parte**; participación que supone cierta coincidencia de las finalidades operativas del grupo, un sentido de responsabilidad personal, unas obligaciones creadas por el deber, o unos vínculos de amistad.⁴ En este plano, la participación es considerada como una de tipo socio-político en la cual el tomar y formar parte en la decisión es indispensable y en la cual el concepto y la práctica de la democracia adquiere una importancia fundamental en su definición, entendida ésta como el gobierno del pueblo (**participación en el poder y el control efectivo**).⁵

Otra acepción que del concepto nos señala el Diccionario es la

³ *Diccionario de Ciencias Sociales*, vol. 2 (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976), p. 442.

⁴ *Diccionario, Ibid.*

⁵ *Diccionario*, p. 443.

psicológica. En ésta la participación puede situarse en dos niveles: el plano de la **acción** y el del **comportamiento**. Se nos aclara que: *no toda acción, ni todo comportamiento, implica precisamente una verdadera participación, ya que se puede tomar parte en numerosas actividades sin someterse o entregarse a ninguna. En el caso en que no exista un compromiso o entrega del individuo, la participación es superficial o lo que llamaremos una pseudo-participación.*

Entendemos entonces que –para que la participación sea efectiva– ésta no se puede imponer, o dicho de otra forma:

... no se puede calificar de participativo un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar, en el caso de que no consideren que *no vale la pena*.⁶

Esta participación conlleva una involucración en la toma de decisiones en el cual el propósito y el contenido se originan en la gente que actúa libremente y sin ser manipulada. La participación obligatoria es absolutamente falsa y engañosa.⁷

La participación efectiva:

... supone un sentimiento de pertenencia y al mismo tiempo de intervención. Pero esta intervención ya bien sea por el compromiso de la población con la ejecución física del proyecto no garantiza una auténtica participación; para que exista una verdadera participación más que hacerse cargo de su puesta en práctica (si bien eso puede producir un sentimiento de pertenencia), se hace indispensable determinar su grado de autonomía para intervenir en el proceso e introducir modificaciones en el diseño inicial; o sea, participar en igualdad de condiciones con los responsables del proyecto en las decisiones relativas a su ejecución.⁸

Por su parte, **Lester Milbrath**⁹ establece niveles de participación según el compromiso o entrega del individuo con la organización a que pertenece (de acuerdo con el nivel o grado de participación que se presente): **a) apáticos; b) actividades de espectador; c) actividades de transición; d) actividades de contendiente**. Se observa con claridad que la participación tiene niveles que se definen de acuerdo a la actividad que realizan en la organización. En la actividad de conten-

⁶ Roberto P. Guimaraes, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo", *Revista Interamericana de Planificación* 21 (diciembre 1987): 9.

⁷ United Nations Organization, *Popular Participation in Decision Making for Development*. (New York 1975), p. 47.

⁸ R.P. Guimaraes, *Participación comunitaria...*, *Loc. cit.*

⁹ *Diccionario de Política y Administración Pública*, (México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1980).

diente la participación es más efectiva puesto que la dedicación del individuo (*tomar y formar parte*) es lo que define su efectividad.

Es importante señalar que la participación efectiva representa un acto de voluntad individual; pero a la misma vez trasciende el acto individual adquiriendo éste un sentido de decisión colectiva.

Otra definición de *participación efectiva* es la que nos ofrece **Mogulof**,¹⁰ quien la define como *el acto o serie de actos mediante los cuales el ciudadano tiene la oportunidad de influenciar la distribución de beneficios o pérdidas que le afecten a él o a quienes representa*. La participación efectiva es entonces una actividad –o conjunto de actividades– que permiten a los individuos contribuir en el proceso de toma de decisiones, así como tomar parte en el mejoramiento de la calidad de vida en el ambiente que les rodea. La verdadera *participación*, manifiesta **Ander-Egg**.¹¹

[Es aquella] que motiva e integra la población para que en la medida de sus posibilidades y capacidades, participe en el planteamiento y ejecución del desarrollo, creando una corriente comunicativa desde las altas esferas de gobierno hasta el plano local, y desde el plano local a las altas esferas, que tiende a unir los esfuerzos en una tarea común.

Por su parte, para **Roberto Guimaraes**¹² la *participación efectiva* significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de tal modo que pueda intervenir en su curso y beneficiarse de ella.

Dentro de los tipos de *participación* –según **Francisco Iturraspe**–¹³ se pueden distinguir dos alternativas básicas:

1. **Gatopartidista** - Este concepto de participación se basa en la idea de *que todo cambie para que nadie cambie*. Se dejan intactas, en lo básico, la estructura de poder dentro de la organización y de la sociedad en general o que cambien por una nueva estructura de poder que también expresen relaciones de dominación y un esquema jerárquico en el cual las fuerzas del trabajo estén subordinadas a factores tecnocráticos o burocráticos, ajenos a los protagonistas de la producción.

¹⁰ M.B. Mogulof, *Citizen Participation: A Review and Comentary on Federal Policies and Practices* (Washington D.C.: Urban Institute, 1970), pp. 2-3.

¹¹ Ezequiel Ander-Egg, *Planificación del Bienestar Social* (Venezuela: Universidad de Oriente, [1967]), p. 31.

¹² R.P. Guimaraes, *Participación comunitaria...*, *Loc. cit.*

¹³ F. Iturraspe, *Participación, cogestión...*

2. **Democrática** - Ésta, en cambio, vincula la transformación de la organización al cambio social, dentro de una estructura de participación efectiva.

Para **Montgomery y Essman**¹⁴ existen sólo dos tipos de participación: **a) participación genuina**, la cual implica influencia en el proceso de toma de decisiones, y **b) participación simbólica**, que ocurre cuando la participación es controlada y su función es meramente ratificar, más que influenciar el comportamiento oficial.

Algunos tratadistas¹⁵ hablan de tres tipos de participación:

1. **Participación completa** - Todos los miembros de un cuerpo organizado tienen poder sobre la decisión.
2. **Participación parcial** - Se combina el poder y ausencia del mismo; algunos miembros tienen el poder mientras otros sólo tienen influencias en el mismo.
3. **Pseudo-participación** - No existe ningún poder en manos de los ciudadanos.

Estas definiciones tienden, según hemos podido constatar, a aceptar como válida la concepción de que la *participación efectiva* se ejecuta en la medida en que formemos y tomemos parte en las decisiones que nos afectan, cuyo equivalente es la democracia y donde los que participan se constituyen en sujetos de su propio desarrollo.¹⁶ La participación se puede manifestar de diferentes maneras (dimensiones) pero lo que la hace efectiva es precisamente esa forma muy especial del **acto de formar y tomar parte**.

Cuando se define la participación como **la posibilidad de tomar y formar parte en los centros de poder de decisión**, nos referimos a un tipo de participación en la cual la relación entre el mandato y la obediencia (gobernantes y gobernados, ciudadanos y Estado, administradores y administrados) tiene unas implicaciones distintas a como se ha definido comúnmente o como se presentan en los organismos formales de la Universidad de Puerto Rico. Éstos han generado interpretaciones equivocadas sobre la práctica de lo que es *participación efectiva*.

¹⁴ J. Montgomery y M. Essman, "Popular Participation in Development Administration," *Public Administration Review*. 1972. Vol. III. pág. 12.

¹⁵ James Cunningham, "Citizen Participation in Public Affairs," *Public Administration Review* 32 (Special Issue, 1972): 596.

¹⁶ R.P. Guimaraes, *Participación comunitaria...*, *Loc. cit.*, p. 10.

En fin, esta discusión nos ha permitido –en cierta forma– distinguir entre **verdadera participación** y otras prácticas que comúnmente se confunden con la verdadera participación, y que –de alguna u otra forma– sirven de disfraz para enmascarar el ejercicio de la dominación.

III. Poder y participación en la Universidad de Puerto Rico

Las instituciones académicas, por su propia naturaleza, exigen un tipo de organización distinta a otras organizaciones, ya bien sean éstas de carácter público o privado. La lógica de su organización rompe con los esquemas burocráticos tradicionales y sugieren una organización de autogobierno, donde las decisiones fundamentales que propicien el desarrollo de su misión y de sus objetivos sean formuladas y ejecutadas por sus integrantes. La idea de que el destino y el poder de la institución debe de recaer en sus distintos componentes (profesores-estudiantes-trabajadores no docentes) hace necesario la introducción de esquemas de participación que vayan en concordancia con el principio de la participación efectiva que redunde en beneficio de la autonomía universitaria.¹⁷ Las decisiones en materia de enseñanza e investigación deben de estar en manos de quienes protagonizan dichas funciones. La transformación democrática de la educación superior es, sin lugar a dudas, un importante elemento en la consecución de la verdadera **Autonomía Universitaria**.

Argumentaremos que, en el caso de la Universidad de Puerto Rico, el esquema de poder y participación no está formulado de forma tal que conlleve a la democratización del sistema y al cumplimiento de la **Misión** y la **Autonomía**, y que estas estructuras han contribuido a generar una enajenación cada vez mayor de los profesores, los estudiantes y el personal no-docente.

¹⁷ Sobre esta visión organizativa de la Academia pueden consultarse los siguientes trabajos: Kenneth P. Mottimer y T.R. McConnell, *Sharing Authority Effectively* (San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1978); J.J. Carson, *Governance of Colleges and Universities* (New York: McGraw-Hill, 1960); J.D. Millett, *Management, Governance and Leadership* (New York: AMACOM, 1980); Tirso Mejía-Ricart, *Diez ensayos sobre reforma y planeamiento universitario* (República Dominicana: Editorial de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1975); Rosalío Wences Reza, *La Universidad en la historia de México*, (México: Editorial Línea, 1984); Tomás Ramón Fernández, *La autonomía universitaria: ámbito y límites* (México: Editorial Civitas, S.A., 1971).

A. La estructura de poder

La estructura formal de poder en el Sistema Universitario¹⁸ se caracteriza –contrario a la visión que hemos señalado– por sostener una estructura que expresa relaciones de dominación y responden a un esquema burocrático piramidal, con niveles jerárquicos que –en su vertiente ascendente– pasa de los **Rectores** a la **Junta Administrativa**, de ésta a la **Junta Universitaria**, al **Presidente** y al Consejo de Educación Superior. Es un esquema en el cual los distintos componentes del sistema –(**docentes, no docentes y estudiantes**)– tienen una *participación simbólica* o una *pseudo-participación*. Esta estructura de poder y de participación, en la práctica:

... ha permitido y de hecho facilitado el continuo menoscabo de la autonomía de los recintos por parte de los niveles *superiores*. Lo que se ha propiciado es una lucha burocrática a un costo institucional extremadamente alto cuya manifestación más dramática a la vez pesarosa la constituye el creciente enajenamiento del claustro y la pérdida de prestigio institucional.¹⁹

El **Consejo de Educación Superior (CES)**²⁰ es el órgano de mayor jerarquía y máxima autoridad administrativa y académica, según lo dispone la *Ley Universitaria*. Sus miembros son nombrados por el **Gobernador de Puerto Rico**, con el consejo y consentimiento del **Senado**.²¹ Ninguno de sus componentes es elegido, ni por los miembros de la facultad ni por ningún otro empleado de la Universidad. A su vez, el **CES** –luego de un proceso de consulta que ese mismo organismo establece–²² designa al **Presidente de la Institución**, sin que medie votación alguna.²³ Es al **CES** a quien le corresponde nombrar

¹⁸ Esta estructura de poder está consignada, tanto en la *Ley Universitaria (Ley Núm. 1, del 20 de enero de 1966)*, así como en el *Reglamento de General de la Universidad (1981)*. *Ley Universitaria (Ley Núm. 1, del 20 de enero de 1966)*: A-**Consejo de Educación Superior**, Art. III; B-**Presidencia**, Art. V; C-**Junta Universitaria**, Art. VI; D-**Junta Administrativa**, Art. VIII; E-**Rectores y Directores de Unidades Institucionales**, Art. VII. *Reglamento de General de la Universidad (1981)*: A-**Consejo de Educación Superior**, Art. XIII; B-**Presidencia**, Art. XIV; C-**Junta Universitaria**, Art. XV; D-**Junta Administrativa**, Art. XXVI; E-**Rectores y Directores de Unidades Institucionales**, Arts. XIX y XX.

¹⁹ Asociación de Maestros, *Comisión que estudia La Ley Universitaria* (1984) p. 142.

²⁰ Este cuerpo sustituye al que originalmente se denominó en la *Ley Universitaria* de 1966 como *Consejo Superior de Enseñanza*.

²¹ *Ley Universitaria*, Art. III, y *Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico*, Art. XII.

²² Ni el Consejo, el Presidente, los Rectores, ni los Decanos tienen obligación alguna de seguir las recomendaciones del Comité de Consulta.

²³ *Ley Universitaria*, Art. V, y *Reglamento General, UPR*, Art. XIV.

a los rectores de los Recintos, de los Colegios Universitarios y Colegios Regionales, asimismo como a los directores de cada una de las demás unidades institucionales autónomas. Aprueba además los nombramientos del vicepresidente ejecutivo, del director de finanzas, y de aquellos funcionarios auxiliares del Presidente cuyos nombramientos requieran aprobación. También autoriza la creación –o eliminación– de cargos de decanos que no presiden facultades y asimismo establece el procedimiento para la sustitución temporal de funcionarios.

Como autoridad máxima dentro de la estructura jerárquica de poder, el CES aprueba el *Reglamento General de la Universidad*, el *Reglamento de Estudiantes* de cada Recinto, el del *Sistema de Retiro* y cualquier otro reglamento de uso general así como las enmiendas a los mismos que son sometidas a su consideración. Adopta además normas respecto a los derechos y deberes del personal universitario y resuelve las apelaciones que se interpongan contra decisiones del Presidente y de la Junta Universitaria. De la misma manera, el Consejo es el único que puede crear, modificar o reorganizar cualquier dependencia universitaria, incluyendo facultades y departamentos universitarios.

En el área fiscal, el CES considera y aprueba el proyecto de presupuesto del Sistema Universitario sometido por el Presidente y establece un sistema uniforme de contabilidad y auditoría. Determina además las normas para la concesión de becas y otras ayudas económicas del Sistema.²⁴ La participación de los miembros del claustro o de la facultad en la preparación del presupuesto –ya sea de su departamento, decanato, recinto u otra dependencia universitaria– es prácticamente nula, pues el mismo es preparado por la administración universitaria.²⁵

Por otro lado, la **Junta Universitaria** y la **Junta Administrativa** (compuesta por los **Rectores** y **Decanos** respectivamente) son organismos asesores, que aunque hay en ellas una representación del claustro y de los estudiantes, las decisiones están concentradas en el **Presidente** y en el **Rector**.²⁶ Esta estructura de poder tiene su origen y reproducción en las características esenciales del sistema jurídico-

²⁴ Universidad de Puerto Rico, Decanato de Asuntos Académicos *Manual del Profesor*, Río Piedras (1986), p. 15.

