

Relaciones universidad gobierno

Humberto Muñoz García
Coordinador



Universidad
Nacional
Autónoma de
México

Problemas educativos de México

Miguel Ángel
Porrua

Relaciones
universidad
gobierno

Relaciones universidad gobierno

Humberto Muñoz García
Coordinador



Universidad
Nacional
Autónoma de
México

Miguel Ángel
Porrúa

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Revisión editorial: Alejandra Recillas

Primera edición, junio del año 2006

© 2006

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-740-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Humberto Muñoz García

Introducción

La universidad contemporánea en México, desde que se le puede denominar de esta forma, ha tenido lazos complejos con el Estado y el gobierno, de mayor o menor cercanía y en ocasiones de tensión y conflicto. La universidad pública es un organismo descentralizado del Estado al cual este último le ha cedido la capacidad de enseñar carreras profesionales, otorgar títulos y grados, investigar y difundir la cultura. Ambas entidades se relacionan para que tales propósitos sean cumplidos.

Las actividades que desempeña la universidad generan resultados que se relacionan con la conducción de la sociedad, el bienestar colectivo y el sostenimiento del orden político. Quienes forman la nación esperan que el Estado realice acciones que persigan el bien común y satisfagan los intereses colectivos apoyando a instituciones como la universidad. Esta última, al cumplir sus tareas educativas, le brinda al Estado y a su gobierno legitimidad permitiéndole reproducir sus estructuras y procesos de mando. Cada parte apoya a la otra.

En teoría, el Estado y la universidad mantienen relaciones de mutua conveniencia. Sin embargo, tales relaciones ocurren ubicadas en un terreno de disputa. Cada una de las partes tiene su propia dinámica en la historia y visiones cambiantes de cómo llevarlas a cabo. La visión del Estado está nutrida por la querrela entre las fuerzas políticas sobre cómo orientar la educación y sus fines. En dicha orientación intervienen la lucha por el poder del Estado y sus aparatos de control ideológico, la noción de proyecto nacional de quienes ostentan el poder, el régimen de gobierno que establecen (p.ej. autoritario o democrático) y la perspectiva

política que siguen.¹ La visión de la universidad se orienta por la forma como debe cumplir sus compromisos académicos, sociales y culturales, así como por su papel en el desarrollo nacional. La coincidencia o no de tales orientaciones, o la existencia de intereses yuxtapuestos, afecta las relaciones del Estado y el gobierno con la universidad.

Lo cierto es que, en la práctica, las relaciones de la universidad con el Estado no han sido armónicas a través del tiempo. Más bien en cada periodo o lapso de un régimen político hay tensiones que varían en intensidad, y pueden llegar al conflicto, entre el gobierno que encarna al Estado y la universidad. Pero cualquiera que sea el modo de relación el gobierno participa en él desde una posición de fuerza. La universidad, por su parte, ha demostrado el peso que puede llegar a tener para desestabilizar el sistema político.² También ha demostrado, en determinadas circunstancias históricas, que la estabilidad institucional y relaciones cordiales con los gobiernos federal y estatal le han servido para consolidar sus tareas.³

Para regular sus relaciones la universidad demandó la autonomía al gobierno con el fin de preservar a la academia de cualquier injerencia que pudiera sesgar su trabajo y los resultados obtenidos de él. Así, el auspicio y apoyo de un gobierno también supone entregarle a la universidad el poder de determinar sus objetivos y decidir sobre cómo organizar y desarrollar su vida académica y administrativa sin controles externos. A través de la autonomía, entonces, se regulan las relaciones que mantienen estos dos actores⁴ (Neave y van Vught, 1994), convirtiéndose ella misma, de vez en vez, en un asunto de contienda.⁵

¹Para una discusión más informada sobre este punto véanse los siguientes trabajos: Carnoy, 1984; Levy, 1994; Ordorika, 2002. Una reflexión interesante sobre el Estado se encuentra en Dahrendorf, 1967.

²De acuerdo con Levy (1994), en algunos momentos de la historia de México se ha dado una actitud sumisa de la universidad respecto al sistema (de poder).

³Esta tesis la sostiene López Zárate (2001) en el caso de la Universidad de Guanajuato.

⁴La autonomía ha sido considerada como una posición frente al Estado mediante la cual se establece una forma de respeto mutuo entre éste y las universidades (Soberón, 1983).

⁵"Unas veces el Estado mismo, otras veces grupos organizados de manera permanente o circunstancial, intrínsecos o extrínsecos, han pretendido vulnerar la autonomía para así someter a la universidad" (Soberón, 1983: 280).

UNIVERSIDAD Y GOBIERNO EN MÉXICO

En la historia del país, las relaciones de la universidad con el gobierno se relatan, en este escrito, a partir de la etapa que cubre el periodo revolucionario de principios del siglo pasado, cuando se inaugura la Universidad Nacional. Este periodo es ilustrativo del interés del Estado y del gobierno por crear la universidad. En su origen mantuvieron fuertes lazos con ella.

Decía Sierra (1910), en el discurso de inauguración, que esta universidad había fluido

del deseo de los representantes del Estado de encargar a hombres de alta ciencia la misión de utilizar los recursos nacionales en la educación y la investigación científicas porque ellos constituyen el órgano más adecuado a estas funciones, porque el Estado ni reconoce funciones más importantes, ni se cree el mejor capacitado para realizarlas.

Para su fundador, la universidad impartiría una educación cargada de ideas-fuerza para saturar la vida del país que se traducirían en acciones favorables al interés de la patria. El carácter nacional de la universidad fue otorgado por el Congreso Legislativo de aquel entonces.

En el México de principios del siglo xx ya había conciencia de que la universidad, como institución, tiene un carácter político, toda vez que había contribuido decididamente a la formación del concepto moderno del Estado. Aquí, la universidad fue considerada, al mismo tiempo, su creación, el soporte de su legitimidad y un instrumento poderoso para educar con sustancia popular. Su encomienda era realizar un ideal: democracia y libertad (Sierra, 1910). Juntos el Estado y la universidad. La universidad y el Estado. Ambos formando parte de la misma estructura de poder, compartiendo intereses, valores y necesidades. La primera es parte del segundo: es una "obligación capital suya", por ser un servicio público, "es el Estado mismo en función del porvenir" (Sierra, 1910).

A partir de aquí se pueden seguir los giros que han tomado las relaciones objeto de este estudio, que en cierta medida se ilustran históricamente con el ejemplo de la Universidad Nacional. Se reconoce, no obstante, que cada una de las universidades públicas que fueron apareciendo desde entonces ha mantenido con el Estado y con los gobiernos federal y estatal relaciones específicas que son objeto de un estudio propio. Lo que se va a señalar enseguida, no obstante, tiene el propósito de reseñar que la universidad y el gobierno cambian y mantienen sus relaciones de diferente manera a través del tiempo.

Durante el periodo revolucionario, entre 1910 y 1917, la Universidad Nacional tuvo una gran inestabilidad institucional reflejada en los continuos relevos en la rectoría. Al mismo tiempo que se le consideraba una institución elitista hubo varios cambios en el gobierno de la República que a la institución le implicaron tener con él tensiones, acercamientos y hasta pasar a ser parte del Ejecutivo federal.⁶

Importa remarcar, asimismo, que los avatares de esta universidad, convocada a sumarse al proyecto educativo del Estado mexicano, fueron acompañados por la creación de dos universidades estatales surgidas en la etapa constitucionalista de la revolución: la de Michoacán que se fundó en 1917 y la de Sinaloa un año después, ambas creadas con el beneplácito de los gobiernos locales.⁷

También, durante esta época, en la Universidad Nacional se comenzaron a hacer esfuerzos por elaborar una ley de independencia universitaria, para “emanciparse del gobierno” (Chávez,

⁶A la universidad se le hicieron críticas en el gobierno de Madero por ser una institución surgida del viejo régimen. Con Huerta tuvo un momento de concordia que aprovechó para avanzar académicamente. Carranza tenía un proyecto propio que mediante cambios jurídicos provocó que la universidad pasara a formar parte del Departamento Universitario (véase GarcíaDiego, 1996; Marsiske, 2001). Qué hacer con la educación era una cuestión fundamental para los revolucionarios. Como nota al margen vale la pena mencionar que, en 1917, durante el Constituyente, el artículo 3o. de la Constitución fue el que mayor discusión causó por la definición del laicismo obligatorio que estaba vinculada a la creación de una identidad nacional y a dejar a la Iglesia fuera de la educación de una vez por todas.

⁷La Universidad de Sinaloa nació de la transformación del Colegio Rosales en Universidad de Occidente y toma el primer nombre hasta 1942. Adquiere su autonomía en 1965 con una Ley Orgánica semejante a la de la UNAM (López Zárate, 2001).

1910); una lucha que se prolonga hasta 1929 cuando el presidente Portes Gil le concede la autonomía.⁸

En 1929 se promulga una ley orgánica que le da a la Universidad Nacional su carácter de autónoma. En ella se asienta que sigue siendo una institución del Estado. Y que a la larga debería funcionar con fondos propios, mientras que el Presidente de la República se reservaba el derecho de presentar una terna para que el Consejo Universitario nombrara al rector, así como el derecho de veto a algunas resoluciones tomadas por la casa de estudios (Marsiske, 2001).

La universidad sería autónoma con la mano del gobierno adentro, pues quedaba obligada a presentar un informe anual de labores al presidente y sujeta a la intervención de las autoridades para la comprobación de sus gastos. En el ambiente de este tiempo aparecen en el escenario educativo dos universidades públicas más que son las de San Luis Potosí y la de Guadalajara, que a la postre se convertiría en una de las más importantes en México.

Los años treinta fueron de inestabilidad financiera para la Universidad y también de inestabilidad política. En un periodo de ocho años fue dirigida por cinco rectores en medio de constantes conflictos internos, falta de presupuesto y el propósito del gobierno de desligarse de ella. Sus restricciones económicas y la amenaza de restringir su autonomía si el gobierno se hiciera cargo de sus finanzas fue un rasgo característico de este periodo en el que se discutió con ahínco la orientación ideológica que debía seguir la universidad, a raíz de la intención del gobierno de darle una marca socialista a la educación.⁹

⁸Durante un buen tiempo los universitarios lucharon contra la intromisión del gobierno. El movimiento estudiantil que desemboca en una huelga en 1929 tuvo peticiones que fueron rechazadas por el gobierno. A cambio el Presidente concedió la autonomía para que el movimiento no trascendiera al ámbito político, dada la influencia que tenía Vasconcelos (anterior secretario de Educación y ex rector) quien había contendido por la Presidencia de la República y perdido la elección (Marsiske, 2001).

⁹Es importante revisar, porque constituye un hito en la historia de la universidad en México la polémica de Antonio Caso y Vicente Lombardo Toledano en *Rumbo de la universidad*. Colección Metropolitana (1973). Según Loaeza (1999) ha habido un desacuerdo en la élite política, desde 1917, sobre el grado de control que debe ejercer el gobierno sobre el sistema educativo y, en el plano ideológico, respecto al contenido de la enseñanza.

El recelo y la animadversión del gobierno federal con la Universidad Nacional –una separación total del Estado (Domínguez y Ramírez, 1993)– no impidieron que varios gobiernos de las entidades federativas respondieran a las demandas educativas de sus gobernados. Sociedad y gobierno local estuvieron involucrados en la creación de universidades públicas estatales en los años treinta como Nuevo León, Puebla, Sonora y Yucatán. Universidades, cada una de las cuales, ha tenido, desde entonces, su propia dinámica de relaciones con los gobiernos estatales y con el Federal.¹⁰ Al finalizar la década, el país tenía ya 10 universidades públicas.

La amenaza de la que se habló se prolongó hasta la segunda parte del gobierno de Ávila Camacho, cuando a instancias de la Presidencia de la República se estimula la formulación de la Ley Orgánica de 1945 y el establecimiento de mecanismos para darle una nueva institucionalidad a la UNAM. Esta ley se utilizaría después como antecedente y punto de partida para la elaboración de las leyes orgánicas de las universidades estatales.¹¹ Los arreglos políticos internos, en cada caso, permitieron presentar propuestas de leyes orgánicas que pasaron por el visto bueno del gobernador y la aprobación del Congreso estatal. Tal proceder permitió constituir o restablecer el vínculo entre la universidad y el gobierno local.

Los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado fueron de un enorme acercamiento en las relaciones sostenidas por ambos. En 20 años se agregaron una docena más de universidades en las entidades federativas. Es el inicio de un sistema de universidades pú-

¹⁰ Los gobernadores jugaron un papel relevante en la construcción y definición del carácter de la universidad pública estatal y los gobiernos locales establecieron la responsabilidad de coadyuvar a su financiamiento. Cada universidad ha tenido buenas y malas relaciones con las autoridades estatales desde su creación, así como también influencia para arraigar en el entorno social tradiciones científicas, humanistas y culturales. Varios autores han hecho una pesquisa sobre las universidades estatales en cuyo desarrollo aparecen sus relaciones con los gobiernos locales correspondientes (véanse entre otros Kent, 1998; López Zárate, 2001; Acosta, 2002).

¹¹ Diversas circunstancias políticas, dentro y fuera de la universidad, instaron al gobierno a proponer que se creara un Consejo Universitario Constituyente encargado de diseñar un anteproyecto de ley que sería presentado y aprobado por el Congreso de la Unión. Consultése Ramírez, 2001 y González Oropeza, 1980.

blicas y de lo que se ha denominado la época de oro, en que el interés del gobierno por la universidad fue manifiesto. La construcción de la ciudad universitaria en el sur de la capital del país es un indicador de las buenas relaciones que existían entre ambas partes y de una cercanía estrecha entre el Ejecutivo federal y la rectoría de la UNAM (véanse Domínguez, 2001; Ordorika y Pusser, 2005).

La urbanización, la industrialización sustitutiva, la emergencia y crecimiento de las clases medias, un partido único de Estado, la consolidación de un sistema político corporativo y la existencia de un régimen autoritario fueron parte de una ecuación en la que se denotó el apoyo del gobierno a las universidades mexicanas, las que gozaban de plena autonomía, según lo analizó Levy (1980). Para este autor, el autoritarismo tuvo un control limitado del gobierno sobre las universidades públicas. Dice: “debemos reconocer que el control depende de importantes factores políticos, y no sólo de los aspectos técnicos de la política educativa” (p. 155).

Un país en pleno desarrollo económico exigía que sus universidades cumplieran con las expectativas de movilidad abiertas para las clases medias. El gobierno federal estaba atento del curso que seguían las universidades del país y dejaba que se organizaran y administraran a su conveniencia. Un Estado benevolente dispuesto a financiarlas ya que, a sus ojos, la educación superior contribuía a modelar el desarrollo nacional. La universidad y el gobierno tenían lazos de dependencia y respeto. Domínguez y Ramírez (1993) citan al rector Chávez cuando declaró, hacia finales de 1964, que con respecto al gobierno “nada hubo que interfiriera con nuestra autonomía, nada que menoscabara el respeto debido a nuestra universidad” (p. 44). Las universidades eran, en las palabras del rector, gestoras del desarrollo y la independencia de la nación (p. 60).

Dos años más tarde, en 1966, el rector Chávez fue depuesto a raíz de un conflicto estudiantil auspiciado por personas vinculadas al gobierno de Díaz Ordaz.¹² La perspectiva del rector so-

¹² Uno de los trabajos en este libro, el de Montes, está dedicado al análisis político de cómo se produjo la caída de un rector en la Universidad de Oaxaca. Asimismo, vale la pena

bre la conducción institucional se había confrontado con la del gobierno, que en 1968, instrumentó una política represiva, de mano dura —dice Levy (1980: p. 156)— que llegó inclusive a “congelar” los fondos de las universidades estatales. La segunda mitad de los años sesenta fue, sin lugar a dudas, uno de los momentos de mayor distanciamiento entre las universidades públicas y el gobierno federal.

El movimiento estudiantil de 1968, a su vez, fue una prueba del peso que puede llegar a tener la universidad para desestabilizar el sistema político y de su capacidad disruptiva del orden. También de la rigidez de un régimen autoritario capaz de meter al ejército en las instalaciones universitarias, de perseguir y matar. Frente a la ruptura de relaciones, el descontrol de la universidad y su impacto sobre el sistema político, el Estado utilizó su poder y hasta la fuerza en contra de la universidad, como ha ocurrido en varias ocasiones en el caso de la UNAM y de otras universidades públicas estatales. El gobierno tuvo que aprender que la coerción como salida a un conflicto universitario y mecanismos férreos de control le puede ocasionar costos políticos muy elevados. De ahí que le haya convenido, en lo posible, que sus ligas con las universidades traten de mantenerlas en una atmósfera pacífica.

Después de 1968, el gobierno federal siguió una política de reconciliación con la UNAM y con las universidades públicas de los estados. Con la administración que se inicia en 1970 se dio un cambio de enfoque. Las universidades tuvieron recursos, la UNAM amplió su bachillerato¹² y se extendió en varios campus en el área metropolitana de la ciudad de México. Se creó la Universidad Autónoma Metropolitana y a las tres universidades estatales inauguradas en los años sesenta se agregaron otras cuatro en los setenta.

revisar el libro de Rivera (2004) para que se observe cómo se ligan intereses políticos internos en la Universidad de Hidalgo con el juego político del gobierno estatal y federal en la caída de uno de sus rectores.

¹²Durante el rectorado del doctor Pablo González Casanova (1970-1972) se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades y el Sistema de Universidad Abierta.

En este último periodo, tres universidades públicas estatales¹⁴ tuvieron una postura de izquierda opuesta al gobierno y apareció el sindicalismo como fuerza y corriente política dentro de las casas de estudios con implicaciones políticas fuera del campus.¹⁵ Ciertamente, entre varias universidades y el gobierno hubo fricciones, tensiones y situaciones de conflicto.

Más adelante, el gobierno de 1976 a 1982 comenzó a seguir una línea política que diera cauce a un sistema de educación superior que integrara a las universidades públicas federales y estatales. Había que darle alguna racionalidad al conjunto mediante su coordinación. El gobierno juzgó que podría hacerlo mediante la planeación, para lo cual se crearon organismos oficiales a los que se sumó la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) estrechamente vinculada a la secretaría del ramo.

Por así decir, el gobierno federal había decidido tener injerencia en la conducción de las universidades públicas al tiempo que mostraba su lejanía de los conflictos de las universidades estatales con los gobiernos locales, algunos de los cuales se resolvieron por la mediación de la ANUIES. Las universidades públicas estatales adquirieron como rasgo distintivo, desde ese entonces, el tener que tratar con la Federación y el Estado y, en ocasiones, a través o conjuntamente con organismos que se volvieron actores políticos fundamentales para facilitar los lazos, las negociaciones o las salidas de los conflictos internos o con el gobierno. Al existir diferencias políticas y distintas capacidades económicas para fi-

¹⁴Dice Villaseñor (1988) que en materia política hubo conflictos entre los gobiernos federal y estatal y las universidades de Guerrero, Puebla y Sinaloa. En estas tres se había acuñado un modelo de universidad crítica, democrática y popular que se oponía a la visión educativa del gobierno. Véanse Wences Reza, 1984 y Rivera Terrazas, 1983 quienes fueran rectores, el primero de la Universidad de Guerrero y el segundo de la de Puebla en este periodo. Medina Viedas, 1982, quien estuviera al frente de la Universidad de Sinaloa, señalaba que el gobierno del estado pretendía implantar un sistema educativo atentatorio al régimen de autonomía establecido en la Constitución. Los universitarios hablaban de medidas coercitivas impulsadas por los gobiernos estatales y estos últimos sostenían que los primeros actuaban fuera de la ley.