²⁵ Véase, Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. *Proyecto de decisión y orden de elecciones*, Caso Núm. P-87-12. Universidad de Puerto Rico y Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios (31 enero, 1989), p. 31.

²⁶ Véanse los Arts. XV y XXIV del *Reglamento General de Estudiantes*. Sobre las limitaciones de la representación claustral en estos organismos, véase, Asociación de Maestros, *Comisión que estudia la Ley Universitaria* (1984), pp. 73-76.

político del país, generando de esta forma esquemas de participación que no son los más adecuados para cumplir con la *Autonomía* y la *Misión Universitaria*.

B. La estructura de participación

La estructura de participación²⁷, de acuerdo con la *Ley Universitaria* y al *Reglamento General de la Universidad*, se expresa en el Claustro (reuniones de los Departamentos y las reuniones de Facultad), en los Comités de Personal, en los Comités de Consulta y en el Senado Académico.²⁸ Sin embargo, los miembros de la facultad no tienen realmente una participación efectiva en los procesos decisionales de estos organismos, pues como son órganos de consulta las decisiones recaen en los administradores, *i.e.*, Consejo de Educación Superior, Presidente, Rectores, Junta Universitaria, y Junta Administrativa. Sobre este asunto la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico ha manifestado:

Aunque la facultad ha sido revestida con un aparente poder para tomar decisiones y participar en la vida universitaria, su rol, como cuestión de realidad, se limita a uno mayormente de naturaleza consultiva. Los profesores de la Universidad no formulan, ni tampoco implantan, política gerencial universitaria por lo que no pueden ser considerados como empleado gerencial.*(sic)*²⁹

Como bien nos señala **Guimaraes**³⁰ en su ya citado artículo:

... no se puede considerar como participación las diversas modalidades de información y consulta, tales como los comités y grupos asesores en que los individuos simplemente opinan sobre programas establecidos previamente por alguna instancia superior y en los cuales se manifiesta la consulta, no como un derecho establecido, sino como un acto unilateral de voluntad de quien la formula...

Las autoridades universitarias, por el contrario, nos han querido

²⁷ Al respecto, véanse los siguientes artículos de la *Ley Universitaria*: A-Claustro, Art. IX; B-Senado Académico, Art. XI. *Reglamento General de la Universidad*: A-Claustro, Art. XXVII; B-Senado Académico, Art. XXII; C-Comité de Personal, Secciones 28.4, 29.9, 29.3, del *Reglamento*, y *Certificación Núm. 76* (Opinión sobre las funciones estrictamente asesoras del Comité de Personal) Año Académico 1982-83, del Consejo de Educación Superior (diciembre, 1982).

²⁸ Para una crítica sobre el tipo de participación que se lleva a cabo en estos organismos, véase: Asociación de Maestros, *Comisión que estudia la Ley...*

²⁹ R.P. Guimaraes, *Participación comunitaria...*

³⁰ R.P. Guimaraes, *Participación comunitaria...*

hacer pensar que estamos *participando efectivamente* al asistir a reuniones –u otro tipo de actividad como votaciones, *etc.*– pero realmente estos procesos de participación, en la práctica, son rituales que no contribuyen en absoluto a la autodeterminación de la organización, pues pone en última instancia en manos de las autoridades universitarias (desde los directores de departamento hasta el Consejo Educación Superior) las decisiones fundamentales de la vida y el desarrollo de la Institución.

A través de la historia de la Universidad, este llamado proceso de participación ha generado gran desasosiego entre la comunidad académica. Un sector cada vez mayor ha manifestado su inconformidad con el mismo. Lo cierto es que al examinar detenidamente estas normas (*Ley Universitaria, Reglamento General, Certificaciones del Consejo de Educación Superior*) que propician la estructura de dominación, y al reflexionar sobre la experiencia que se ha tenido en las reuniones –de departamento, de Facultad, en las del Comité de Personal, en los Comités de Consulta, en el Senado Académico– podemos plantear con cierto grado de precisión que el tipo de participación es de carácter simbólico,³¹ en la cual las decisiones fundamentales son tomadas por las autoridades universitarias, *i.e.* **Consejo de Educación Superior-Presidente-Junta Universitaria-Rector-Junta Administrativa**. Es en este contexto que analizaremos la participación estudiantil.

Esta estructura de poder y de participación *gatopartidista*³² genera cada vez más una desconfianza en la institución, creando una gran frustración en los diferentes sectores del profesorado. Esta participación, que consideramos no auténtica, *lleva al individuo a la indiferencia, a la protesta, a la agresión.*³³

³¹ J.M. Montgomery y M. Essman, *Popular Participation...*, Loc. cit.

³² Sobre este concepto, véase a F. Iturraspe, *Participación, cogestión...*

³³ *Diccionario de Ciencias Sociales.*

SEGUNDA PARTE

I. Participación estudiantil y la estructura legal: La Ley Universitaria y la participación estudiantil

La participación efectiva de los estudiantes³⁴ en todos los niveles del sistema universitario es uno de los asuntos que más se ha debatido en la historia de las universidades. Las luchas que se han generado por obtener dicha participación han sido innumerables y en ocasiones han generado conflictos de gran envergadura que han estremecido las estructuras de poder de la Universidad.³⁵ La participación estudiantil fue una de las reivindicaciones más importantes que se perfilaron en los movimientos estudiantiles en la década del cuarenta y del sesenta y que desembocaron en una nueva ley de reforma universitaria (*Ley Número 10 del 10 de junio de 1972*). Como podremos observar más adelante en este trabajo, la reforma de 1966 (*Ley Universitaria del 10 de enero de 1966*) no logró incorporar mecanismos efectivos de participación estudiantil, ocasionando a largo plazo un malestar, e inclusive, una apatía de éstos hacia tomar parte en las limitadas actividades que les son permitidas.³⁶ La estructura de participación estudiantil que propone la Ley Universitaria, enunciado en el *Informe de la Comisión de Educadores* que preparó el proyecto de ley y confirmado en el *Informe del Comité Especial de Participación Estudiantil* del Senado Académico,

³⁴ En el *Reglamento General de Estudiantes de la Universidad de Puerto Rico*, encontramos las estructuras de participación y se señalan las normas de convivencia de los estudiantes entre sí, asimismo como con los profesores y directores. Para un análisis sobre la estructura de participación de los estudiantes y su *Reglamento General*, véase: Asociación de Maestros, *Op. cit.*; respecto a la historia de la participación estudiantil en el Recinto de Río Piedras, véase: Sonia Reyes Cruz, "Opinión de los representantes estudiantiles sobre la participación en el proceso decisional en el Recinto de Río Piedras". (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1986).

³⁵ Sobre la historia de los conflictos estudiantiles en la Universidad de Puerto Rico, véase, Nelson R. González Mercado, "Historia de la Universidad de Puerto Rico (1900-1930)" (Tesis de Maestría, Facultad de Humanidades, Universidad de Puerto Rico, 1982); Isabel Picó, "Los estudiantes universitarios y el proceso político puertorriqueño (1903-1948)" (Tesis Doctoral, Universidad de Harvard, 1974).

³⁶ Para el año 1970 el gobernador de Puerto Rico designó el Comité para el Estudio de la Participación Estudiantil en la Universidad de Puerto Rico. Su recomendación principal fue que se enmendara la *Ley Universitaria* con el fin de autorizar al Consejo de Educación Superior a conceder participación estudiantil con voz y voto en las reuniones de Departamento, Facultad, Senados Académicos Juntas Administrativas y Universitarias. Véase, *Ley Número 10 del 10 de junio de 1972*.

son contrarias a la conceptualización que sobre participación efectiva hemos desarrollado. En estos informes se argumenta que la participación efectiva se da a base de las funciones que desempeña cada uno de los cuatro elementos que componen la estructura universitaria. La participación que le correspondería a los estudiantes en la comunidad universitaria sería la participación como educando. Es decir que éstos:

... son miembros de la comunidad académica en su calidad de educandos, que es una dimensión distinta a los claustales, en términos de competencia, continuidad, experiencia y responsabilidad delegada.³⁷

Más adelante en este informe se cuestiona con la siguiente interrogante la participación estudiantil efectiva:

¿Tienen los estudiantes universitarios la competencia intelectual y técnica y conocimiento profundo, exacto y justo de los problemas de la Universidad y de lo que en ella realmente ocurre? Esta competencia es requisito previo a que se otorgue el poder decisional que significa el conceder voto en los organismos rectores.³⁸

Esta lógica que predomina en los centros de poder universitario, contrario a la visión democrática de la universidad, subestima las capacidades intelectuales del estudiantado y lo reduce a ser un mero espectador de la problemática universitaria, por este supuestamente no tener la competencia intelectual y técnica. Nos parece que esta posición es contradictoria con el concepto de lo que debe ser el verdadero estudiante universitario, pues lo limita a las áreas académicas y otras áreas de la vida universitaria que les atañe más directamente, tales como *organismos de servicio y ayuda al estudiante, así como las publicaciones, organizaciones culturales, atléticas religiosas, etc.*³⁹

Esta participación que se destaca en los estatutos universitarios es altamente cuestionable pues no permite una participación amplia que involucre todos los procesos relacionados con el quehacer universitario. De un estudio en el cual se entrevistaron 62 representantes estudiantiles (nombrados para el año académico 1985-1986) que participaban con voz y voto en reuniones del Senado Académico, de la Junta Universitaria en las Facultades y en los Departamentos, asimismo como en los Comités a nivel de Recinto, se concluyó que aquellos tenían

³⁷ Universidad de Puerto Rico, Senado Académico, *Informe del Comité Especial de Participación Estudiantil*, Río Piedras, 1966.

³⁸ *Informe del Comité Especial...*

³⁹ *Informe del Comité Especial...*

una participación mínima y limitada en las determinaciones sobre política en asuntos académicos.⁴⁰

Por otro lado, de la *Ley Núm. 1 del 20 de enero de 1966* se desprende que la participación que le han concedido a los estudiantes en los procesos universitarios es mínima. La misma –según la *Ley* lo dispone– está regida o regulada mediante certificaciones y reglamentos que puedan emitir las mismas autoridades administrativas de la Universidad de Puerto Rico. Originalmente la *Ley* no proveía representación estudiantil en los organismos universitarios.⁴¹

La única disposición que hacía mención de los estudiantes era el *Artículo 10* inciso (a). En este se destaca que los estudiantes:

Como educandos y en cuanto colaboradores en la misión de cultura y servicio de la Universidad, los estudiantes son miembros de la comunidad académica.⁴²

Establece este inciso que los estudiantes gozarán del derecho a participar efectivamente en la vida de esa comunidad y tendrán los deberes y responsabilidades morales e intelectuales a que ella, por su naturaleza, obliga. Para cumplir con esta disposición debe darse en la práctica una participación efectiva en los procesos universitarios. Al éstos no obtener en la práctica una representación efectiva, los derechos, los deberes y las responsabilidades morales e intelectuales que se les impone en la *Ley* no podrán ser cumplidos, por lo cual se viola *el espíritu de la Ley misma*.⁴³ Se puede destacar que existe una ausencia total de las disposiciones con rango de ley que aseguren la participación efectiva de los estudiantes en los distintos organismos universitarios.

Asimismo, el inciso (b) señala que el *Reglamento General de Estudiantes*, a propuesta de la **Junta Universitaria**, será aprobado por el **Consejo Superior de Enseñanza** (denominado actualmente **Consejo de Educación Superior** –como se denominará de aquí en adelante). Como los estudiantes no tienen representación en dicho organismo se les impone el Reglamento sin su voz ni su voto; sin la participación de las personas que van a estar directamente afectadas, lo que consideramos contrario a los mejores intereses de las prácticas democráticas que deben prevalecer en una institución educativa que quiera formar un estudiante con una visión crítica y verdaderamente universitaria.

⁴⁰ Sonia H. Reyes Cruz, “Opinión de los representantes estudiantiles...”

⁴¹ Véase n. c. #35, *supra*.

⁴² *Ley Número 1 del 20 de enero de 1966*.

⁴³ Véase, Asociación de Maestros, *Comisión que estudia la Ley...*

El *inciso (c)* se limita a establecer que los estudiantes tendrán una participación en unión con los Decanos de Estudiantes, para la elaboración de un proyecto de reglamento de estudiantes de los Recintos. No obstante, dicho proyecto sería considerado por el Senado Académico, para ser finalmente el Reglamento aprobado por el **Consejo de Educación Superior**. Este organismo, en última instancia, no se verá obligado a aprobar este proyecto de reglamento en que los estudiantes participaron, pudiendo dar aprobación final a un reglamento totalmente distinto.

Por otro lado el *inciso (d)* da al **Consejo de Educación Superior** la discreción de adoptar, modificar, enmendar o derogar cualquier reglamentación concediendo participación con voz y voto en todos o en algunas de las unidades del Sistema Universitario (Recintos, Colegios Universitarios, Colegios Regionales u otras Unidades Institucionales de la Universidad) en las reuniones de Departamento y de Facultad así como en los Senados Académicos y en las Juntas Administrativas y Universitaria, de la forma que creyera más conveniente.⁴⁴

Sostenemos que la participación que los estudiantes tienen en la Junta Universitaria, en la Junta Administrativa, en el senado Académico, en los comités de Consulta y en los Comités de Facultad, al igual que la que provee el Reglamento General de la Universidad, es una pseudo participación, o lo que hemos llamado una *participación simbólica*, que en última instancia no representa una estructura verdaderamente democrática. Con la incorporación de la participación de los estudiantes en estos organismos se genera cierto cambio, pero en la realidad las decisiones se quedan en manos de los administradores.

II. Percepción de los estudiantes sobre la participación universitaria y el alza en las matrículas

En esta parte del estudio, como señaláramos anteriormente, intentaremos auscultar la percepción de un sector del estudiantado del recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico (UPR) sobre: a) cuál es su definición de *participación*, b) cómo entienden la intensidad de participación, c) cómo conceptualizan la efectividad de la participación, d) qué opinan sobre la Ley Universitaria, la Autonomía Universitaria y la Consulta, e) cuál es la relación de aquéllas con la Administración Universitaria y el alza en el costo

⁴⁴ La Certificación Número 97 (1986-87) del Consejo de Educación Superior, le concede a los estudiantes participación en los Senados Académicos.

de las matrículas.⁴⁵

A continuación presentaremos el procedimiento que se utilizó para la selección de la muestra; más adelante los hallazgos obtenidos en la encuesta realizada.