¹⁵A inicios de los años setenta los trabajadores de la UNAM demandaban su derecho a unirse en el Sindicato de Trabajadores y Empleados de esa casa de estudios. El movimiento sindicalista se extendió después a las universidades públicas estatales.

nanciar la educación entre los estados del país se abrió un campo mucho más complejo, y con más actores intervinientes, en las relaciones de la universidad con el gobierno.

También fue importante, durante el sexenio de López Portillo, el que el Estado mexicano elevara la autonomía a rango constitucional, obligándose a ser garante de la misma, al tiempo de influir en el desarrollo de las universidades desde afuera a través del Sistema Permanente de Planeación de la Educación Superior.

El cambio constitucional significó otro en la Ley Federal del Trabajo en la que se tipifican las condiciones especiales de la actividad académica y la imposibilidad de formar un sindicato nacional de trabajadores universitarios. Asimismo, la reforma política emprendida por el régimen dio pie para que las fuerzas políticas activas en las universidades salieran al escenario nacional en el que habrían de canalizar sus inquietudes y propuestas. El Estado demarcó el terreno de juego para que el gobierno se relacionara con la universidad sin soltarle el pulso.

En fin. Expansión del sistema universitario, crecientes demandas sociales por educación superior en el contexto de las entidades federativas, universidades estatales que cobraban importancia para la formación de profesionistas e impulsos al avance de la ciencia fueron aristas que se buscaron juntar en políticas educativas del gobierno para racionalizar sus acciones y relaciones con las universidades. El inicio de un pacto que desde la óptica del gobierno era indispensable para el manejo educativo.

Después, como es bien conocido, apareció la crisis de la deuda externa hacia 1982. El gobierno quedó con fondos reducidos e intentó manejar la insuficiencia económica. La política de austeridad tuvo sus secuelas en los recursos destinados a las universidades y en los salarios de los académicos. En un contexto de restricciones financieras el gobierno continuó relacionándose con las universidades mediante una planeación, que poco funcionó, e instauró los primeros mecanismos de evaluación.

Más adelante, en los sexenios posteriores a 1988, vendrían relaciones del gobierno con las universidades mediante nuevas formas de organizar el sistema de educación superior con una perspectiva nacional conducida centralmente. La estrategia principal estaría dada por la evaluación y la competencia por recursos financieros, la diversificación de las fuentes financieras, calidad educativa, eficiencia administrativa, pertinencia social y rendición de cuentas (Mendoza, 2002).

El Estado cambió su fisonomía y así también sus relaciones con las universidades públicas. El Estado poderoso que hizo la Constitución de 1917 se quitó su carácter de educador para dar paso a lo que se denominó Estado supervisor (Levy, 1994) y luego Estado auditor (Ibarra, 2002) o evaluador. Se introdujo en la vida de las universidades a través del control a distancia, les impuso lineamientos a su desarrollo institucional y se esforzó para instaurar una "nueva universidad" (Ibarra, 2002) que entrara en relación con él de una manera subordinada a sus políticas.

La universidad implicada para atender a los intereses y exigencias de la integración global, intervenida y regulada por las agencias del gobierno, la universidad que forma parte de un sistema educativo muy heterogéneo en su composición, dentro del cual cada institución mantiene relaciones peculiares con el gobierno estatal en un entorno en el que existe una línea trazada por el gobierno federal, multiplicidad de agentes que han emergido en el escenario político y demandas variadas de la sociedad. De ahí que tenga importancia asomarse a la problemática reciente de las relaciones entre la universidad y el gobierno y tratar de hacer algún aporte a su conocimiento.

EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES UNIVERSIDAD-GOBIERNO

La evolución reciente de la educación superior en los países como México y las interrogantes sobre la muerte de la universidad occidental y su resurrección en la sociedad posmoderna han llevado a una serie de discusiones de lo que es necesario conocer e interpre-

tar de las relaciones que mantiene la universidad con el gobierno (Neave y van Vught, 1994; Neave, 1995; Barnett, 2002).

En dichas relaciones se encuentran los "vientos del cambio", las condiciones que marcan la distancia del príncipe con la universidad, la cuantía del gasto que puede destinar el gobierno a la universidad pública, el monitoreo, la evaluación al desempeño institucional, el financiamiento a la investigación, el manejo de las fuerzas del mercado, la amplitud de la autonomía y la conversión de la universidad pública para ser eje de la transformación, agente del desarrollo local e impulsora de la cultura y la democracia.

En el campo internacional la discusión se ha centrado en el retiro de las responsabilidades del Estado, el debilitamiento de sus relaciones con la universidad, a raíz de la pérdida de su proyecto cultural como Estado nación (Readings, 1997), y una presencia cada vez más fuerte del mercado en el ámbito educativo.

Aquí, lo que nos interesa discutir, por lo pronto, es que el gobierno ha mantenido relaciones con la universidad muy variadas en el tiempo y que ahora se particularizan en el espacio a través de un juego en el que interactúan la Federación y las administraciones locales. En tal juego el gobierno federal entra con todos sus instrumentos vía el manejo de recursos y actúa en medio del régimen de autonomía y soberanía de los estados.

La sensibilidad de los gobiernos y la importancia que atribuyen a la universidad pública tiene que ver con el fortalecimiento o debilitamiento de sus relaciones, el tipo de políticas educativas que se aplican, el grado de regulación o intervención que ejercen sobre las instituciones y las capacidades intelectuales de estas últimas.

La historia nos enseñó que las características y condiciones institucionales de las universidades han afectado sus relaciones con el gobierno. Por ello, también nos interesa presentar, desde el ángulo de la universidad, cómo su organización y gobierno tienen implicaciones sobre sus intercambios con el gobierno estatal en la trama de las políticas federales, algo que ha sido tratado con menos frecuencia. Para ello nos remitimos a casos de instituciones específicas en el ámbito local que han tenido

procesos prolongados de inestabilidad política, a la luz de las determinaciones del gobierno universitario en estos procesos, los problemas de diversa índole política que se filtran a las instituciones y el papel que han jugado las autoridades estatales en sus relaciones con la universidad y en el manejo de los conflictos.

A tal efecto se presentan los casos de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y de la Universidad Autónoma de Chiapas que han tenido una dinámica política interna inestable en entidades con bajos niveles de desarrollo, con un subsidio proveniente en su mayor parte del gobierno federal y en las que las fuerzas políticas locales se han hecho presentes dificultan la consolidación institucional de ambas universidades.

Finalmente, nos hemos preguntado qué cambió en la universidad durante los últimos tiempos y cómo procesa sus intercambios con la sociedad y el gobierno, cómo se mueve para realizar sus proyectos, con cuántos grados de libertad, lo cual resulta trascendente para pensar en lo que viene y hasta dónde puede desplazar sus lazos de sujeción con el Estado. En el reconocimiento de las condiciones en las que opera la universidad, uno de los ejes centrales para funcionar adecuadamente frente a las diversas demandas sociales que enfrenta es la gobernabilidad. Plantear y reflexionar sobre todas estas cuestiones hará avanzar nuevos análisis sobre el tema.

El libro que tiene en sus manos el lector no conforma una unidad en el desarrollo del tema. Los textos que incluye han sido elaborados en distintos momentos de creación intelectual y espacios institucionales. Han sido reunidos con el propósito de provocar más debates y abrir nuevas líneas de investigación, siempre faltantes en el país.

Su publicación obedece también a los beneficios que ha tenido de este material el proyecto que sobre las relaciones de la universidad con el gobierno se llevó a cabo en el Seminario de Educación Superior, que contó con ayuda financiera de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, a la cual le manifestamos nuestro agradecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A., *Ensamblajes conflictivos. Políticas públicas y reformas universitarias en México. El caso de la Universidad de Guadalajara*. México, Universidad de Guadalajara, 2002.
- BARNETT, R., *Claves para entender la universidad. En una era de supercomplejidad*, México, Ediciones Pomares, 2002.
- CARNOY, M., *The state and political theory*, Princeton, N.J., USA, Princeton University Press, 1984.
- CHÁVEZ, E., "Alocución en la primera sesión del Consejo Universitario", en R.X. Cortés, y A. Rodríguez G., *Visión de la universidad*, México, UNAM, 1999.
- DAHRENDORF, R., *Society and Democracy in Germany*, Nueva York, USA, Doubleday Anchor Book, 1967.
- DOMÍNGUEZ, R., "Historia de la UNAM (1945-1970)", en R. Marsiske (coord.), *La universidad de México*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2001.
- y C. Ramírez, *El rector Ignacio Chávez. La Universidad Nacional entre la utopía y la realidad*, México, Coordinación de Humanidades y CESU, UNAM, 1993.
- GARCADIÉGO, J., *Rudos vs. científicos*, México, El Colegio de México y UNAM, 1996.
- GONZÁLEZ, O.M., *Génesis de la Ley Orgánica de la UNAM*, México, UNAM, 1980.
- Colección Metropolitana, *Rumbo de la Universidad*, México, 1973.
- IBARRA, E., "La «Nueva Universidad» en México: transformaciones recientes y perspectivas", en H. Casanova (coord.), *Nuevas políticas de la educación superior*, A Coruña, España, Netbiblo, 2002.
- KENT, R., "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities", Washington, USA, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- LEVY, D., "Mexico: Towards a State Supervisión? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education", en G. Neave y F. van Vught (eds.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*, Oxford, U.K., Pergamon Press, 1994.
- , *Universidad y gobierno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- LOAEZA, S., *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1999.
- LÓPEZ Z., R., "Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. (Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior)", México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, tesis doctoral, 2001.
- MARSISKE, R., "La Universidad Nacional de México (1910-1929)", en R. Marsiske (coord.), *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2001.
- MEDINA, V.J., *La universidad amenazada*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1982.
- MENDOZA, J., *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, CESU-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- NEAVE, G., "The stirring of the prince and the silence of the lambs: the changing assumptions beneath higher education policy, reform and society", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform; Trough a Glass Darkly*, Oxford, U.K., Pergamon Press, 1995.
- y F. van Vught, "Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework", en G. Neave y F. van Vught (eds.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*, Oxford, U.K., Pergamon Press, 1994.
- ORDORIKA, I., "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", en H. Casanova (coord.), *Nuevas políticas de la educación superior*, A Coruña, España, Netbiblo, 2002.
- y B. Pusser, "La máxima casa de estudios" (en prensa), 2005.