A. Procedimiento

1. Diseño de la muestra

Para auscultar la opinión de los estudiantes sobre la **participación efectiva** y el **alza en las matrículas** en la UPR, se utilizó una combinación de muestreos: **aleatorio simple, estratificado, y el muestreo por conglomerados**; considerados éstos como una de las técnicas más confiables en cuanto a la representatividad del universo y en los cuales todos los sujetos tienen la misma probabilidad de ser seleccionados.⁴⁶

Después de haber obtenido el tamaño de la muestra (391) se procedió a seleccionar la cantidad de estudiantes que habrían de ser entrevistados en cada una de las **ocho** facultades seleccionadas para el estudio (Arquitectura, Administración de Empresas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Comunicación Pública, Estudios Generales y Humanidades). Una vez calculado el porcentaje de estudiantes por sección y el número de secciones por facultad, se procedió a escoger las secciones mediante el uso de la tabla de números aleatorios.

El cuestionario fue dividido en seis partes: a) Características de la Muestra, b) Organismos de Participación,

⁴⁵ Respecto al alza en el costo de las matrículas, refiérase al Apéndice A para una visión panorámica del asunto.

⁴⁶ Fórmula para medir el valor estimado de la muestra.*

$$n = \frac{Npq}{(N-1)D + pq} \quad q = 1-p$$

$$D = \frac{B^2}{4}$$

B= margen de error estimado: .05

N= Universo: 16,723** n= Muestra 391 D= .000625

* Sugerida por la **Oficina de Estudios Institucionales, UPR**, Recinto de Río Piedras.

** Datos suministrados por la **Oficina de Planificación y Desarrollo, UPR**, Recinto de Río Piedras.

Cf., Richard L. Schaeffer, *Elementary Survey Sampling*, pp. 48-49.

c) Definición de Participación y Efectividad en la Participación, d) La Ley Universitaria, la Autonomía Universitaria y La Consulta sobre el Alza en las Matrículas, e) Sobre la Comunicación y La Administración, y f) Sobre la Matrícula. Entonces se administró una prueba piloto a un grupo de 40 estudiantes con el objetivo de conocer si las preguntas estaban redactadas con claridad y, a la misma vez, recibir insumos para mejorar el instrumento. De esta manera pudimos recibir sugerencias que nos ayudaron a reestructurar el cuestionario.

Ya corregido, se distribuyó a los estudiantes diurnos subgraduados (bachillerato) en las ocho facultades seleccionadas. De los 391 estudiantes con los que se esperaba intervenir se logró entrevistar a 369, lo cual representa un 95 por ciento de respuestas. Los datos se recopilaron del 12 al 18 de marzo, 1991, durante el segundo semestre del año académico 1990-91.

B. Hallazgos

1. Características de la muestra

En el Recinto de Río Piedras, de los estudiantes entrevistados, el 69 por ciento pertenecía al **sexo femenino**, mientras que el 30 por ciento lo eran del **sexo masculino**. El 91 por ciento estaba entre las edades de 16 a 25 años, sólo el ocho por ciento tenía **más de 25 años** (gráfica 1-A).

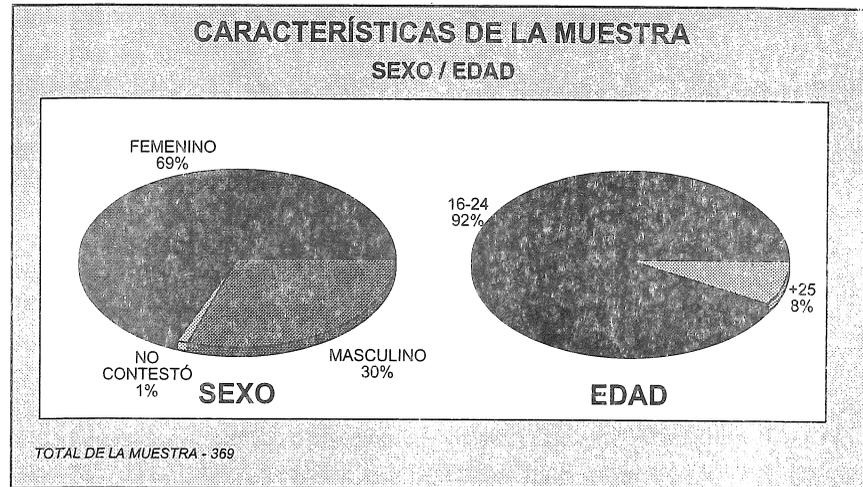
Según la encuesta, el 47 por ciento de los entrevistados contaba con un ingreso familiar que fluctuaba entre \$6,000 y \$15,000, 18 por ciento tenía ingreso menor de \$6,000, mientras que el 30 por ciento tenía ingreso **mayor de \$25,000** (gráfica 1-B); 55 por ciento de ellos vivía con sus padres, mientras que el 28 por ciento se hospedaba.

Los resultados de la encuesta indican que 34 por ciento de los participantes informaron estar en su **cuarto año** de bachillerato, 27 por ciento en **tercero**, 21 por ciento en **segundo**, y el 14 por ciento en el **primero**. Los mismos datos reflejaron que 92 por ciento estudiaba a **tiempo completo**, mientras que sólo el ocho por ciento lo hacía a **tiempo parcial** (gráfica 1-C).

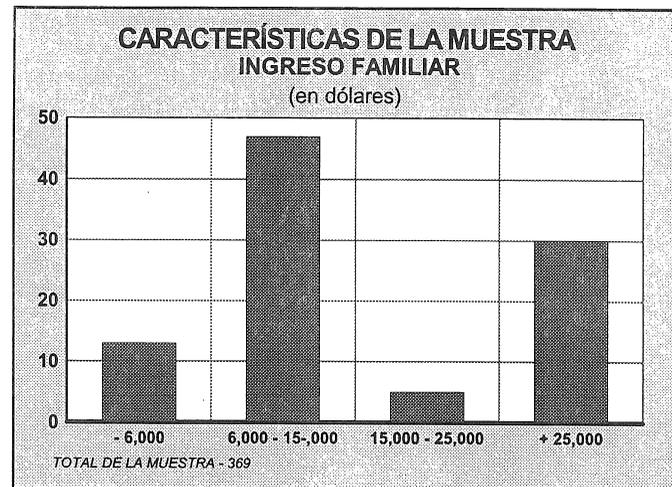
De estos datos podemos colegir que la mayoría de la población entrevistada es joven, que predomina en ella el

sexo femenino, son estudiantes a tiempo completo, que sus ingresos familiares son menores de \$15,000 al año, y además, la mayoría de ellos vive con sus padres.

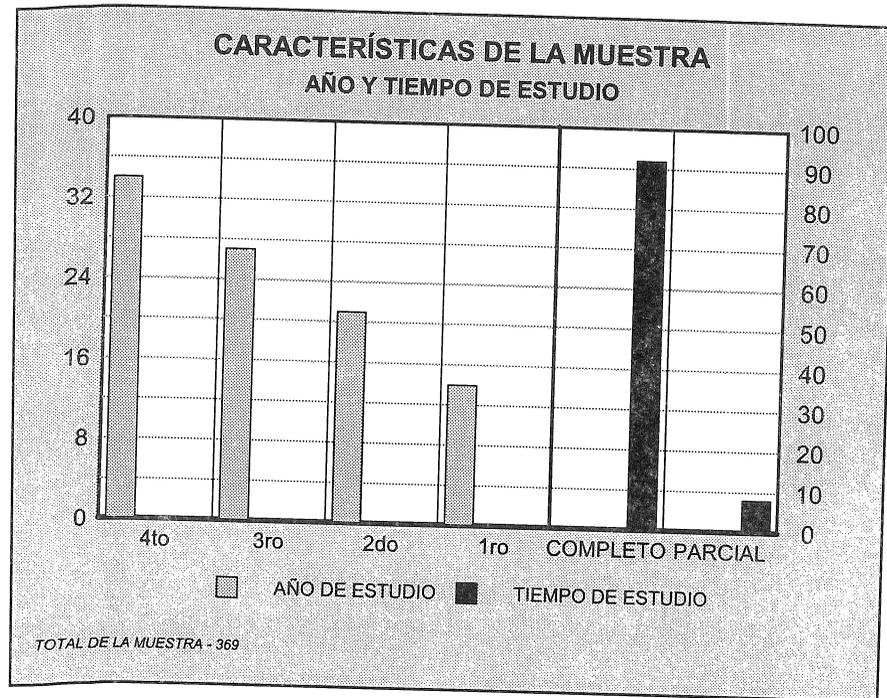
GRÁFICA 1-A



GRÁFICA 1-B



GRÁFICA 1-C



2. Definición y efectividad en la participación

El voto fue considerado por la mayoría (81%) como lo más importante para que ocurra una participación efectiva; 85 por ciento dijo creer que donde más participación tenían era en las asambleas y en las organizaciones estudiantiles. Éstos, aunque creen en la participación, señalan que no disponen del tiempo para hacerlo; mas sin embargo, el 86 por ciento señala que *a mayor grado de participación; mayor democracia*. Por otro, lado el 69 por ciento opina que tienen poca o ninguna participación en las decisiones administrativas y académicas.

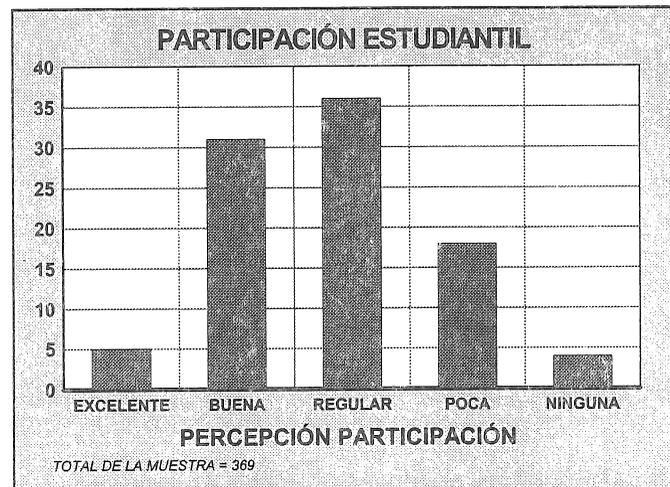
3. Organismos e intensidad de participación

Respecto a la participación, de los entrevistados, más del 75 por ciento indicó pertenecer –o haber pertenecido– a una organización estudiantil. No obstante, de éstos, alrededor del 60 por ciento señaló que actualmente no participaba; 36 por ciento percibió que la participación estudiantil en

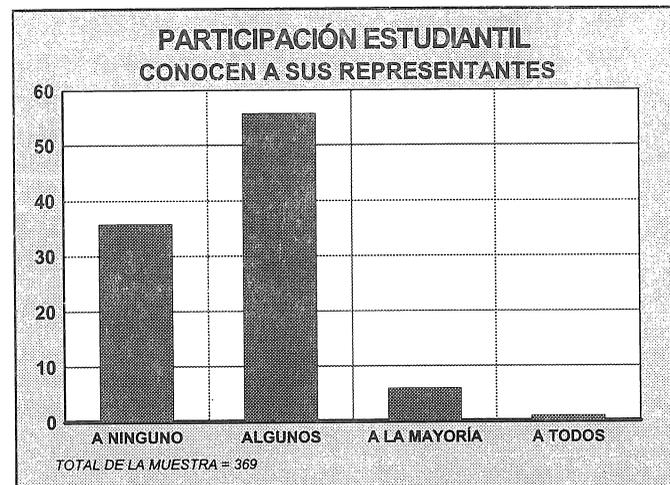
el Recinto era regular, el 31 por ciento manifestó que era buena, un poco más del cinco por ciento señaló que era excelente; el 22 por ciento opinó que ésta era poca o ninguna (gráfica 2-A).

En cuanto a la representación estudiantil, 56 por ciento dijo conocer sólo algunos de los representantes estudiantiles, mientras que el 35 por ciento indicó no conocer a

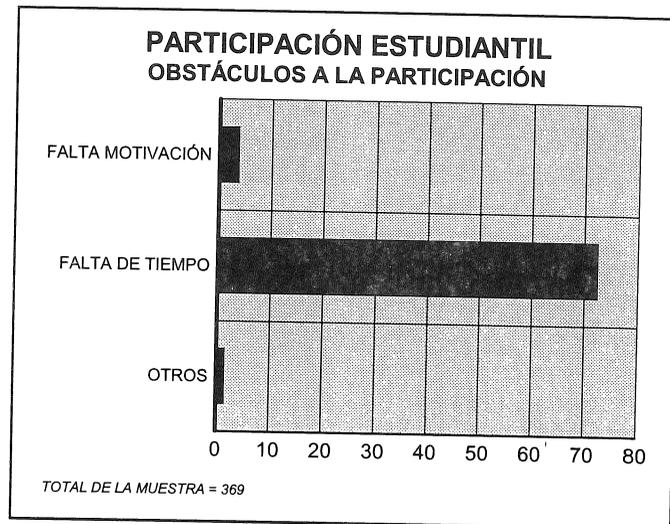
GRÁFICA 2-A



GRÁFICA 2-B



GRÁFICA 2-C



ninguno. Un escaso número de los entrevistados (**6%**) dijo conocer a la mayoría de los representantes, y sólo el **uno por ciento** expresó conocerlos a todos (gráfica 2-B). Por otra parte, para el **73** por ciento de ellos, uno de los mayores obstáculos a la hora de participar era la falta de tiempo, mientras que un poco más del **tres** por ciento señaló la falta de motivación como la razón para no hacerlo.

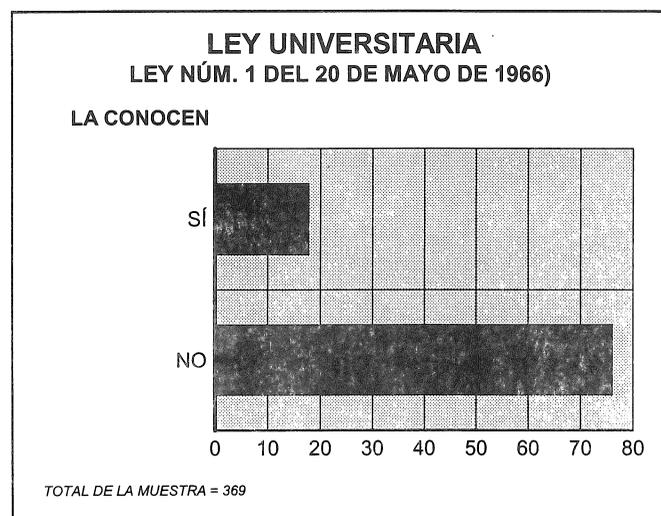
4. Ley Universitaria, autonomía y la consulta

El desconocimiento de los estudiantes sobre la *Ley Universitaria* se evidencia también en los resultados de la encuesta. El **76 por ciento** de los que participaron en la encuesta admite desconocerla (gráfica 3). Además, según reflejan los resultados, la interferencia político-partidista en la Universidad también es percibida por los estudiantes. El **74 por ciento** opina que el partido político en el poder interfiere en las decisiones de la Universidad; por otro lado, el **58 por ciento** no conoce el proceso de consulta.

5. La comunicación y la administración universitaria

La mayoría del estudiantado entrevistado (**87%**) entiende que existe falta de comunicación efectiva entre ellos y la

GRÁFICA 3



administración universitaria, mientras que sólo **diez por ciento** piensa que sí existe buena comunicación. Tampoco existe buena comunicación –según perciben los entrevistados– entre la administración universitaria y las organizaciones estudiantiles; **68 por ciento** de ellos opinó así.

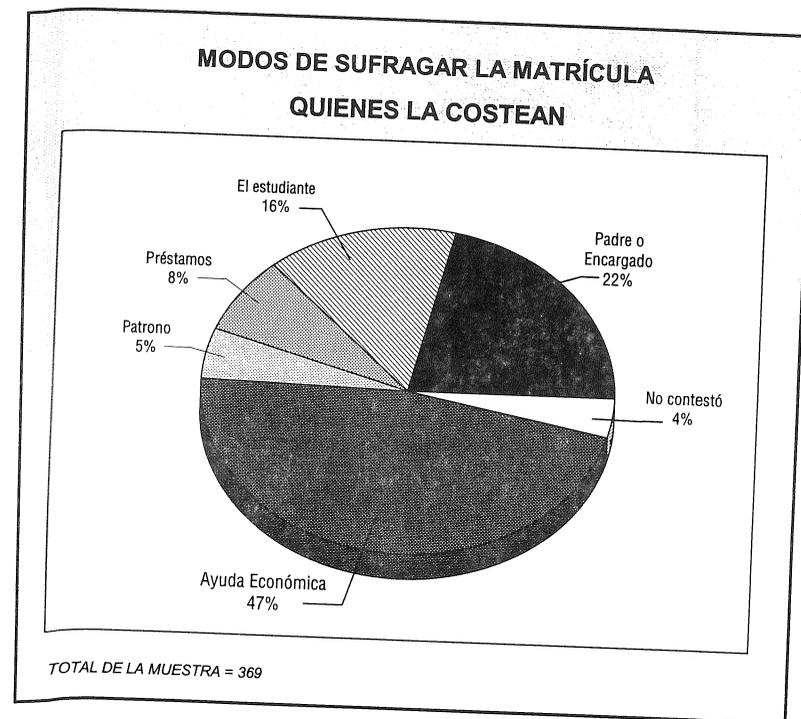
6. La matrícula

De los que participaron en el estudio, el **55 por ciento** costea su matrícula mediante asistencia económica, (ya sea mediante préstamos, becas o Plan de Estudio y Trabajo) mientras que para el **22 por ciento** son sus padres quienes pagan por los estudios; el **15 por ciento** expresó que sufragan los costos ellos mismos. (Vea gráfica 4-A.)

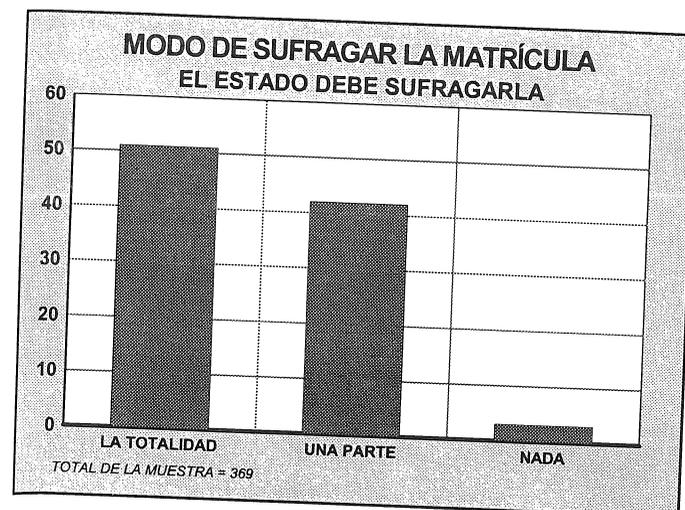
Por otro lado, **51 por ciento** de los entrevistados manifestó que el Estado debería costear la totalidad de la matrícula, y un **42 por ciento** de ellos manifestó que aquel debería hacerlo sólo con una parte de la matrícula. El **tres por ciento** indicó que el Estado no debería sufragar nada del costo de la matrícula (refiérase a la **gráfica 4-B**).

En relación con la propuesta alza en las matrículas, el **62 por ciento** no apoyaría aumento alguno, el **36 por ciento** lo apoyaría parcialmente; sólo el **dos por ciento** apoyaría

GRÁFICA 4-A



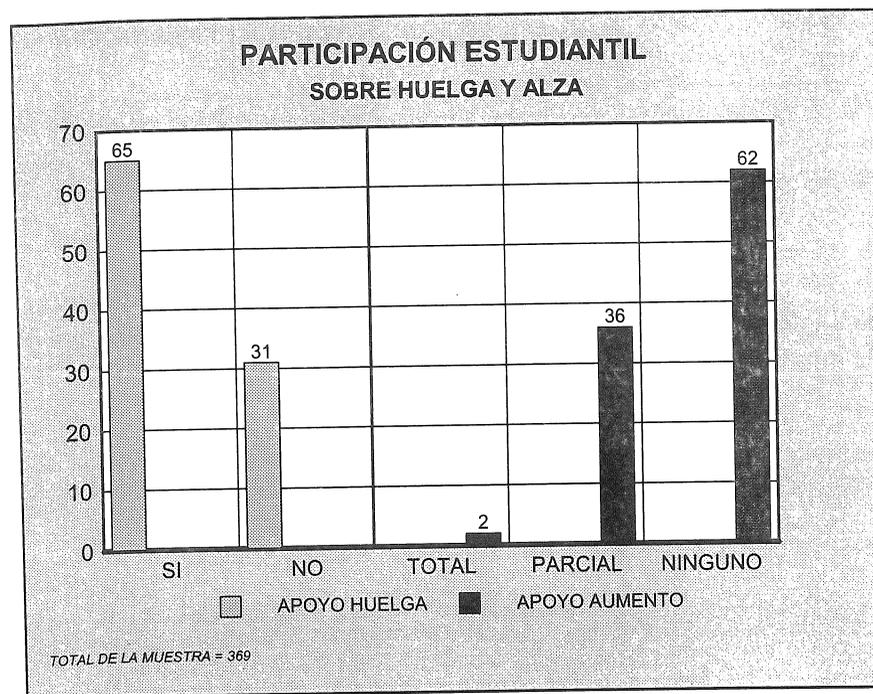
GRÁFICA 4-B



totalmente dicho aumento (refiérase a la **gráfica 5**). De aquellos que contestaron que apoyarían un aumento, el 40 por ciento manifestó que sólo aceptarían un 25 por ciento o menos, y diez por ciento dijo que respaldaría un alza mayor de un 50 por ciento. De haber un aumento sustancial en la matrícula, 65 por ciento respaldaría una huelga; 31 por ciento no la respaldaría (**gráfica 5**).

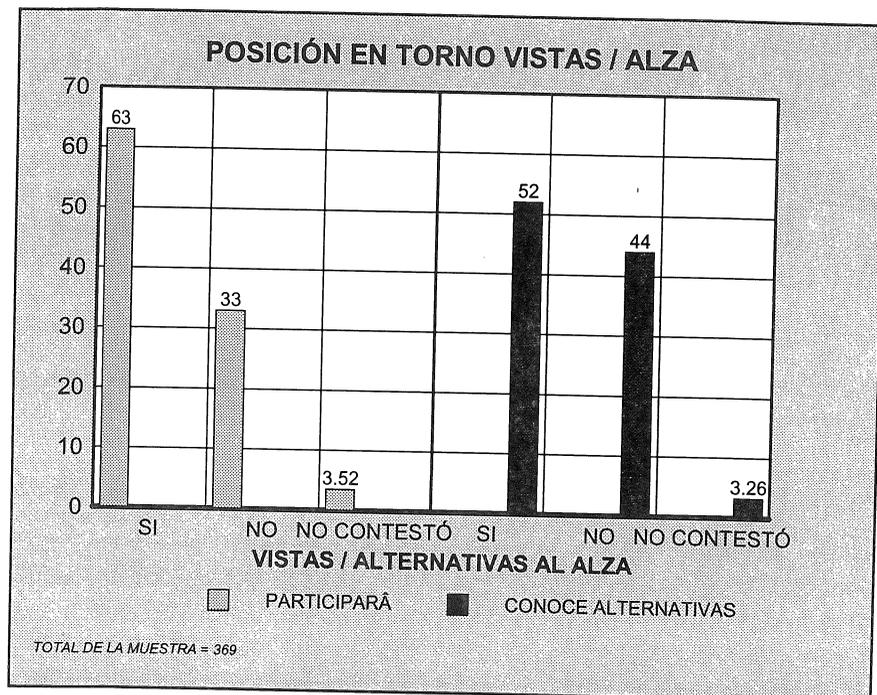
Respecto al aumento, también señalaron (68%) que de haberlo, éste debería ser de acuerdo al ingreso familiar; sólo nueve por ciento indicó que debería ser de acuerdo a las expectativas de empleo y al salario esperado una vez terminada la carrera universitaria, esto es: los estudiantes de Ciencias Naturales, Arquitectura e Ingeniería pagarían más que los estudiantes de Ciencias Sociales o de Educación. Un poco más de la mitad (54%) indicó que el aumento afectaría económicamente a su familia, 33 por ciento dijo que el efecto sería regular, y el 11 por ciento señaló que no les afectaría en nada.

GRÁFICA 5



En torno a las vistas que sobre el alza en la matrícula habrían de celebrarse, el **63 por ciento** expresó tener la intención de participar en ellas, mientras que el **33 por ciento** indicó que no lo haría. Respecto a las alternativas que propone la administración sobre el alza en la matrícula, el **52 por ciento** las conoce; el **44 por ciento** indicó no conocerlas (vea gráfica 6).

GRÁFICA 6



Al examinar la opinión de los estudiantes sobre la participación y sobre el alza en las matrículas, los datos arrojan los siguientes hallazgos:

- a. Una gran mayoría señaló pertenecer o haber pertenecido a una organización estudiantil, no obstante indicaron que actualmente no participaban.
- b. Sólo un seis por ciento consideró que la participación estudiantil era excelente.
- c. Más de la mitad de los entrevistados expresó que sólo conocía a algunos de los representantes estudiantiles.

- d. Casi tres cuartas partes señaló que el mayor obstáculo a la hora de participar era la falta de tiempo.
- e. La gran mayoría de los entrevistados define la participación efectiva como el acto de votar, creen en la participación y señalan, que a mayor grado de participación mayor democracia; consideran que tienen poca participación en las decisiones administrativas y académicas.
- f. La mayoría de los estudiantes no conoce la *Ley Universitaria* ni el proceso de consulta.
- g. Asimismo, una mayoría opina que el partido político en el poder interfiere en las decisiones de la Universidad.
- h. Del mismo modo, la mayoría de los estudiantes opina que deberían tener participación en el Consejo de Educación Superior.
- i. Los estudiantes creen que no existe buena comunicación entre ellos y los administradores.
- j. El aumento de matrícula no es apoyado por la mayoría, pero ésta sí apoyaría una huelga de ocurrir un aumento sustancial en la matrícula.
- k. El ingreso familiar de la mayoría de los estudiantes se afectaría de haber un alza en la matrícula.

En la próxima parte de este trabajo auscultaremos la opinión de los empleados no-docentes del recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

TERCERA PARTE

I. La organización sindical y el poder en la Universidad de Puerto Rico

Esta parte del trabajo se limita al análisis del proceso de participación del personal *no-docente*⁴⁷ de la Universidad de Puerto Rico, dentro del contexto de la participación sindical. Se discutirán los siguientes aspectos:

- a) Cómo se lleva a cabo la participación de los empleados no-docentes según la práctica, normas y reglamentos de la Universidad.
- b) Qué papel ha desempeñado el movimiento sindical— mediante la negociación colectiva— en los procesos de participación universitaria.
- c) Cuál ha sido la percepción del personal no-docente del recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico sobre: 1) definición de *participación*, 2) mecanismos de participación, y 3) la *Ley Universitaria*, la autonomía, y la consulta sobre la administración universitaria (comunicación, salarios, y alza en las matrículas).

A. La participación del personal no docente en la Universidad de Puerto Rico.

La participación —mediante la participación sindical— del personal no-docente de la Universidad es tema que debe ser atendido como parte importante de la historia de la Institución. La importancia de este sector de la comunidad universitaria ha sido vital para la consecución de los objetivos y la misión universitaria. En los estudios relacionados con la historia de la Universidad son escasos aquellos sobre el tema de la participación de los empleados no-docentes. No es parte de esta investigación realizar esta labor (la cual creemos necesaria en un

⁴⁷ Con este término se denomina a los empleados de la gestión gerencial complementaria a la docencia dentro del programa institucional, con arreglo a las disposiciones de la Ley y los reglamentos y normas de la Universidad de Puerto Rico, asimismo al personal auxiliar necesario para cumplir sus funciones. Incluye además, al de nivel profesional adscrito a las facultades, programas docentes o unidades administrativas, y que desempeña puestos cuyos deberes son auxiliares en el desarrollo de los programas de enseñanza, de investigación o de divulgación técnica y cuyas funciones ordinarias comprenden la aplicación de conocimientos especializados de una ciencia o arte. *Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico.*

futuro); nuestro objetivo es describir la estructura legal de participación de los empleados no-docentes, para destacar la negociación colectiva como elemento indispensable en las relaciones de poder en la Universidad de Puerto Rico.

1. Estructura legal

La estructura formal bajo la cual se rige el personal no-docente se halla en el *Reglamento de la Universidad de Puerto Rico*.⁴⁸ Sin embargo, en éste, al igual que en la propia *Ley Universitaria*, no hay mención alguna respecto a la participación que el personal no-docente tendría en los procesos universitarios. Solamente se les provee —específicamente— un grado de participación en los procesos universitarios; éste es el *Comité de Consulta del personal no docente para la selección del Rector de los Decanos y Directores de dependencias ubicadas dentro de unidades institucionales*.⁴⁹

Habrà un comité de consulta del personal no docente de la unidad institucional donde esté pendiente la nominación. El Presidente de la Universidad establecerá el procedimiento para determinar la composición y selección del comité.⁵⁰

Para cada una de uno de los nombramientos cubiertos por el presente artículo, la autoridad nominadora deberá establecer mecanismos que permitan al personal no docente afectado por el nombramiento darle a conocer su sentir.⁵¹

Como hemos señalado en la primera parte de este estudio, la participación en estos comités es *pro forma*, pues como órganos consultivos, la discreción de seguir sus recomendaciones recae en la autoridad nominadora. Este tipo de participación —que hemos designado como *pseudo-participación*— no provee para que los participantes tomen parte de las decisiones relativas a la selección de los aspirantes al cargo para el cual se consulta. Existen otros comités en los cuales la participación de los empleados no-docentes ha sido solicitada por la administración universitaria, por ejemplo: *Comité Médico* y *Comité de Seguridad* (Junta de Seguridad). No obstante, la participación y la activación de estos comités va a depender de la actitud del

⁴⁸ *Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico*, Capítulo III: *Régimen de Personal: Disposiciones Aplicables al Personal No Docente*.