- RAMÍREZ, C., "La Universidad Autónoma de México (1933-1944)", en R. Marsiske (coord.), *La Universidad de México*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2001.
- READINGS, B., *The university in ruins*, Cambridge, USA, Harvard University Press, 1997.
- RIVERA, A., *La Sosa Nostra*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- RIVERA, T.L., *Documentos universitarios*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1983.
- SIERRA, J., "Discurso en la inauguración de la Universidad Nacional", en R.X. Cortés y G.A. Rodríguez, *Visión de la universidad*, México, UNAM, 1999.
- SOBERÓN, G., *La universidad ahora. Anotaciones, experiencias, reflexiones*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- VILLASEÑOR, G., *Estado y universidad, 1976-1982*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1988.
- WENCES, R.R., *La universidad en la historia de México*, México, Editorial Línea, 1984.

Humberto Muñoz García

*Universidad pública y gobierno:
relaciones tensas y complejas**

INTRODUCCIÓN

La universidad pública ha tenido una presencia notable en la historia de México. Ha sido la institución donde se han formado los profesionistas y técnicos requeridos por el desarrollo económico, así como las élites políticas dirigentes (Camp, 1996; Smith, 1979).¹ También ha sido fuente productora del conocimiento científico y el pensamiento social de vanguardia, además de difundir la cultura y preservar el patrimonio artístico del país. La universidad pública a lo largo de los últimos tiempos, en función de sus características y el papel que le designó la sociedad, ha sido un apoyo fundamental para el logro de la democracia e impulsora de cambios para el progreso de la sociedad.

Dependiente del subsidio público, las vías de cambio de la universidad, su autonomía, sus principios rectores y las funciones que debe cumplir para el México del nuevo siglo, están centradas en un debate que toma como objeto de análisis las relaciones que mantiene con el gobierno en sus distintos niveles de operación. Estas relaciones tienen un interés creciente para la investigación, el debate académico y político, porque de ellas depende, en gran medida, el futuro de estas instituciones educativas.

* Este documento forma parte del proyecto Relaciones Universidad-Gobierno que tiene el apoyo del PAPIIT, UNAM.

¹ El texto de Smith sobre "Los laberintos del poder" tuvo una repercusión importante en la academia mexicana. En su obra afirma que "una preparación universitaria siempre ha sido prácticamente un requisito para el ingreso a los niveles superiores de las élites mexicanas." (p. 95).

Las relaciones de la universidad pública con el gobierno mexicano han sido variables a lo largo de la historia. Han habido momentos en que el Estado auspició el florecimiento de la universidad, otros en que la cerró, la asfixió con el recorte de los recursos o la combatió políticamente (Martínez, 1986; Villaseñor, 1988; López, 2001; Rivera, 2004). Los instrumentos del gobierno para manejar sus vínculos con la universidad siempre le han permitido mantener una posición de fuerza frente a ella (p.ej. Levy, 1987; Neave, 1995).

Es de hacer notar que las relaciones entre ambos no son las mismas en cada país (Neave y van Vught, 1994), lo mismo que sus bondades o defectos. De ahí que se vuelvan un objeto de estudio fundamental cuando se quiere entender la dinámica de cambio de las instituciones universitarias *vis a vis* sus nexos con el gobierno y lo referente a las políticas públicas que se aplican para conducir al sistema de educación superior.

Las universidades públicas en México entraron a un periodo de transición en sus relaciones con el gobierno que fueron coincidentes con los cambios que en esta materia ocurrieron en el campo internacional. Este tránsito se dio por las propias modificaciones en la fisonomía del Estado que transformaron su presencia en la educación al pasar de lo que era proveer recursos económicos y "dejar hacer" a una forma de intervención "a distancia" mediante el manejo financiero para provocar cambios y coordinar a las universidades. Otorgar y distribuir los recursos públicos a las universidades, su autonomía, las formas e intensidades de injerencia gubernamental en la vida de las instituciones han sido y son las cuestiones clave en el establecimiento de las relaciones. En esencia, representan los aspectos cruciales de una relación política.

Este estudio parte de la siguiente idea: hace un cuarto de siglo comenzaron a darse cambios importantes en las relaciones de los gobiernos y las universidades en muchos países del orbe. En el caso mexicano marcaron una nueva situación y posibilidades de desarrollo para las instituciones que es distinta de la que había existido antes, durante el periodo de sustitución de importaciones.

El gobierno tuvo un cambio de enfoque orientado hacia la búsqueda de coordinación del sistema de educación superior. La toma de decisiones quedó en extremo centralizada frente a la diversificación y diferenciación institucional que ha tenido lugar en este nivel educativo. En sus oficinas se define lo que corresponde al monto del subsidio, su distribución, la apertura de nuevas ofertas educativas y la equidad de oportunidades de educación superior en el territorio. Ahí es donde se realizan los planes y programas de crecimiento y evaluación. Mediante lo anterior, el gobierno tiene un fuerte impacto sobre la dinámica educativa. Y el punto es que este impacto es diferencial en las universidades porque entre éstas y el primero median una serie de factores que tienen que ver con la presencia de los gobiernos locales, su signo partidario, esto es sus propios proyectos educativos. Asimismo, con las fuerzas políticas del ámbito local, la inserción de las autoridades universitarias en su entorno político y la propia dinámica política de las instituciones.

En el contexto actual, las relaciones políticas de las universidades con el gobierno en sus distintos niveles y ámbitos han tendido a multiplicarse con la alternancia partidaria en el poder, debido a la cantidad de actores que han emergido con intereses educativos. De esta forma, las relaciones de las universidades públicas con el gobierno central se encuentran mediadas por una serie de factores que es necesario descubrir y estudiar porque son de una extraordinaria complejidad y reflejan las tensiones y negociaciones que se dan entre ambos actores en un marco de incertidumbre para las casas de estudios.

Este texto inicia con la aportación de elementos sobre el cambio de actitud del Estado con respecto a las universidades. La discusión ocurre en el contexto que sobre este punto se sigue en el campo internacional. A través de ella se puede entender qué fue lo que se alteró en el modo de relaciones que históricamente había tenido el gobierno federal con estas instituciones, en el caso de México, lo cual constituye el siguiente apartado.

Enseguida se presentan las interrelaciones que guardan el gobierno local y las universidades estatales y las mediaciones que

resultan de la presencia del gobierno federal. Ilustraremos el papel que desempeñan los gobiernos locales para que puedan funcionar las casas de estudios en medio de las nuevas reglas que ordenan al sistema de educación superior y la multiplicidad de actores con las que tiene que relacionarse la universidad pública en el entorno político que ha traído la alternancia.

Se argumentará, después, que el financiamiento es el centro político del triángulo relacional y se analizará cómo la forma de distribución de los recursos y la atención diferencial de los niveles de gobierno a las universidades han provocado una estratificación de las instituciones que refuerza los patrones de desigualdad entre ellas en el territorio nacional. Finalmente, se presentan una serie de comentarios y se abren algunas líneas de investigación sobre el problema.

EL CAMBIO DE MODELO

En la literatura sobre el tema una de las primeras cuestiones que se ha planteado es acerca de la transformación del papel y funciones de la universidad. Readings (1997) en su muy conocido libro apunta que los cambios que ha sufrido la universidad están determinados por el decaimiento de la misión cultural de las naciones, que hasta ahora había sido una razón de ser de esta institución. Se ha producido, según él, una separación de la universidad de la idea del Estado-nación "como productor, protector y actor que inculca la noción de cultura nacional" (p. 3). Y agrega que el proceso de globalización económica provoca que el Estado-nación abandone relativamente su papel como primera instancia de la reproducción del capital.

La pregunta que se hace Readings es crucial y se refiere a si estamos en el amanecer de una nueva era para la universidad como proyecto o si éste es un tiempo en que la institución se encuentra en el crepúsculo de su función crítica y social.² ¿Qué

es lo que esto último significa? Cita a Lyotard (1984) para argumentar que la era posmoderna encuentra a la universidad cerca de lo que puede ser su fin. Entre otras razones —señala Barnett (2002)— porque la producción de conocimiento ya no es exclusiva de la universidad, toda vez que las actividades que lo generan están siendo desarrolladas en un mercado externo a la propia universidad.³

Luego entonces, la universidad tiene que tomar conciencia del momento histórico en el que está inmersa y encontrar una forma distinta de operar, establecer una concepción diferente a lo que fue para refundarse como proyecto institucional. Y eso supone un cambio de las relaciones que la universidad mantiene con el Estado y los gobiernos⁴ ajustándose mediante la adquisición de nuevas responsabilidades y capacitándose para entablar negociaciones muy variadas con distintos ámbitos de la sociedad.