⁴⁹ *Reglamento de la U.P.R.*, 23.secciones 19.23 y 22.1.5.

⁵⁰ *Reglamento de la U.P.R.*, sección 19. 23.

⁵¹ *Reglamento U.P.R.*, sección 22.1.5.

Rector incumbente en ese momento. Sobre este particular el presidente de la *Hermandad de Empleados Exentos no Docentes* (HEEND) señala:

... que la participación dependa del Rector en turno es cierto, pero lo que no puede variar de Rector en Rector es que si nosotros entendemos que una decisión de la administración universitaria nos afecta, utilicemos el procedimiento de querellas, lo cual están obligados por el mismo procedimiento, a pedir un árbitro que entienda en esa controversia.⁵²

La participación del personal no-docente se expresa dentro de una lógica en la cual la relación laboral le concede una autoridad predominante en las relaciones de trabajo cotidianas a los agentes directivos:

[Es como si] El poder económico concentrado del capital, reforzado por diversas sanciones legales, tiene su origen en el derecho de iniciativa por parte de la dirección a través del cual el empresario manda mientras que de los trabajadores se espera que obedezcan.⁵³

Tomando en consideración esa lógica del poder, estos empleados han tenido que organizarse con el propósito de generar una estructura de control compensadora (la organización sindical), que limite y –en algunos aspectos– neutralice la dominación de las autoridades.

Un sindicato es, primeramente y principalmente un instrumento y un medio de poder. Su propósito fundamental es el de permitir que los trabajadores ejerzan, colectivamente, el control sobre sus condiciones de empleo, ...; y hacer esto en gran parte ha obligado al empresario a tomar en consideración, en la toma de decisión y el diseño de políticas intereses y prioridades contrarios a los suyos.⁵⁴

La organización sindical dentro de la estructura de la Universidad se ha definido como el instrumento más eficaz que los empleados no-docentes –como reacción ante las condiciones de vida y de trabajo impuestas por la Institución y la sociedad en general– han utilizado para la defensa de sus intereses. Ha sido entonces la acción mas efectiva que ejercen los trabajadores como grupo para conseguir unos objetivos específicos.

⁵² Entrevista al Sr. Carlos Echevarría, presidente de la *Hermandad de Empleados No Docentes* (HEEND) y a la Sra. Awilda Rivera, 11 de septiembre de 1991.

⁵³ Entrevista al Sr. Echevarría...

⁵⁴ Entrevista al Sr. Echevarría...

Sostenemos que es mediante la participación sindical y la negociación colectiva que se ha logrado reivindicar los intereses de los trabajadores; no es a través de los comités que establecen las autoridades administrativas que se logra una participación efectiva.

2. Participación sindical y negociación colectiva

A pesar de que el poder real de cambiar o enmendar el *Reglamento de la Universidad* radica en el Consejo Superior de Enseñanza, la participación por medio de la negociación colectiva ha tenido un papel muy importante en adelantar los intereses del personal no-docente. Muchas de las secciones actualmente en el Reglamento han sido incorporadas como resultado de la participación que ellos han tenido por vía de este tipo de negociación.

Históricamente la participación del personal no-docente en los procesos dentro de la Universidad de Puerto Rico se han dado mediante la actividad sindical. En el 1946 los trabajadores logran negociar con la Universidad la primera Carta Contractual; al año siguiente (1947) ocurre en Puerto Rico la primera huelga de empleados universitarios en demanda de mejores condiciones de trabajo y salarios más altos. Lo que hoy se conoce como *Reglas de Relaciones del Trabajo entre la Universidad y el Sindicato*, se firmó en el año 1952 como la segunda Carta Contractual. La misma contiene, entre otras cosas, clasificaciones de puestos, aumentos de salarios, Comité de Querellas. Asimismo, por primera vez, se logra que los trabajadores y sus hijos puedan cursar estudios gratuitos en la Institución. Se consigue además servicios médicos sin costo para los trabajadores y sus familias y se reduce el horario de trabajo semanal.⁵⁵

En la reforma universitaria de 1966⁵⁶ se logra el reconocimiento de la continuidad de las obligaciones contractuales incurridas por el Rector —o la Administración Universitaria— con los trabajadores y empleados de planta física en convenios colectivos voluntarios con las organizaciones que representen a

⁵⁵ La función de estos empleados era la de construcción y mantenimiento de la planta física. Este personal estaba clasificado bajo las leyes de personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

⁵⁶ *Ley de Reforma Universitaria* de 1966, artículo 16, inciso 2.

éstos. Es a propósito de la participación sindical y la negociación colectiva, que en 1972 se confirma al *Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Puerto Rico* como el representante de todos los trabajadores (trabajadores exentos) de servicio, construcción y mantenimiento del recinto de Mayagüez de la Universidad. Un año después (1973), se negocia otra carta contractual, la cual dispone aumentos salariales y otros cambios en las condiciones de trabajo. En 1976, tras una extensa huelga, se firmaron acuerdos contractuales que beneficiaron a los trabajadores no-docentes. En 1979 el Sindicato y la Universidad negocian nuevos acuerdos económicos.⁵⁷

Otro de los logros en la lucha sindical de los empleados no docentes fue la fundación de la Hermandad de Empleados Exentos No-Docentes (**HEEND**) a principios del decenio del setenta. La **HEEND** se constituyó formalmente el 31 de mayo de 1972, como unidad contratante y con el objetivo de viabilizar el proceso de negociación colectiva “como único medio para la relación de igual a igual” con la administración universitaria. Fue certificada por el Departamento del Trabajo el 27 de octubre de 1972, como organización bonafide organizada bajo la Ley 134 de julio de 1960; el Consejo de Educación Superior la había reconocido el 17 de abril mediante la Certificación Núm. 66 Serie 1972-73. Participaron activamente en su organización el señor Federico Quiñonez y el Lic. José Santiago Cano, quien fue su asesor legal.⁵⁸

Este tipo de participación del personal no-docente es diferente al tipo de participación que la Ley y el Reglamento de la Universidad provee para los profesores y los estudiantes. La participación en los Senados Académicos, por ejemplo, es una de las formas de participación que los profesores y los estudiantes tienen establecidos muy claramente en las normas y reglamentos, pero esta participación –según lo demuestra la experiencia– no logra conseguir conquistas ni adelantar los intereses fundamentales para obtener beneficios económicos y académicos para los profesores.

⁵⁷ Entrevista a Sr. David Muñoz, presidente del *Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Puerto Rico*, 17 de marzo de 1992. Véase además, “Reseña histórica Sindicato de Trabajadores de la U.P.R.”, (11 de julio de 1980). Mimeografiado.

⁵⁸ Abelardo E. Achécar Sotomayor, “La coexistencia entre la negociación colectiva y la Ley de Personal del Servicio Público en la Universidad de Puerto Rico”, (Seminario Sustituto de Tesis, Escuela Graduada de Administración Pública, 1977), pp. 31-47.

B. Percepción de los empleados no-docentes sobre la participación en la Universidad de Puerto Rico

1. Procedimiento: diseño de la muestra

Para la fecha en que se llevó a cabo el estudio, en el recinto de Río Piedras había 2,463 empleados no-docentes.⁵⁹ De éstos se seleccionó una muestra representativa, utilizando como técnica el muestreo aleatorio simple, basado éste en la ley de números y cálculos de probabilidad. En este tipo de muestreo todos los sujetos a ser entrevistados tienen la misma probabilidad de ser seleccionados. Una vez determinado el tamaño de la muestra (344) se procedió, mediante la tabla de números aleatorios –y utilizando el listado de empleados que proporcionó la Oficina de Personal– a seleccionar a los participantes. Se logró entrevistar a 307; un 89 por ciento del total de la muestra seleccionada.⁶⁰

El cuestionario fue dividido en seis partes, y se administró una prueba piloto del mismo con el objetivo de precisar si las preguntas estaban redactadas con claridad y a la misma vez recibir insumos para mejorar el instrumento, lo cual ayudó a reconstruir el mismo. A continuación se presentarán las características de la muestra y la percepción que ésta tuvo de las siguientes variables: definición de *participación*, los mecanismos para llevarla a cabo, y participación y la estructura universitaria en relación con la administración universitaria.

⁵⁹ El estudio se llevó a cabo el primer semestre del año académico de 1991-92.

⁶⁰ Fórmula para medir el valor estimado de la muestra.

$$n = \frac{Npq}{(N-1)D + pq}$$

$$q = 1-p$$

$$D = \frac{B^2}{4}$$

B= margen de error de .05

N= Universo 2,463*

n= muestra 344

*Datos obtenidos de la Oficina de Planificación y Desarrollo y la Oficina de Personal del Recinto de Río Piedras.

C. Hallazgos

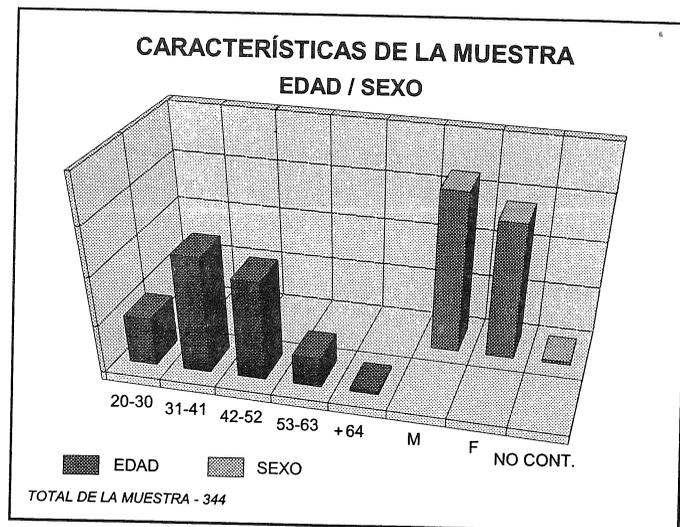
1. Características de la muestra

En el Recinto de Río Piedras, de los empleados no-docentes que participaron en la encuesta, **46 por ciento** pertenecía al **sexo femenino** y el **53 por ciento** lo era del **masculino**. De éstos, **39 por ciento** tenía entre **31 y 41 años**; el **33 por ciento** tenía de **42 a 53 años**, mientras que un **tres por ciento (3%)** tenía **64 años o más**. El menor número de los entrevistados tenía una edad fluctuante entre los **53 y los 63 años (10 por ciento)**; le seguían (**16 por ciento**) aquellos cuyas edades estaban entre los **veinte y los treinta años**. (Gráfica II-1-A).

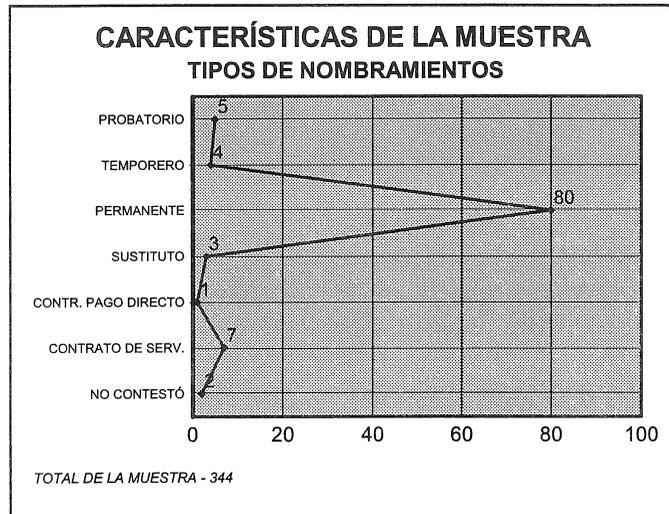
La mayoría de estos empleados –gráfica II-1-B– gozaba de permanencia en su empleo (**80 por ciento**); el resto se distribuía de la siguiente manera: seis por ciento (**6%**) trabajaba por contratos de servicios, cinco por ciento (**5%**) estaba en período probatorio, cuatro por ciento (**4%**) era de carácter temporero, mientras que el tres por ciento (**3%**) estaba como sustitutos, y **.65 por ciento (.65%)** tenía un contrato a jornal.

El mayor número de ellos (**26 por ciento**) tenía de entre seis y diez años de servicio en la Universidad, le seguían

GRÁFICA II-1-A

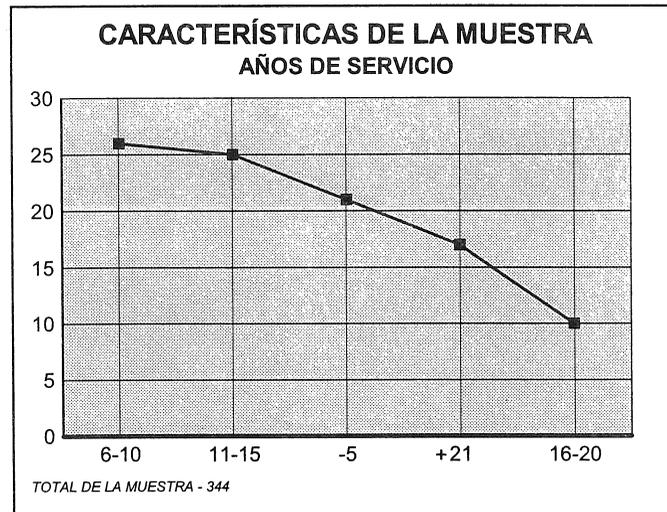


GRÁFICA II-1-B



aqueños con 11 a 15 años de servicio (**25 por ciento**); el **21** por ciento tenía cinco años o menos, y los de más antigüedad (**21 o más años de servicio**) representaban el **17** por ciento, seguidos por los que tenían de **16 a 20 años** trabajando en la Institución (**diez por ciento**). (Gráfica II-1-C).