Por su parte, de acuerdo con Readings, el Estado cambia su fisonomía ya que deja de ser la unidad elemental de la acumulación de capital y el agente que articula lo social. Además, la economía de los países sale del control político de los otrora poderosos estados para ser cada vez de mayor interés de entidades transnacionales que transfieren flujos de capital para obtener

ejemplo, véanse los libros de Rothblatt y Wittrock (1996) y el también famoso discurso de Derrida (2002) la "Universidad sin condición".

³Véanse también los trabajos de Gibbons quien habla de la existencia de dos formas de producción del conocimiento: *grosso modo* la investigación académica y la que se lleva a cabo fuera de los recintos académicos dedicada básicamente a la resolución de problemas. Una versión resumida de su postura se encuentra en Dill, D. y B. Sporn (1995), *Emerging Patterns of Social Demands and University Reform: Trough a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon Press.

⁴En la literatura sobre educación superior y universidad hay estudios en que los términos de Estado y gobierno se usan de manera intercambiable, como sinónimos. Dice Milliband (1969) que a menudo se confunden. Sin entrar a una discusión de fondo, en este texto las relaciones de la universidad pública se refieren al gobierno, entendido como administrador de lo público (espacio de aquello que es común a todos) y ejecutor de las políticas públicas para la educación superior. Las universidades públicas llevan a cabo sus intercambios políticos con el gobierno y sus funcionarios. El Estado, a diferencia, es el poder de lo público, es soberano, y entabla pactos con la universidad pública reconocidos en la ley, como por ejemplo el régimen de autonomía en la Carta Magna, que en nuestro país está vinculado a la historia, las normas y la cultura política. En consecuencia, el Estado se ubica en un nivel de abstracción mayor. Como dice Levy, el Estado corresponde a una noción más extensa y menos transitoria que la de gobierno. Para una discusión más amplia sobre el uso de estos conceptos en el contexto de la educación superior pública y privada en América Latina véase su libro (1995). Aquí hemos respetado las denominaciones que hacen los autores tratados.

²La idea y el sentido hacia donde se orienta la universidad ante los desafíos de la complejidad y la sociedad posindustrial es un problema tocado por varios pensadores. Por

ganancias, sin que las transferencias tengan relación con las fronteras nacionales. El Estado queda reducido a un aparato burocrático de administración gerencial.

Bajo esta lógica, la universidad y el Estado adquieren un carácter instrumental al igual que las relaciones que mantienen entre ambos. Los dos dejan de tener una posición central a la cuestión de la vida común. Priva el pragmatismo. El Estado se convierte en una especie de facilitador para vincular a la universidad con el mundo de los negocios, para establecer alianzas entre funcionarios públicos, académicos y empresarios. Para el Estado y para la universidad la presencia del mercado es la que regula lo social y, por tanto, orienta las relaciones que se establecen entre los dos.

Uno de los casos que mejor ilustran estos cambios es el que relata Marginson (1997) para Australia. En este país el gobierno era responsable de controlar los mercados, promover el crecimiento y disminuir el impacto de las desigualdades. En estas condiciones el gobierno financiaba casi por completo a la educación. Entre 1965 y 1975 se triplicó la matrícula en las universidades, creció el profesorado y la infraestructura. Toda la dinámica educativa había sido financiada con fondos públicos. El gasto en educación se había casi duplicado como proporción del producto interno bruto (PIB) en ese período.

Veinte años más tarde la matrícula en las universidades se había doblado. El gasto público en educación como proporción del PIB había comenzado a disminuir drásticamente. El gobierno había impulsado la reconversión productiva para hacer frente a la globalización y al mismo tiempo instituía cambios importantes en la educación superior para modificar su organización y disolver aquellos puntos que mediaban las relaciones de las universidades con el gobierno.

La inserción de Australia a la economía internacional implicó demandas al gobierno para estimular las exportaciones, reducir el gasto social, reducir el gasto corriente y su participación en la actividad económica, fortalecer al capital privado para reorganizar la economía nacional. En otras palabras, disminuir el sec-

tor público y con ello la responsabilidad del gobierno respecto a la educación superior. La llegada del mercado como mecanismo coordinador del equilibrio social, como en otras partes del mundo, vino acompañada por las ideologías del libre mercado que buscan minimizar el papel del Estado en la esfera social.⁵ En lo educativo, como se relata para el caso australiano, la educación comenzó a ser enfocada en términos de mercado, de usuarios que son clientes, orientada bajo una concepción privada y financiada mediante pagos por colegiatura y fondos privados. En este sentido, la formación de un mercado educativo no es meramente un hecho económico, porque tiene repercusiones sobre la cultura, la sociedad y la formación de identidades. Además, porque en este caso nacional, que resulta típico para estudiar lo ocurrido en otros países, con sus propios matices, el análisis es muy revelador de los cambios del papel que ha jugado el gobierno para trastocar sus relaciones con la educación superior pública.

De acuerdo con varios autores que han pensado este tipo de problemas, la globalización aceleró el cambio del papel del Estado con respecto a la educación, al tiempo que favoreció un movimiento de las universidades y la academia hacia el mercado (Slaughter y Leslie, 1997). Se advierte que estos procesos son en extremo complejos y que donde mejor se aprecian, en el caso de las universidades, es en el campo de la investigación. Este terreno adquirió una gran importancia en virtud de que el conocimiento se volvió una pieza clave para el desarrollo del sistema productivo y la competitividad internacional.

En este contexto, las universidades, y el trabajo que en ellas se realiza, pasaron a ser percibidos por el gobierno de una manera distinta. Este último comenzó a recibir presiones desde varias fuentes para que la ciencia ubicada en las universidades públicas adquiriera una mayor relevancia social,⁶ al tiempo que se elevaba la demanda de conocimiento en la economía y la so-

⁵ El libro de Marginson es una pieza fundamental en la literatura para entender las tendencias mediante las cuales el mercado penetró el sector educativo, en especial del nivel superior, así como para explicar por qué ocurren y cómo se manifiestan.

⁶ Que en muchos casos se ha traducido como un mayor compromiso de la ciencia para el desarrollo tecnológico y que este último pase a ser parte de la primera en el mercado.

ciudad. Para tal propósito, al tiempo que se reducía el subsidio a las instituciones, había que comprimir los fondos públicos para la investigación y exigirles a las universidades un mayor rendimiento de cuentas de los recursos que reciben, lo cual se acoplaba bien a una visión más gerencial del funcionamiento del gobierno. Los investigadores necesitarían concursar por recursos adicionales para hacer su trabajo, los cuales se entregarían según su pertinencia. Con ello, es obvio, se crearon condiciones para influir, o condicionar, las agendas científicas. También se dio inicio a una modificación de las pautas del trabajo académico orientadas hacia una mayor competencia por la adquisición de dinero. En suma, apareció lo que Slaughter y Leslie (1997) denominaron como capitalismo académico mediante el cual las instituciones, los profesores e investigadores desarrollan conductas y esfuerzos para asegurar recursos financieros externos al campus.⁷

Igualmente, estas tendencias fueron acompañadas, en las sociedades industriales y posindustriales, por la emergencia gradual de organizaciones no académicas en las que se realiza investigación que resulta apropiada a la demanda comercial de productos de las grandes corporaciones transnacionales.⁸ Organizaciones que se vuelven en ocasiones competitivas y en otras complementarias a las instituciones universitarias.

La competencia entre las universidades públicas para allegarse fondos y de éstas con las organizaciones del sector privado que producen conocimiento, ha presionado a las primeras para introducir cambios y nuevas modalidades en su organización, al mismo tiempo que el conocimiento es colocado como una mercancía en la propia visión de los gobiernos.

⁷Aportes de fundaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, contratos para producir conocimiento, dar servicios o asesorías, asociaciones con el sector industrial y gubernamental, venta de patentes, transferencia de tecnología, elevación de cuotas escolares, etcétera. Esto, además, ha resultado en la aparición de profesores universitarios, por ejemplo en Oxford, que están a cargo de empresas multimillonarias, incluso como socios (Dahrendorf, 2003) y de una notable presencia de empresarios en las juntas directivas de las instituciones.

⁸Acerca de cómo la globalización ha afectado a la investigación en América Latina, véase la obra de Licha (1996). Ella argumenta que en esta región ha surgido un nuevo *ethos* académico, que ha modificado la identidad, valores, discursos y prácticas de la comunidad científica a medida que se desarrolla el nuevo modelo de hacer ciencia que viene ligado a la globalización.

Muchas de estas ideas han sido elaboradas y usadas para interpretar los cambios de las relaciones entre la universidad y el gobierno en los países donde el capitalismo, el libre mercado o el neoliberalismo, ha tenido un alto desarrollo como son los casos de Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Australia, entre otros, reportados en la literatura. Aunque en cada país las relaciones entre el gobierno y las universidades han tenido sus matices históricos propios como se muestra en el libro de Neave y van Vught (1994).

Así, hay quienes sostienen que en los sistemas de educación superior se dan tendencias que convergen, las cuales se han intensificado. Por ejemplo, la diversificación institucional y la privatización. Junto con ellas se manifiesta, igualmente, la reducción del Estado benefactor que se reemplaza por un tipo de Estado que recorta los gastos sociales, deja de suministrar los servicios públicos (educación y salud), desregula la economía y favorece la flexibilidad laboral. Además, hay intereses poderosos que buscan adaptar la universidad al paradigma económico de libre mercado. La adaptación consiste en que las universidades pongan énfasis en el valor de los recursos monetarios, la responsabilidad social, la planeación y la evaluación institucional, así como en la selectividad.

Hay una redefinición de las relaciones universidad-Estado. Programas y acciones gubernamentales buscan acercar a las universidades para responder a las demandas del mercado y del Estado. Lo cual tiene consecuencias graves sobre el financiamiento y la autonomía de las instituciones. La universidad queda en una situación más vulnerable ante un sinnúmero de fuerzas políticas y sociales que buscan influir en su devenir (Shugrensky, 1998).

EL CONTEXTO MEXICANO

El cambio en el modelo de desarrollo económico en México de la sustitución de importaciones al orientado para exportar, pasando por la reestructuración productiva de los años ochenta, trajo una modificación sustancial de la fisonomía del Estado.

Esto implicó la transformación del gobierno desde un régimen corporativo de partido único a un sistema pluripartidista con posibilidades de alternancia y una mayor división de los poderes dejando atrás el presidencialismo meta-constitucional.

Aunado a lo anterior se gestó una mayor pluralidad de las visiones que tienen los diferentes actores de la escena política sobre casi todos los temas y problemas nacionales. Arreció el debate y la competencia política, en los partidos y entre ellos; se gestó un organismo externo al gobierno para organizar y sancionar los procesos electorales tal que los resultados dieran credibilidad y legitimidad a los triunfadores para gobernar. Composición y desplazamientos de la "élite del poder".⁹

En México, como en otros países del continente, la forma de producción capitalista instaurada a partir de la crisis de la deuda externa, requería del auxilio del Estado para reproducirse. El Estado propiciaría el aumento de la privatización y la desregulación para garantizar el libre comercio y la movilidad de los capitales. En el ámbito nacional, los servicios sociales que no fueran ofrecidos por la iniciativa privada también quedarían bajo su responsabilidad; esto es, los costos para mantener a quienes no pudieran pagar dichos servicios los seguiría aportando el Estado. Además, el Estado nacional tendría otros encargos: organizar los procesos políticos internos bajo la lógica de regímenes democráticamente electos, representar al país en los foros internacionales, impulsar valores acordes a las condiciones planteadas por la globalización (Bauman, 2003; Dahrendorf, 2003).¹⁰

⁹Tomo el concepto de C.W. Mills (1993). Pasamos de los políticos profesionales formados en las universidades públicas del país (Camp, 1996), a los políticos tecnócratas formados en las universidades extranjeras y de ahí a un sector que ha formado parte del empresariado mexicano y que en el gobierno sigue manteniendo fuertes vínculos con él.

¹⁰Es útil recordar la existencia del Estado-nación. En las obras de estos dos autores hay discusiones muy interesantes sobre su permanencia, su nueva fisonomía y tareas. El primero hace una discusión importante sobre la desaparición del Estado benefactor. El segundo coloca el problema de cómo las grandes decisiones económicas se toman en los ámbitos privados de las grandes corporaciones multinacionales y no se hacen públicas. Además, argumenta, ejemplificando con el caso de la Unión Europea, el escaso interés que tienen los miembros de cada sociedad por cuestiones económicas que se consideran "técnicas", como la instauración del euro, mientras que hay una amplia voluntad de que se mantenga la independencia política de cada Estado-nación.

En lo particular, el Estado, a través del gobierno, estaría encargado de coordinar los esfuerzos para conducir el sistema de educación superior, con el discurso de la calidad, interviniendo en lo público y manteniendo desregulado el sector privado. Asimismo, estimulando favorablemente la instauración y el crecimiento de instituciones tecnológicas, toda vez que la tecnología impulsa a la nación hacia la sociedad del conocimiento.¹¹

Todo esto que ocurrió en el país no retiró al Estado ni tenía por qué hacerlo. El Estado había de permanecer para conciliar los intereses del país con las fuerzas globalizadoras económicas y políticas y procesar los nacionales. En medio de sus propios cambios y de la mundialización, el Estado mexicano hubo de recibir presiones, como muchos otros del Tercer Mundo, de organismos internacionales que mediante los préstamos buscaron influir en las políticas de educación superior nacionales sobre la base de criterios fundados en teorías que no se corresponden con las realidades históricas y las tradiciones específicas y distintas de México con relación a los lugares para las que fueron elaboradas y aplicadas dichas teorías (Maldonado, 2002; Figueroa, 2004).¹²

Por su parte, la universidad pública en México llegó al nuevo milenio con un caudal de problemas. Uno de ellos ha sido el fin de un modelo de relaciones con el gobierno que históricamente había permitido regularlas bajo el supuesto de una dependencia mutua. Un *modus vivendi* por el cual se aceptaban ambas partes y resolvían sus diferendos (Levy, 1987). Cada una cumplía su función en el pacto: la universidad daba legitimidad al régimen y el gobierno respetaba la autonomía y entregaba financiamiento a través del subsidio federal. Gobierno y universidad colaboraban en darle estabilidad al sistema político e impulsar el desarrollo económico.

En medio de tensiones extraordinarias en algunos momentos, este modelo comenzó a cambiar su contenido a partir de la

¹¹ Por ejemplo, en el texto tan importante de la ANUIES (2000) se reitera insistentemente que la educación del futuro será la "puerta de acceso a la sociedad del conocimiento".

¹² Por ejemplo, la del capital humano.

crisis de la deuda externa. El gobierno decidió iniciar la reducción del gasto social, romper el patrón de incremento permanente del subsidio y controlar la expansión desordenada del sistema educativo.¹³ Se acabó el manejo indiscriminado del subsidio a las universidades públicas. El financiamiento dejó de ser automático. Se agotó el tiempo en que la política educativa del gobierno estaba más orientada a satisfacer que a modelar las demandas de las universidades públicas (Levy, 1987).

A partir de entonces se abre paso una óptica diferente en el gobierno sobre el papel y la conducción de las universidades públicas que inaugura una nueva época. El apremio por ajustar presupuestos se tradujo en políticas tendientes a elevar la calidad y estimular la planeación y la evaluación como medios para incrementar la eficiencia y la pertinencia de las instituciones y, en consecuencia, entregar recursos según resultados.

El gobierno federal se volvió, entonces, uno de los actores principales en el cambio institucional (Mendoza, 2002a; Muñoz, 2002). Desde él se enfatizaron políticas que, entre otras cosas, significaron que ya no se abrieran más universidades públicas, constituir un nuevo segmento en el sistema de educación superior con institutos y universidades tecnológicas y permitir la concurrencia de las instituciones privadas.¹⁴

Como en otros procesos nacionales, hubo un periodo de cambios y ajustes en las relaciones de las universidades con el gobierno federal a medida que se transformó la fisonomía del Estado entre ser educador para convertirse en evaluador (Mendoza, 2002b). Hay quienes suponen que el Estado mexicano en realidad dejó de ser proveedor para volverse supervisor y coordinador de la educación superior (Levy, 1994), lo cual quiere decir que

¹³La "politización" de la universidad pública fue utilizada para decir que la institución había dejado de servir al Estado. También, como justificante para respaldar la disminución de los fondos públicos.

¹⁴Sobre el surgimiento y desarrollo de las instituciones privadas en México véase Levy (1995). Acerca de sus tendencias de crecimiento y diferenciación consúltese el capítulo de Kent y Ramírez (2002). La polémica reciente respecto al significado y tendencias de la privatización de la educación superior está ilustrada en el artículo de Rodríguez publicado en el número 95 del Suplemento *Campus Milenio* aparecido el 2 de septiembre de 2004.

uno de sus propósitos principales es intervenir para mejorar la autorregulación institucional.

Ya entrado el decenio de los años noventa del siglo pasado las relaciones de las universidades públicas con el gobierno federal se habían vuelto más complejas y difíciles porque las casas de estudios se tenían que sujetar cada vez más a los designios oficiales y al hacerlo ponían en tensión su carácter autónomo. No obstante, se consideraba que la implantación de un modelo de control para establecer la dinámica de las relaciones entre ambos actores había fracasado en virtud de que el gobierno federal no tenía una estrategia general de planeación racional (Levy, 1994).

Se ha observado, desde entonces, una injerencia creciente del gobierno federal en la vida de las instituciones mediante la elaboración y ejecución de políticas centralistas que terminan por ejercer control sobre las universidades públicas. Éstas van acompañadas por una política financiera en la que predomina, en la mayoría de los casos, el subsidio federal sobre el estatal, lo que hace que las universidades públicas graviten políticamente sobre la voluntad del gobierno federal.

Este último, como se verá más adelante, tiene una presencia de hecho muy importante en la subsistencia de las universidades públicas. Y, sin embargo, no es la única. Las universidades públicas en las entidades federativas del país reciben una parte de sus recursos de los estados locales. La presencia de estos últimos ha ido junto a la creciente importancia de las universidades para contender con la demanda de educación superior y a su reconocimiento en la sociedad local.

El gobierno federal ha estado jugando un papel creciente en el manejo de las universidades públicas mediante la inducción de políticas y los programas de recursos financieros extraordinarios. El decenio de los años noventa en México será reconocido como el periodo en el que se pusieron en operación un conjunto de políticas para evaluar el desempeño institucional ligadas a la coordinación del sistema de educación superior y a su financiamiento. Este último fue el mecanismo utilizado por el gobierno federal para conducir a las universidades públicas hacia el cum-

plimiento de las políticas oficiales. Estas políticas han tenido una recepción distinta en las universidades y su aplicación se ha ajustado a las condiciones propias de cada una de ellas. Las características institucionales, por un lado, y la relación y las acciones de los gobiernos locales con las universidades, por el otro, forman una especie de filtro, variable en cada situación, que produce mayor o menor laxitud para que las instituciones se vinculen a las políticas federales. El grado de laxitud abre o cierra posibilidades a la Federación en la conducción y coordinación del sistema educativo superior.