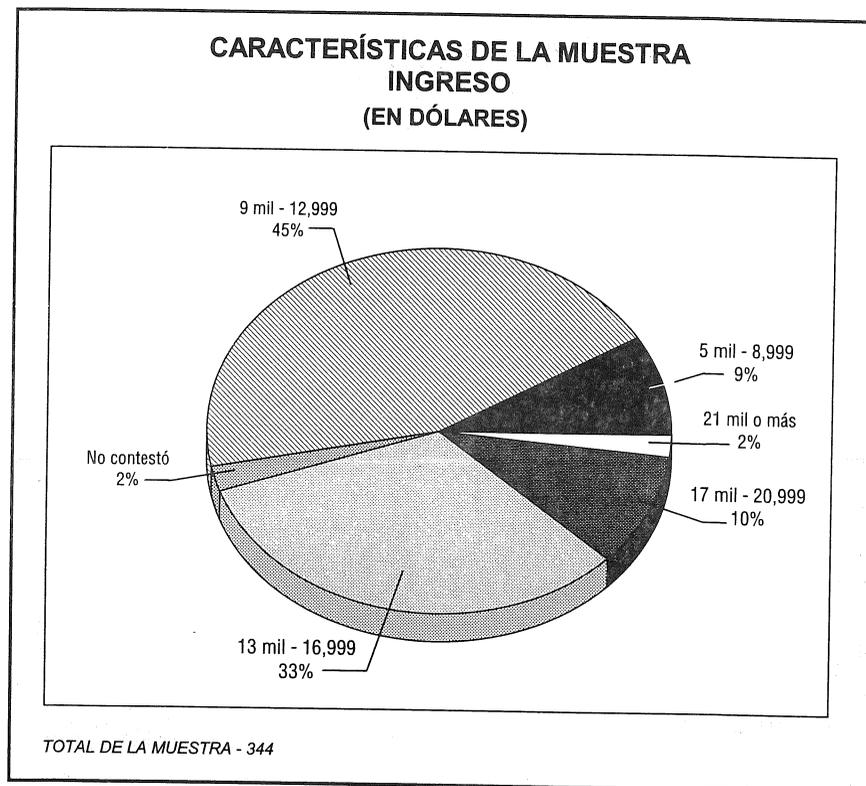
GRÁFICA II-1-C



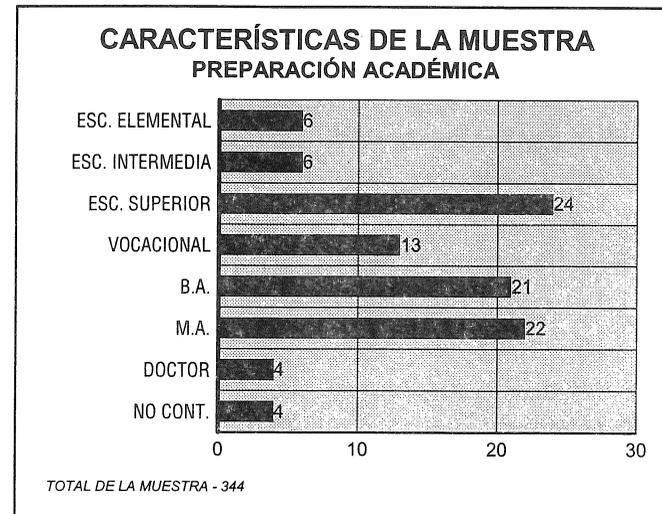
El ingreso anual promedio del **45 por ciento** fluctuaba entre **\$9 mil y \$13 mil**, seguido por un **33 por ciento** que con un ingreso de **\$13 mil a \$17 mil**; el diez por ciento (**10%**) tenía un ingreso entre **\$17 mil y \$21 mil**, mientras que el nueve por ciento (**9%**) recibía salario de **\$5 mil a \$9 mil**. Sólo el dos por ciento (**2%**) disfrutaba de un sueldo promedio de **\$21 mil o más**. (Refiérase a la gráfica **II-1-D**).

Respecto a la preparación académica, (gráfica **II-2-E**) el **24 por ciento** de los participantes en el estudio contaban con educación a nivel de escuela superior, **22 por ciento** tenía algún grado universitario, **21 por ciento** contaba con un bachillerato, **13 por ciento** había tomado cursos vocacionales; el seis por ciento (**6%**) sólo había terminado la escuela elemental y otro **seis por ciento** la intermedia.

GRÁFICA II-1-D



GRÁFICA II-1-E



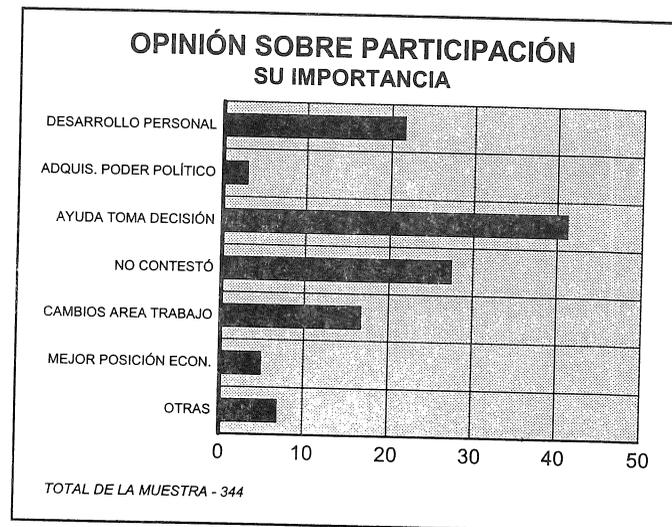
Como excepción, el **cuatro por ciento** dijo tener preparación a nivel doctoral. (Gráfica II-1-E).

2. Definición de *participación*

Tener acceso a la toma de decisiones fue considerado por la mayoría de los entrevistados (**35 por ciento**) como su definición de *participación*; un **21 por ciento** indicó que *participación* es *aportar ideas*. Sólo el **13 por ciento** consideró que es *asistir a reuniones o asambleas*. El acto de votar fue definido como *participación* por el **16 por ciento**, mientras que el restante **15 por ciento** indicó otras contestaciones, o no contestó.

Para el **42 por ciento**, la *participación es importante porque ayuda en la toma de decisiones*; otros (**22 por ciento**) señalaron que su importancia radicaba en que *promovía el desarrollo personal; porque provoca cambios en su área de trabajo* manifestó un **17 por ciento**. Una minoría (**5 por ciento**) consideró que es importante porque *mejora su posición económica*. Según un **tres por ciento**, participar es importante porque se adquiere poder político. Véase la gráfica II-2-A.

GRÁFICA II-2-A



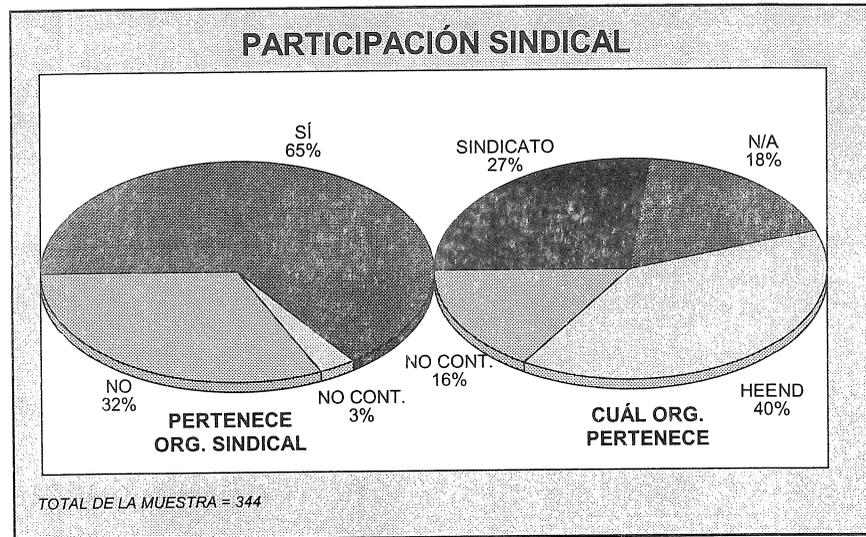
3. Organización sindical y la participación

Más de la mitad de los empleados no-docentes entrevistados (**gráficas II-3-A y II-3-B**) manifestó pertenecer a una organización sindical (**65 por ciento**); mientras que un **32 por ciento** dijo no pertenecer a ninguna; el **40 por ciento** de ellos pertenece a la *Hermandad de Empleados Exentos no Docentes (HEEND)*; el **27 por ciento** pertenece al *Sindicato de Trabajadores de la UPR*; dieciséis por ciento **16%** no contestó, mientras que al **18 por ciento** no le aplicaba la pregunta.

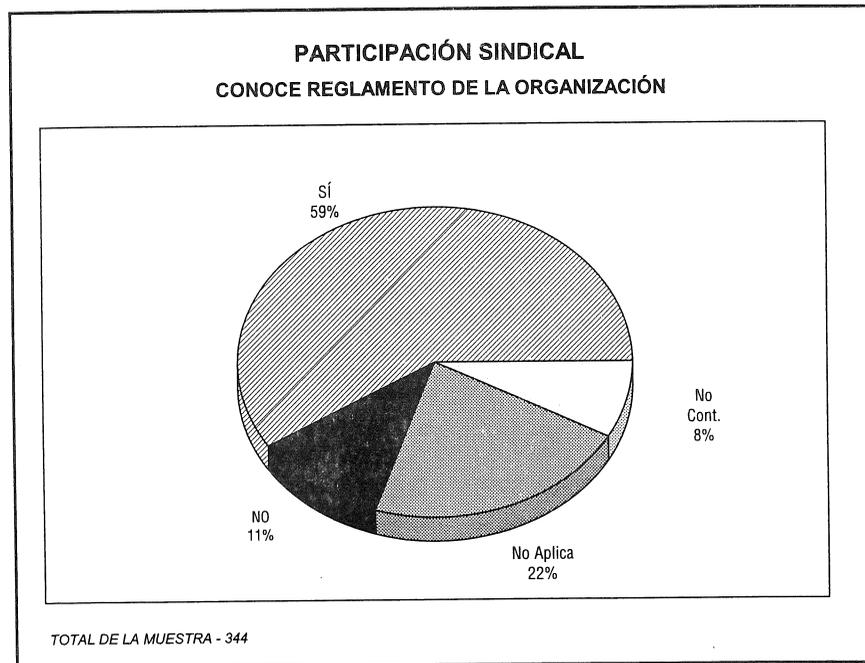
Un poco más de la mitad de los entrevistados (**59 por ciento**) indicó en el cuestionario que conoce el reglamento de la organización a la cual pertenece, mientras que el **11 por ciento** señaló desconocerlo; el **22 por ciento** marcó *no aplica*. Respecto al convenio colectivo firmado por sus respectivas organizaciones sindicales, el **58 por ciento** expresó conocerlo; **14 por ciento** indicó desconocerlo.

En relación con las organizaciones sindicales y la *participación*, **59 por ciento** señaló que su organización promueve la *participación*, mientras que un **nueve por ciento** manifestó que la suya no la promueve. El encasillado *no aplica* fue marcado por el **22 por ciento** de los entrevista-

GRÁFICA II-3-A



GRÁFICA II-3-B

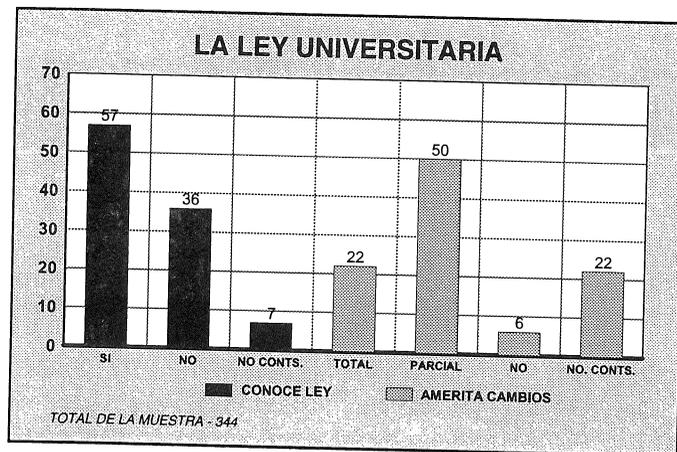


dos. Según el **53 por ciento** de los entrevistados, la estructura universitaria no promueve la participación, en cambio, para un **38 por ciento** la estructura universitaria sí la promueve. Asimismo, más de la mitad de éstos indicó conocer la *Ley Universitaria*; sólo el **36 por ciento** la desconoce.

En lo que gran mayoría de los entrevistados pareció estar de acuerdo fue respecto a la autonomía y los cambios a la *Ley Universitaria*. Respecto a la autonomía, un **69 por ciento** manifestó que no cree ésta sea real; un escaso **24 por ciento** piensa lo contrario. Algo similar con lo anterior fueron las respuestas sobre la *Ley Universitaria*: la mitad manifestó que la *Ley Universitaria* necesita cambios, aunque parciales; **22 por ciento** indicó que éstos deben ser totales. Sólo un **seis por ciento** cree que no los amerita. (Gráfica II-4-A). Respecto a dicha Ley y la *participación*, un **38 por ciento** consideró que la misma promueve la participación de forma *regular*, mientras que **26 por ciento** señaló como *poca* la participación promovida por ésta; y **nueve por ciento** todo lo contrario; dijo que la promueve *mucho*. Pero para el **15 por ciento** la promoción de participación como resultado de la Ley es nula; *no la promueve en lo absoluto*.