En breve, el gobierno federal pasó de una actitud de negociación pasiva con políticas de subsidio benignas a una actitud de negociación activa con políticas de intervención a través de instrumentos de evaluación (Acosta, 1997). Hasta ahora la injerencia del gobierno federal en las universidades públicas ha tenido una serie de consecuencias. La más notable, tal vez, es la operación de una autonomía restringida. Pero también una serie de cambios políticos como la pérdida de fuerza de los sindicatos, la ruptura de relaciones que vinculaban a los gobiernos universitarios con intereses de políticos locales, la deshomologación salarial de los académicos y la introducción de valores ligados a la competencia, que ha terminado por modificar el *ethos* académico. Las políticas de evaluación establecieron nuevas reglas y debilitaron a las instituciones al trastocar las normas y mecanismos legales que regulan los comportamientos académicos de los actores universitarios (Suárez y Muñoz, 2004).

El cambio de fisonomía del Estado, un sistema político de partidos y las acciones educativas del gobierno modificaron el cuadro de relaciones con las universidades públicas. El gobierno en medio de la crisis fiscal ha enfatizado, además de lo dicho, la rendición de cuentas. Las universidades, por su parte, han tenido que desenvolverse en medio de una fuerte presión de la demanda educativa a raíz del bono demográfico, escasez de recursos, el nuevo contexto político auspiciado por la democratización y la influencia de los cambios de la educación superior en los países del primer mundo. Todas estas corrientes en el entorno

han estado asociadas a reformas que transformaron rasgos institucionales, particularmente en las formas de gobierno y el ejercicio de la administración. Los dos grandes actores cambiaron lo mismo que su vinculación e intercambios políticos.

En este trabajo se sustenta que en el caso de nuestro país el modelo de relaciones entre la universidad pública y el Estado ha variado en efecto, lo que no ha significado que la universidad haya quedado abandonada. Por el contrario, el cambio en el modelo de relaciones fue diseñado para que el gobierno pudiera intervenir y orientar el desarrollo institucional de las universidades debilitándolas en el ejercicio de su autonomía y limitándoles su capacidad de respuesta fuera del marco de las políticas federales.

La política financiera del gobierno federal ha dado pie a un control central del conjunto de universidades públicas. Suponemos que dicho control, sin embargo, es variable dependiendo del comportamiento político y financiero que siguen los gobiernos locales con sus universidades. Destaca, además, que estas últimas son actores principales en la vida política de cada una de las entidades federativas. Por ello, suponemos que en la trama de un conjunto amplio de vínculos políticos con el exterior del campus es como se puede apreciar mejor cómo se modulan y especifican las relaciones de la universidad con el gobierno, cuál es el peso y la importancia que cobra el gobierno estatal y la importancia que le otorga a la educación superior frente al gobierno federal, y cómo se traducen los intercambios entre los actores sobre el financiamiento y las posibilidades de desarrollo institucional que tienen distintos conjuntos de universidades públicas.

EL ÁMBITO LOCAL

Los gobiernos locales han tenido un papel fundamental en el desarrollo de las universidades públicas de los estados. En algunos momentos tuvieron que intervenir de manera muy clara frente a conflictos internos y para cambiar las normas institucionales a través de los congresos estatales (Kent, 1998). Más re-

cientemente, una de sus preocupaciones fundamentales es preservar la estabilidad y el equilibrio de fuerzas en las universidades; contribuir a que los mecanismos de operación de las instituciones sean duraderos, eficaces y eficientes. La óptica, con los antecedentes de los años setenta, es que la inestabilidad de las universidades tiene efectos directos en desestabilizar los sistemas políticos locales, que la injerencia desmedida del ejecutivo estatal, la imposición de autoridades universitarias o la retención del subsidio por motivos meramente políticos es contraproducente. Hay como una búsqueda de afinidad entre el gobierno estatal y la universidad, aunque también hay excepciones.¹⁵

En virtud de la descentralización –la mayor cantidad de la matrícula universitaria reside en las universidades públicas estatales– los gobiernos locales han desarrollado intereses y volteado la vista hacia la educación superior en sus respectivas entidades. Además de su intermediación política, los gobiernos estatales han sido una pieza clave porque se encargan, más en algunos casos que en otros, de una parte del financiamiento ordinario, sin el cual las casas de estudios no podrían funcionar. Al mismo tiempo, representan un aval político para que la Federación otorgue el subsidio ordinario y los ingresos extraordinarios vía los programas oficiales. En ocasiones, brindan auxilio financiero adicional cuando la Federación no reconoce o no puede hacerse cargo de rubros que están fuera de su alcance o de su competencia y que son vitales para las universidades.¹⁶

¹⁵ En México hay una larga historia de las relaciones entre la universidad y el Estado, que en ocasiones han llegado a ser críticas y conflictivas. También tiempos en que no llegaron a romperse, pero vivieron momentos de gran tensión. Véanse, entre otros, Martínez Della Rocca (1986), Villaseñor (1988) y Mendoza (2001). En los años setenta, la denominada universidad-pueblo o universidad crítica, democrática y popular (Wences Reza, 1984; Rivera Terrazas, 1983) tuvo relaciones difíciles y de enfrentamiento con los gobiernos de entidades como Guerrero, Puebla y Sinaloa. El ejemplo es interesante porque permite observar que el gobierno federal, frente a un conflicto, en más casos presiona al gobierno local para que llegue a acuerdos con su universidad. En otras apoya al gobierno estatal para terminar con el conflicto o adopta una posición neutral. La postura del gobierno federal ante conflictos universidad y gobierno local cambia según sus cálculos e intereses.

¹⁶ Por ejemplo, en varias universidades de los estados hay una parte de la nómina que no es reconocida por las autoridades centrales y que tiene que ser cubierta. En otros casos, las autoridades de la Federación otorgan plazas académicas de más bajo nivel salarial del que se requiere. Habitualmente se hace una negociación para que el gobierno local cubra la diferencia.

Diríase que los gobiernos estatales, después del periodo de reformas que termina su principal oleada en los noventa, no han sido ajenos a la vida de las universidades, las que se adaptaron y asumieron las nuevas reglas del juego puestas al sistema de educación superior. Existe la impresión de que ambos actores han llegado a establecer una relación de cooperación en que se guardan las distancias, aunque también hay lazos políticos funcionales en que ninguna de las partes desea entrar en fricciones con la otra porque le puede resultar inconveniente; algo así como un modelo de coexistencia, donde la mayor o menor identidad se refleja en el esfuerzo financiero del gobierno estatal y en su grado de apoyo político a la universidad.¹⁷ La universidad debe cuidar que no exista una clara relación de dependencia con el gobierno local tal que la comunidad académica sienta que este último interviene o que tiene una injerencia indebida.

En este marco general no deja de haber excepciones, algunas de las cuales dependen de las relaciones que mantienen dos personajes políticos que resultan claves: el gobernador y el rector. Cuando hay entendimiento entre ambos las relaciones de la universidad y el gobierno estatal fluyen de manera natural. Cuando no han sido buenas se tienen ejemplos de que el primero ha intervenido para impedir la reelección de un rector; o bien ha hecho presencia en la universidad con su propio grupo político para ganar la rectoría, aunque a veces se ha quedado en la manipulación de las fuerzas políticas internas para favorecer a alguna de ellas.¹⁸

Antaño, en muchas entidades del país, el gobernador tenía la facultad de designar al rector. Actualmente, juega a convenien-

¹⁷ En el estado de Sonora, el gobierno local participa con la mitad del subsidio ordinario de la Universidad de Sonora. En el pasado régimen y en el actual, la universidad ha sido respetada en sus decisiones, ha contado con apoyo político y goza de una buena imagen en la sociedad. Esta situación contrasta con la que tiene la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, la cual ha vivido asediada por el gobierno local en los últimos tiempos. Éste ha sido un factor importante que ha impedido su desarrollo. Véase mi artículo en el suplemento *Campus Milenio*, número 95 del 2 de septiembre de 2004.

¹⁸ En un ensayo del doctor Medina Viedas, “¿Verticalismo contra democracia?”, *Campus Milenio* (6 de noviembre de 2003), hay algunos ejemplos empíricos que sirven para apoyar estas afirmaciones.

cia, se abstiene o participa según que el acomodo de fuerzas internas vaya en dirección de un acomodo político de la universidad con el gobierno del Estado o según el grado de conflictividad con el que se presente una sucesión rectoral, por ejemplo. Las luchas por el poder universitario a veces son cruentas y difíciles. Cuando las sucesiones de rector se llevan a cabo dentro del marco jurídico universitario, sin mayor movilización política, es menos probable que un gobernador las interfiera. La autonomía, la estabilidad política y la gobernabilidad de una universidad juegan como escudos de defensa a cualquier embate del gobierno. Pero es muy claro que las autoridades del estado (y también las de la Federación) prefieren que la conducción de la universidad se haga por un grupo con el que tengan afinidades políticas.¹⁹

El rector, por su lado, es no sólo el representante de la universidad frente a los poderes públicos, sino también el centro donde se concentra gran parte del poder universitario. Tiene el encargo de formular el proyecto de desarrollo institucional y someterlo a la consideración de los cuerpos colegiados. Toma decisiones que afectan la vida académica y de él dependen las negociaciones para conseguir recursos financieros ante el gobierno estatal y el federal. También es responsable de elaborar y ejecutar el programa de gastos de la institución y de presentar la información para las auditorías y la rendición de cuentas.