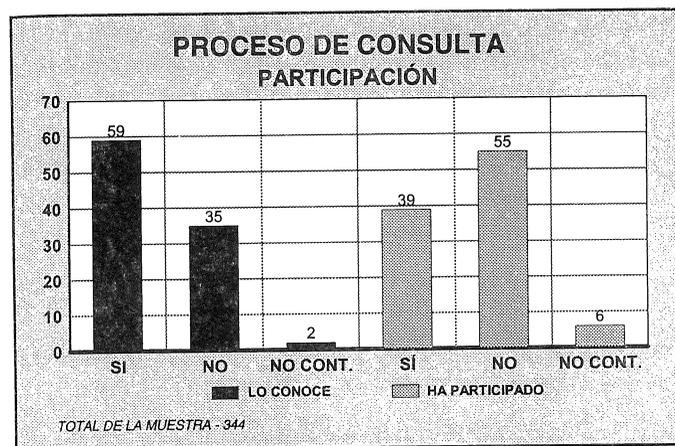
Contrario a lo que debería suponerse, no existe una relación significativa entre el conocimiento sobre el proceso de consulta y la participación en el mismo. (Véase gráficas

GRÁFICA II-4-A

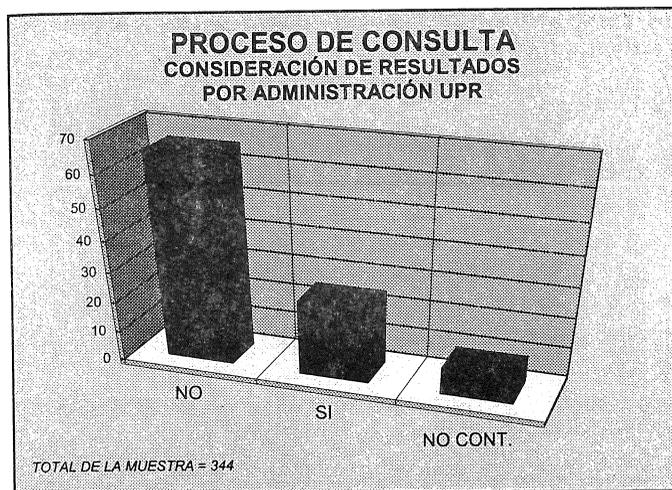


II-5-A y II-5-B). Más de la mitad (**59 por ciento**) indicó conocerlo, pero sólo **39 por ciento** dijo haber participado. El desconocimiento sobre el proceso de consulta fue reconocido por el **35 por ciento**; y el **55 por ciento** manifestó no haber participado en ninguna consulta. Del mismo modo, para el **55 por ciento** el proceso de consulta no es *un mecanismo de participación efectiva*, mientras que para el **33 por ciento** sí lo es. Ello tal vez se explique si observamos

GRÁFICA II-5-A



GRÁFICA II-5-B



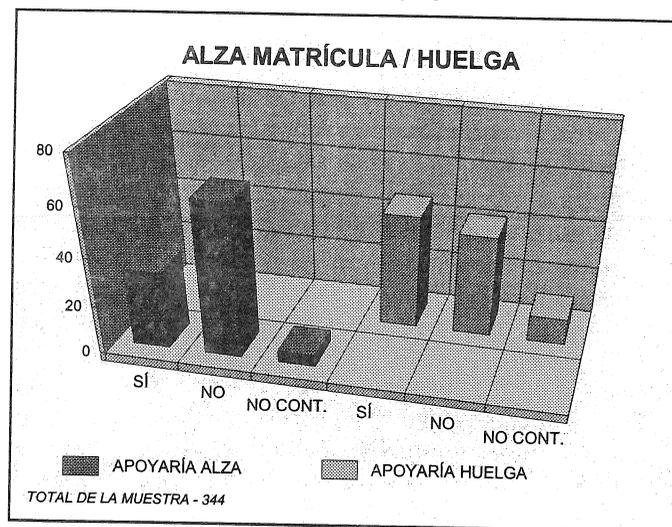
que un **66 por ciento** de los entrevistados expresó creer que la autoridades administrativas de la Universidad no toma en consideración el resultado de las consultas; un **25 por ciento** dijo que sí.

4. La administración universitaria

De los empleados no-docentes entrevistados para este estudio, un **54 por ciento** está de acuerdo con las condiciones de trabajo pero, a su vez, el **44 por ciento** está (parcialmente) en desacuerdo con el salario que recibe, mientras que el **22 por ciento** está totalmente de acuerdo. Hay un **cinco por ciento** que está **totalmente** en desacuerdo. Respecto a las condiciones de trabajo, el **39 por ciento** no está de acuerdo con ellas.

Tocante a la anunciada alza en las matrículas y la posible huelga de los estudiantes, los no-docentes entrevistados, en su gran mayoría, manifestaron estar opuestos al alza; si los estudiantes se declaraban en huelga, una ligera mayoría los apoyaría. Los resultados fueron: **63 por ciento** no respaldaría el alza en la matrícula; un **32 por ciento** sí la respaldaría; de haber una huelga un **47 por ciento** apoyaría a los estudiantes mientras que un **42 por ciento** no lo haría; el resto (**11%**) no opinó. (Refiérase a la gráfica II-6-A).

GRÁFICA II-6-A



Al examinar la opinión de los empleados no-docentes sobre la *participación*, los datos arrojaron los siguientes hallazgos:

- a. Más de la mitad de los entrevistados consideró que *participación es tener acceso a la toma de decisiones, o es aportar ideas*.
- b. La mayoría opinó que la *participación* es importante porque *ayuda en la toma de decisiones*.
- c. Un 65 por ciento dijo pertenecer a una organización sindical.
- d. Más de la mitad admitió conocer el reglamento de la organización a la cual pertenecen.
- e. La mayoría fue de opinión que la organización a la cual pertenecen promueve la *verdadera participación*.
- f. Más de la mitad consideró que la universidad no promueve la *participación*.
- g. La mayoría manifestó que la autonomía universitaria no es **real**.
- h. Igualmente, la mayoría de los entrevistados coincidió en que la *Ley Universitaria* necesita cambios.
- i. Un 44 por ciento está parcialmente en desacuerdo con el salario que recibe.
- j. La mayoría no respaldaría un alza en la matrícula.
- k. Un 47 por ciento apoyaría a los estudiantes de haber una huelga.

A pesar que el poder real de cambiar o de enmendar el Reglamento de la Universidad radica en el Consejo de Educación Superior, la negociación colectiva ha tenido un papel preponderante en adelantar los intereses del personal no-docente. Muchas de las secciones en vigor en el Reglamento han sido incorporadas como resultado de la participación que los trabajadores han tenido a través de la negociación colectiva.

Se confirma que el tipo de participación del personal no-docente es diferente al que la Ley y el Reglamento proveen para los profesores y los estudiantes. Esta participación – según lo demuestra la experiencia– no logra conseguir conquistas ni adelantar los intereses de los profesores ni de los estudiantes como lo ha sido para los no-docentes.

Visualizamos a la organización sindical y la negociación

colectiva de los trabajadores no-docentes de la Universidad de Puerto Rico, como el fundamento o la esencia del proceso de participación. Es a través de la organización sindical que los empleados no-docentes actúan para ejercer presión sobre las autoridades administrativas. A través de largas y vigorosas luchas, los trabajadores han conseguido un grado de participación mediante la negociación colectiva como el único medio para el logro de la transformación de sus condiciones de vida. Es entonces cuando en el proceso de negociación encontramos la esencia de la participación, cuyo efecto se hace sentir en los procesos decisionales de la Universidad.

Entendemos que la negociación colectiva ha contribuido en alguna medida al desarrollo de la *participación efectiva*, ya que los intereses de los trabajadores no-docentes han sido canalizados más efectivamente que la de los otros sectores de la comunidad académica. La organización sindical de los empleados no-docentes ha permitido que éstos puedan utilizar su fuerza organizativa para lograr ventajas concretas para sus miembros y para los otros trabajadores en general, profesores inclusive. En el terreno económico han podido hacer del convenio colectivo un fenómeno generalizado o reconocido.

Desde el punto de vista laboral, los trabajadores (profesores y personal no-docente) necesitan participar activamente de los procesos decisionales por ser ellos parte importante de la comunidad académica en su empeño de cumplir los objetivos de la Universidad. Para poder lograr esto es necesario que se les reconozca y se les deje participar como ente fundamental de los procesos de decisión.

La lucha sindical en la Universidad debe unirse o agruparse bajo el objetivo común de los esfuerzos de los trabajadores (personal no-docente y profesores) por mejorar su situación económico-social y construir una Institución que propicie la participación efectiva a partir de sus propios esfuerzos y sus propios instrumentos.

II. Conclusiones generales

De la investigación sobre las definiciones conceptuales podemos señalar tres acepciones del concepto *participación*: **etimológica, socio-política, y psicológica**. Los autores mencionados, de una forma u otra, coinciden en que la participación efectiva se da en la medida en que formemos y tomemos parte en las decisiones que afectan al colectivo. Para que exista una verdadera y genuina participación, no basta con el mero hecho de asistir a reuniones o a votar en determinado momento, sino que se hace necesario estar comprometido, y sobre todo, contribuir a la auto determinación de la organización.

Es por esto que el acto de participar efectivamente es totalmente voluntario y consciente. En todas estas definiciones se asume entonces que la participación efectiva ocurre en la medida en que todos los miembros de un cuerpo organizado tienen poder sobre la decisión.

Por otro lado, consideramos que las estructuras de poder en la Universidad de Puerto Rico están altamente centralizadas. Tanto la estructura de poder como la de participación que promueven la Ley y el Reglamento General de la U.P.R. deterioran cada vez más las relaciones entre el profesorado y las autoridades universitarias.

Sobre el análisis de cómo se ha llevado a cabo la participación, podemos concluir que los empleados no-docentes han tenido diferente modo de participación que los profesores y los estudiantes. La participación sindical ha sido más efectiva en términos del poder para influir en el proceso de decisión, o sea; mediante la negociación colectiva, lo que les ha permitido que logren gran parte de sus aspiraciones.

En síntesis, podemos destacar que tanto los estudiantes como el personal no-docente entrevistado coincide en sus opiniones sobre la *Ley Universitaria*, las consultas, la autonomía universitaria y las relaciones entre éstos y la administración universitaria. Es decir; opinan que:

- a. La estructura universitaria no promueve la participación efectiva.
- b. La verdadera autonomía universitaria no existe (el partido de turno en el poder interfiere en las decisiones universitarias).
- c. La Ley Universitaria amerita cambios.
- d. No creen en el proceso de consulta.
- e. Carecen de participación en las decisiones académicas y administrativas.
- f. No existe buena comunicación entre los administradores y la comunidad universitaria (estudiantes y personal no-docente).

Cada día se ha hecho más evidente que la supervivencia de la

democracia depende de que evolucionen con éxito las instituciones democráticas. Asimismo, es patente que la manera en que se desenvuelven las relaciones entre patronos y obreros, tiene una importante relación con la fuerza y capacidad de las instituciones democráticas.

La estabilidad política de la Universidad y su desarrollo requieren la creación de un movimiento sindical estable, democrático y que se preocupe, ante todo, por los problemas inmediatos de los trabajadores. Es fundamental que se concientice al movimiento sindical de la necesidad urgente de crear estructuras amplias y democráticas que con su sola presencia constituyan un verdadero poder. La lucha por la democracia universitaria es actualmente el centro de la lucha para la consecución de los objetivos universitarios.

III. Recomendaciones

Las reflexiones presentadas en nuestro trabajo sobre poder y participación, así como la opinión de un sector de la comunidad académica sobre estos temas, nos llevan a recomendar lo siguiente: 1) **informar y alertar** a la comunidad académica y a las autoridades universitarias sobre la gravedad del problema de la distribución del poder y la participación en el proceso decisional del Sistema Universitario; 2) **organizar talleres de trabajo** lo suficientemente representativos de la comunidad académica que impulsen cambios en la *Ley Universitaria*, sobre todo en lo referente a la distribución de poder y la participación; 3) **proponer la elaboración de estrategias y tácticas** dirigidas hacia la discusión sobre la organización de los diferentes sectores universitarios.

BIBLIOGRAFÍA

Achécar Sotomayor, Abelardo E. "La coexistencia entre la negociación colectiva y la Ley de Personal del Servicio Público en la Universidad de Puerto Rico." Seminario Sustituto de Tesis, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1977.

Ander-Egg, Ezequiel. *Planificación del bienestar social*. Cumaná, Venezuela: Universidad de Oriente, [1967].

_____. *Técnicas de investigación social*. 20ma ed. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1985.

- Ashford, Douglas E. *Ideology and Participation*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1972.
- Asociación de Maestros de Puerto Rico. "Comisión que Estudia la Ley Universitaria", 1984.
- Cabrera, Lissette. "Demandan participación ciudadana en planificación." *Diálogo* (Universidad de Puerto Rico) 18 de septiembre, 1988.
- Carson, J.J. *Governance of Colleges and Universities*. New York: McGraw-Hill, 1960.
- Cerroni, Umberto. *Problemas de la transición al socialismo*. Traducción de Silvia Furio. Barcelona: Editorial Crítica, Grupo Editorial Grijalbo, 1979.
- Commanger, Henry S. *Comparative Public and Citizen Participation: Energy, Education, Health and Urban Issues in the U.S. and Germany*. Charles R. Foster, ed. New York: Pergamon Press, 1980.
- Conway, Francis J. "La participación, planificación y los municipios de Puerto Rico." *Plerus* 27 (diciembre 1983):
- Cunningham, James. "Citizen Participation in Public Affairs." *Public Administration Review* 32 (octubre 1972): 589-602.
- Diccionario de las Ciencias Sociales*. Vol. 2. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976.
- Diccionario de Política y Administración*. México: Colegio Licenciado de Ciencias Políticas, 1980.
- Di Palma, Giuseppe. *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*. New York: Free Press, 1970.
- Eby, Kermit. *Electoral Participation: a Comparative Analysis*. Richard Rose, ed. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1980.
- Estades, Rosa. *Patrones de participación política de los puertorriqueños en la ciudad de Nueva York*. Río Piedras: Editorial Universitaria de la Universidad de Puerto Rico, 1978.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Junta de Relaciones del Trabajo. *Proyecto de decisión y orden de elecciones*. Caso núm. P-87-12. Universidad de Puerto Rico y Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios. 31 de agosto de 1989.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Senado. *Ley número 1*. 20 de enero del 1966.
- Fernández, Tomas Ramón. *La autonomía universitaria: ámbito y límites*. México: Editorial Vivitas, S.A., 1971.
- Friedgart, Theodore. *Political Participation in U.R.S.S.* Princeton: University Press, 1979.

- Goode, W. y P.K. Hatt. *Métodos de investigación social*. México: Editorial Trillas, 1974.
- Guimaraes, Roberto P. "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo." *Revista Interamericana de Planificación* 31 (diciembre 1987).
- Harrison, Teresa M. "Communication and Participative Decision Making: An Exploratory Study". *Personnel Psychology* 38 (Spring 1985): 93-116.
- Hyman, Richard. *Relaciones industriales*. Madrid: H. Blume Ediciones, 1981.
- Iturraspe, Francisco. *Participación congestión y autogestión*. San José, Costa Rica: Editorial Nueva Sociedad.
- Mejia-Ricard, Tirso. *Diez ensayos sobre reforma y planiamento universitario*. República Dominicana: Editorial Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1975.
- Millett, J.D. *Management Governance and Leadership*. New York: Amacon, 1980.
- Mogulof, M.B. *Citizen Participation: A Review and Comentary on Federal Policies and Practicies*. Washington D.C.: Urban Institute, 1970.
- Montgomery, Jonh D. y M. Essman. "Popular Participation in Development Administration." *Public Administration Review*. 32 (octubre 1972).
- Mottomer, Kenneth P. y T.R. McConnell. *Sharing Authority Effectively*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1978.
- Nieves Falcón, Luis. *La re-evaluación universitaria: apreciación subjetiva de una operación ilusoria a tres años de su inicio*. Río Piedras: Editorial Edil, 1969.
- United Nations. *Popular Participation in Decision Making for Development*. New York, 1975.
- Universidad de Puerto Rico. *Reglamento General de la Universidad*, 1981.
- Universidad de Puerto Rico. Decanato de Asuntos Académicos. *Manual del Profesor*, Río Piedras, 1986.
- Wences Reza, Rosalio. *La universidad en la historia de México*. México: Editorial Línea, 1984.

APÉNDICE A

CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO PROYECTO PARA ESTABLECER NUEVAS TARIFAS DE DERECHOS DE MATRÍCULA PARA EL SISTEMA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO¹

Propuesta para la revisión de las tarifas por concepto de matrícula

Ante el convencimiento de que la mayor parte de las medidas propuestas no tienen la capacidad para generar con la prontitud necesaria los recursos económicos que necesita la Universidad, se encomendó al Dr. Ramón J. Cao García, Catedrático y Director de la Unidad de Investigaciones Económicas del Recinto de Río Piedras, la realización de un análisis de las tarifas de matrícula en la Universidad de Puerto Rico. A base de los hallazgos y recomendaciones formuladas en el estudio del doctor Cao, se redactó un Anteproyecto en el cual se presentaron las siguientes alternativas para revisar las tarifas por concepto de matrícula:

PROGRAMAS	ALTERNATIVAS DE TARIFAS PROPUESTAS POR CRÉDITO		
	I	II	III
• Grado Asociado Artes Liberales	\$26	\$26	\$26
• Grado Asociado Tecnológico	36	40	26
• Bachillerato Ingeniería y Similares	34	55	39
• Otros Bachilleratos	26	26	26
• Graduados Ingeniería y Otros	103	164	117
• Otros Graduados	26	26	26
• Medicina y Odontología	5,925	6,392	6,030
	Anuales	Anuales	Anuales
Estimado de Ingresos Adicionales (En Millones)	\$25.9	\$30.3	\$23.8

¹ Tomado del folleto que bajo este título fue distribuido entre la comunidad universitaria, pp. 2-4.

Comisión sobre Derechos de Matrícula

El 1 de febrero de 1991 se constituyó la Comisión sobre Derechos de Matrícula, la cual estuvo compuesta por:

- Seis profesores miembros de los senados académicos y representantes antes las Juntas Administrativas del sistema universitario.
- Los seis Presidentes de los Consejos Generales de Estudiantes de las unidades del sistema universitario, de los cuales dos (2) permanecieron participando hasta el final de los trabajos de la Comisión.
- Tres profesores distinguidos o eméritos de la Universidad de Puerto Rico.

La Comisión recibió las siguientes encomiendas:

1. Estudiar el Anteproyecto propuesto por la Oficina del Presidente, que incluyó tres alternativas de revisión de tarifas de matrícula.
2. Someter el Anteproyecto a un intenso proceso de reacción por parte de la comunidad universitaria durante los meses de febrero y marzo de 1991². Para ello, la Comisión debía utilizar diferentes mecanismos que propiciaran la máxima participación de esta comunidad.
3. Recibir recomendaciones respecto a las alternativas propuestas en el Anteproyecto o cualesquiera otras propuestas por la comunidad universitaria.
4. Analizar estas recomendaciones y reacciones e integrarla en el informe que sometería al Presidente el 30 de abril de 1991. Este informe incluye:
 - a. una descripción del proceso de participación.
 - b. recomendaciones hechas por la comunidad universitaria.
 - c. recomendaciones de la Comisión.

La comisión, presidida por el Dr. Mario R. García Parlmieri, procedió a auscultar el sentir de la comunidad universitaria y del público en general durante un intenso período de vistas publicas en el

² Este proceso fue extendido hasta el 30 de abril de 1991 a petición de algunos sectores de la comunidad universitaria.

cual participaron 222 deponentes. Las sugerencias y observaciones ofrecidas durante las 17 vistas públicas celebradas en las 11 unidades del sistema universitario de la Universidad de Puerto Rico fueron debidamente consideradas por la Comisión en las 13 sesiones ejecutivas celebradas por ella. La Comisión analizó, además, los numerosos documentos que solicitó a la administración universitaria, así como la información obtenida en las entrevistas realizadas por la Comisión a funcionarios ejecutivos de la Universidad. Se calcula que ésta dedicó un total de 1,900 horas al cumplimiento de su misión.

En lo que concierne a las vistas públicas, merece destacarse que:

- de los 222 deponentes, 121 (54.5%) fueron estudiantes; 77 (34.7%), personal docente; 19 (8.5%) personal no docente y 5 (2.2%), representantes del público en general.
- de los 222 deponentes, 111 favorecieron algún alza en matrícula; 34 de éstos coincidieron con las alternativas propuestas en el **Anteproyecto**, y otros propusieron opciones distintas. Ochenta (80) personas estuvieron en contra de cualquier tipo de alza de matrícula y 31 no emitieron opinión ni a favor ni en contra de un aumento en la matrícula. De las 191 personas que tomaron posesión, 111 (58.1%) favorecieron algún alza. Las tablas que se presentan en las páginas siguientes ilustran la distribución de ponencias.

En términos generales, los favorecedores de un alza en la matrícula esperan que el aumento sea menor que los propuestos en el **Anteproyecto** y que, de aprobarse, sea escalonado por varios años. Además, muchos favorecieron que el alza de matrícula fuese recurrente. Con frecuencia hubo expresiones en contra de las diferencias en las tarifas de matrícula para los distintos programas.

Una de las condiciones frecuentemente expresadas para favorecer un aumento en las tarifas de matrícula fue que los fondos que se obtengan se utilicen para el mejoramiento académico y que cualquier cambio que se implante no ocasione dificultades económicas a los estudiantes procedentes de familias de pocos recursos.

El 30 de abril de 1991 la Comisión sobre Derechos de Matrícula rindió su informe sobre el **Anteproyecto para establecer nuevas tarifas de derechos por concepto de matrícula**. Las conclusiones y recomendaciones ofrecidas por la Comisión en dicho informe pueden resumirse como sigue:

1. Para que la institución pueda continuar con los planes

Universidad de Puerto Rico
Vistas Públicas de la Comisión de Derechos de Matrícula
DISTRIBUCIÓN DE PONENCIAS

	Número	%
Estudiantes	121	54.5
Docentes	77	34.7
No Docentes	19	8.5
Otros	5	2.3
TOTAL	222	100

Universidad de Puerto Rico
Vistas Públicas de la Comisión
de Derechos de Matrícula
DISTRIBUCIÓN DE PONENTES RESPECTO
A SU OPINIÓN SOBRE ALZA DE MATRÍCULA

	Número	%
Favoreciendo algún alza	111	50
En contra de cualquier alza	80	36
No opinaron	31	14
TOTAL	222	100

Universidad de Puerto Rico
Vistas Públicas de la Comisión de Derechos de Matrícula

DISTRIBUCIÓN DE PONENTES QUE EMITIERON
OPINIÓN SOBRE ALZA DE MATRÍCULA

	Número	%
Favorecieron el alza	111	58.1
Se opusieron al alza	80	41.9
TOTAL	191	100

proyectados para los próximos años, es necesario tomar medidas inmediatas.

2. Las medidas a tomarse tienen que generar fondos recurrentes.
3. Todas las tarifas de matrícula a nivel subgraduado deben igualarse desde el comienzo del período.
4. Deben establecerse aumentos escalonados en un período de tres (3) años; según el siguiente caso:
 - a. a razón de \$5 por crédito en las matrículas a nivel subgraduado, excepto en el siguiente caso:
 - 1) Para los estudiantes de **grado asociado**, el aumento es de \$10 el primer año, \$5 el segundo año y \$5 el tercer año, de forma tal que se igualen todas las tarifas de matrícula a nivel subgraduado desde el primer período.
 - b. a razón de \$10 por crédito en las matrículas del nivel graduado, excepto en el siguiente caso:
 - 1) Para los estudiantes de **Medicina y Odontología**, los aumentos se distribuyen en un período escalonado de tres años para que al final resulte en duplicar la tarifa actual de 2,500.
5. Es esencial garantizar que los estudiantes con necesidad económica comprobada que actualmente reciben ayuda económica (alrededor del 70%) no se afecten adversamente por el aumento.
6. En el uso de los fondos obtenidos, se le debe dar prioridad a la adquisición de equipos y materiales, especialmente para las bibliotecas y laboratorios; también a mejorar los salarios del personal docente, y todo aquello que propenda al mejoramiento académico.
7. La administración universitaria debe mantener una política de austeridad acompañada de medidas concretas para reducir los gastos y aumentar los ingresos de la Universidad.
8. Las autoridades universitarias deben continuar las gestiones necesarias para obtener el reembolso por concepto del arbitrio reductor del petróleo.
9. Considerar como fuente adicional de ingresos para la

Universidad de Puerto Rico un aumento razonable en los cargos que se cobran por servicios y transacciones administrativas (transcripciones, certificaciones, derechos de diploma, etc.).

10. Revisión periódica de las tarifas de matrícula.
 - a. Ajuste automático cada dos años usando como referencia el Índice de Precios al Consumidor y el Índice del Ingreso Promedio por Familia, cualquiera que sea el más bajo.
 - b. revisión exhaustiva de las tarifas de matrícula cada diez años.

Los resultados del estudio y análisis realizado por la Comisión coinciden con posiciones sostenidas por la administración universitaria en cuanto a lo siguiente:

1. La necesidad de tomar acción inmediata para procurar fondos recurrentes a la Universidad de Puerto Rico.
2. Las medidas externas que podrían generar fondos no pueden ser utilizadas para atender inmediatamente los problemas fiscales de la Universidad de Puerto Rico.
3. La pertinencia de revisar las actuales tarifas de matrícula.
4. El compromiso de proporcionar ayuda económica a los estudiantes que la necesiten.
5. La necesidad de un procedimiento de revisión periódica de las tarifas de matrícula que permita ajustarlas gradualmente según las realidades económicas del país.

Recomendaciones del Presidente

El informe rendido por la Comisión fue objeto de amplia ponderación, discusión y análisis por el cuerpo de rectores, la Junta Universitaria y los Asesores del Presidente. Al concluir este proceso se procede a dejar a un lado el Anteproyecto sometido a la consideración de la comunidad universitaria a pesar de entender que los criterios de equidad y eficiencia propuestos en el mismo hacen justicia a los diferentes sectores del estudiantado.

El Presidente acoge las recomendaciones propuestas por la Comisión y, a tales efectos, recomienda al Consejo de Educación Superior la siguiente alternativa de aumento en la tarifa de matrícula:

Aumentar escalonadamente a dos años la tarifa de matrícula recomendada por la Comisión para estudiantes de bachillerato y grado asociado; y escalar a tres años los aumentos recomendado para las tarifas de estudios graduados, Medicina y Odontología.

Los cargos por concepto de tarifas de matrícula que se proponen se ilustran en la siguiente tabla:

PROGRAMAS	TARIFAS PROPUESTAS
1. Grado Asociado, Programas Técnicos o de Servicios de dos años	Año Académico 91-92 \$20 por crédito
	Año Académico 92-93 \$30 por crédito
2. Estudios Subgraduados: programas de cuatro y cinco años	Año Académico 91-92 \$23 por crédito
	Año Académico 92-93 \$30 por crédito
3. Estudios Graduados incluyendo estudios de Derecho	Año Académico 91-92 \$55 por crédito
	Año Académico 92-93 \$65 por crédito
	Año Académico 93-94 \$75 por crédito
4. Estudios Graduados en Farmacia Industrial	Año Académico 91-92 \$90 por crédito
5. Estudios en Medicina y Odontología	Año Académico 91-92 \$3,400 por año
	Año Académico 92-93 \$4,200 por año
	Año Académico 93-94 \$5,000 por año
6. Programas que se confieren Certificados Post-Bachillerato	Año Académico 91-92 \$700 por año
	Año Académico 12-93 \$900 por año
	Año Académico 93-94 \$1,000 por año
7. Estudiantes Extranjeros:	A. programas de medicina y Odontología \$10,500 por año
	B. Programas Graduados \$3,500 por año
	C. Programas Subgraduados \$2,400 por año
8. Estudiantes no Residentes: Los estudiantes no residentes provenientes de Estados Unidos pagarán lo que pagarían los residentes de Puerto Rico si estudiaran en las universidades estatales de donde éstos provienen.	

Se recomienda, además, la adopción del mecanismo de revisión periódica a las tarifas de matrícula, de manera que cada tres años se haga un ajuste automático utilizando como referencia el Índice de Precios al Consumidor y el Índice del Ingreso Promedio por Familia, cualquiera que sea el mas bajo. Se recomienda una revisión exhaustiva de matrícula cada diez años utilizando el modelo de someter un anteproyecto a la comunidad universitaria y nombrar una comisión para auscultar el sentir de ésta al respecto. Este fue el modelo utilizado para la actual revisión.

Las justificaciones para sustentar esta recomendación son las siguientes:

1. Esta alternativa proveerá los siguientes recursos económicos adicionales:

primer año	\$13.3 millones
segundo año	\$12.4 millones
tercer año	\$ 1.8 millones

Total Acumulado al tercer año \$27.5 millones

Los \$13.3 millones que se generarían por concepto del aumento en tarifas de matrícula durante el año 1991-92 se le sumarían al estimado de \$18.4 millones por concepto de ingresos adicionales provenientes de la fórmula y otras fuentes de ingreso para llegar a un total de \$31.7 millones en recursos estimados adicionales disponibles. Estos recursos permitirían llevar a cabo las siguientes acciones prioritarias durante el año académico 1991-92.

2. Esta alternativa recoge bastante fielmente el sentir de la comunidad universitaria, según expresado en las vistas y transmitido en el Informe de la Comisión sobre Derechos de Matrícula, lo cual abona a fortalecer la confianza en el proceso de participación llevado a cabo.
3. Atiende el reclamo de que el aumento en las tarifas de matrícula fuera razonable y escalonado (\$8 por crédito durante el primer año, 7 por crédito durante el segundo año para estudiantes de programas subgraduados y \$10 por crédito anuales en un período de 3 años a estudiantes graduados).
4. Permitiría atenuar el impacto del alza escalonada entre la mayor parte de los estudiantes subgraduados y graduados que absorberían la misma con los programas de asistencia

económica disponibles, así como el impacto a aquellos estudiantes subgraduados y graduados con capacidad económica que podrán ajustar el pago del alza en un término de dos años (los subgraduados) y de tres años (los graduados).

5. Permitiría otorgar un aumento salarial razonable para los profesores en dos años sucesivos a razón de un promedio de \$100 mensuales. De esta manera, se hace justicia parcialmente dentro de las limitaciones existentes a este importante sector de la comunidad universitaria.

Con esta acción se continúa el proceso encaminado a cumplir con las medidas propuestas para mejorar la salud fiscal de la Universidad de Puerto Rico. Queda ante la consideración del Consejo de Educación Superior analizar este proyecto y tomar las acciones pertinentes para llevarlo a su culminación.

Respetuosamente, (fdo.)

José M. Saldaña, DMD, MPH
Presidente