Al rector se le encomienda la difícil tarea de llevar la conducción institucional y su capacidad negociadora es puesta a prueba no sólo en sus relaciones con el exterior, sino también en el logro de consensos internos. Alcanzar equilibrios entre las fuerzas políticas que se manifiestan en la universidad le dispensa al rector una buena parte de su tiempo de trabajo. De la estabilidad

política institucional y de la legitimidad del rector depende que su figura sirva para traducir, introducir e instrumentar las políticas y medidas auspiciadas por los dos ámbitos de gobierno. Su eficacia en este caso le rinde bonos en el sistema político local y, a veces, en el federal. Lo cierto es que los rectores pueden llegar a obtener visibilidad política y social, lo que en ocasiones les posibilita hacer carreras en la administración gubernamental o jugar por puestos de elección popular, incluida la gobernatura. La universidad es un escaparate político y una buena escuela para enseñar el difícil arte de establecer alianzas.²⁰

Un rectorado bien visto en su comunidad y con capacidad negociadora frente al gobierno local puede sortear mejor, para la institución, los cambios de gobernador, que varias veces han servido para impulsar reformas²¹ y otras para alterar las buenas o las malas relaciones con la universidad. La intervención de la universidad o del rector en los procesos electorales o su neutralidad y pluralidad de miras les restan o les suman posibilidades para sus intercambios políticos con un nuevo gobierno local.

La alternancia en el poder, el signo y los designios políticos del gobernador y la composición partidaria de las cámaras de diputados le abren a la universidad un escenario bastante más complejo para sus negociaciones con los gobiernos locales. Se multiplica el número de actores con los que tiene que tratar la universidad y se hace más diversa la visión que cada uno puede tener sobre la misión y el rumbo de las instituciones.

Los nuevos y distintos entornos políticos en las entidades federativas han hecho que las universidades estatales, sus autoridades, aprendan las reglas del cabildeo. Además del gobernador, los rectores ahora tienen que tratar más intensamente con altos funcionarios del gobierno estatal, empresarios destacados, legisladores, grupos parlamentarios, líderes políticos y dirigen-

¹⁹La idea está ilustrada en el libro de Acosta (1997). En la tesis de López (2001), la Universidad Autónoma de Sinaloa sirve de ejemplo sobre cómo el gobierno estatal intervino en la conducción institucional mediante el cambio de rector. Analiza a la Universidad de Guanajuato donde, a mediados del siglo pasado, el nombramiento de rector dependía del gobernador. La posición servía como una de las piezas en el intercambio del juego político estatal. El puesto podía ser utilizado para retribuir a alguna de las fuerzas políticas o para premiar a algún funcionario del gobierno que hubiera sido leal. En la Universidad Autónoma de Hidalgo los vínculos entre el gobierno local y el porrismo han estado detrás de la vida política universitaria (Rivera, 2004).

²⁰Colima y Guanajuato son dos entidades en las que el rector obtuvo el cargo de gobernador. En otros casos, los rectores han sido diputados federales o presidentes municipales. Actualmente, un ex rector busca ser postulado por el PRI hidalguense a la gobernatura del estado. Véase Rivera (2004).

²¹Como en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla o en la de Guanajuato. Véanse Acosta (1997) y López (2001).

cias partidarias y con grupos de presión universitarios que ostentan diferentes plataformas sobre el rumbo de la universidad, reflejo de lo que acontece fuera del campus. La alternancia sacó la lucha partidaria de las universidades, pero no impidió la existencia de redes políticas entre actores externos e internos que se reflejan en la vida y en la gestión de la universidad.

Las nuevas formas del ejercicio político en las entidades federativas y la expansión de actores con los que tiene que tratar la universidad le han abierto márgenes de negociación para obtener sus recursos, pero también un mayor número de presiones cruzadas que dependiendo de su fuerza pueden o no ser neutralizadas. La figura de los rectores ha ganado preponderancia y exposición a la vida política de su entorno, pero ellos también han ganado más riesgos de equivocarse en algún punto de la cadena política con los costos personales e institucionales que puede acarrear un error.

Los rectorados de las universidades estatales han tenido que aprender a relacionarse con gobiernos locales que llevan a cabo programas educativos contenidos en la plataforma de sus respectivos partidos políticos, a controlar las presiones que devienen del propio gobierno estatal y del entorno político en la sociedad, las que recibe del juego político universitario y del gobierno federal. Hoy, más que en otros tiempos, la capacidad de negociar con todas las fuerzas requiere de las autoridades universitarias amplias habilidades políticas para que el gobierno de las casas de estudios no se vuelva vulnerable, incapaz de conducirlos y desarrollar su vida académica.

A no ser por un par de universidades públicas que han atravesado por conflictos en los últimos años, el resto de las universidades públicas ha estado en relativa calma política. El gobierno federal da orientaciones y gira líneas de política, otorga una parte del subsidio, que por lo general es por una cantidad mayor que la que otorga el gobierno estatal, y maneja los programas que proporcionan recursos extraordinarios para el apoyo académico. Estos últimos son vitales porque el subsidio ordinario de los gobiernos cubre escasamente el gasto corriente. Así, el peso y la

injerencia del gobierno federal son muy considerables en el devenir de las instituciones, a las que busca coordinar.²²

El quid del problema es que los lineamientos centrales no entren en contradicción con las necesidades educativas que tiene el gobierno local. De la armonía o los desacuerdos entre los dos ámbitos de gobierno depende el que los rectorados no reciban presiones políticas en sentidos opuestos que terminen por debilitarlos. Podría sugerirse que cada universidad ha establecido sus propias estrategias de desarrollo y sus propias relaciones con los dos niveles de gobierno. Pero todas han aprendido que los factores políticos externos definen en buena medida lo que es posible hacer con las instituciones y que éstas trabajan mejor si tienen una estabilidad relativa con cambios que se consiguen gradualmente.

Hay acuerdo en la literatura sobre la educación superior (véase por ejemplo el texto de Peterson, 1995) en torno a que las universidades cuenten con formas de gobierno y liderazgos que tengan condiciones de modificar las instituciones, con reglas académicas, para hacerlas más competentes y relevantes ante la sociedad que las cobija. Y que en estas circunstancias, las universidades, con base en su autonomía, pueden llevar a cabo acciones para crear contextos externos e internos que sean más favorables para las universidades. Los márgenes de acción son variables de institución a institución y se abren o se cierran en función de sus recursos financieros y sus apoyos políticos traducidos en dichos recursos.

EL FINANCIAMIENTO: EJE POLÍTICO DE LAS RELACIONES UNIVERSIDAD-GOBIERNO

El financiamiento es el eje político que conecta de una manera directa las relaciones de la universidad pública con el gobierno.

²² En el estudio realizado por Arteaga y Delgado (2002) de la Universidad Autónoma de Zacatecas se aprecia el peso que puede llegar a tener el gobierno federal en la vida universitaria de las entidades federativas.

Es a través de los recursos económicos como el gobierno busca definir y organizar las respuestas de las universidades a sus retos académicos y a las demandas del entorno social. La obtención de financiamiento de parte de las universidades se lleva a cabo en un contexto complejo donde el comportamiento macroeconómico está ligado a la disciplina fiscal del gobierno y a finanzas públicas que reciben presiones desde muchos ámbitos. Esto es, las relaciones universidad-gobierno en los últimos años se han establecido en un contexto de escasez de recursos, lo que vuelve más agria la competencia por el logro de fondos adicionales e incrementa la necesidad de apoyo político de las universidades públicas estatales de parte de los gobiernos locales traducido en el subsidio que éstos aportan.

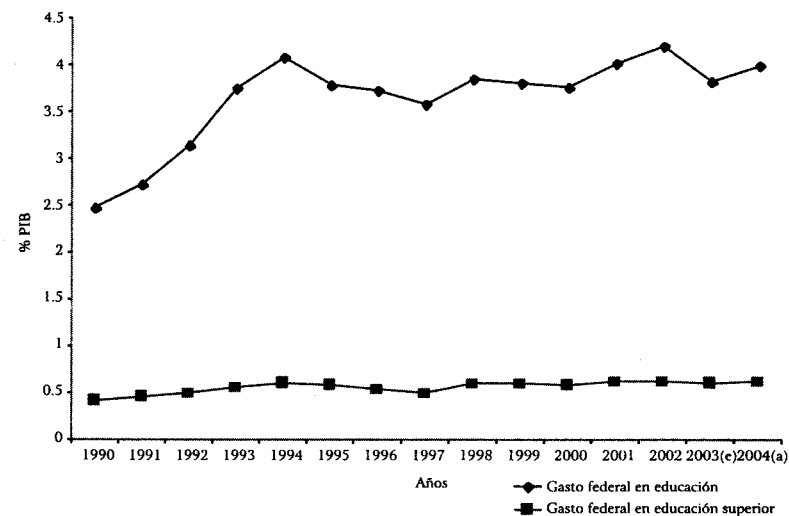
El problema del financiamiento a las universidades públicas se ha constituido en uno de los problemas centrales para su conducción dada la rigidez a la que está sujeto el gasto público, que se enmarca en la recesión económica que ha vivido el país en los últimos años y el servicio de la deuda, entre otros factores (Muñoz y Rodríguez, 2004; Coraggio, 2001). Esta situación hace políticamente más vulnerables a las universidades frente al gobierno y a este último lo obliga a hacer más esfuerzos para distribuir los recursos públicos, distribución de montos económicos que resultan insuficientes para cubrir las tareas y necesidades que se formulan en las casas de estudios. Como resultado se gestan tensiones entre universidades públicas y gobierno.

Lo que ha ocurrido hasta ahora es que los subsidios a la educación superior han tendido a mantenerse con una estabilidad relativa. En la gráfica 1 se aprecia que el gasto federal en educación superior con relación al producto interno bruto no ha aumentado sustancialmente, al menos no a la par del crecimiento de la matrícula y de las necesidades que se tienen para consolidar e incrementar la planta académica de carrera, elevar la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación.

En el país, las oportunidades educativas del nivel superior están muy desigualmente distribuidas, con presiones demográficas sobre la demanda, que tienen sus particularidades en cada

Gráfica 1

GASTO PÚBLICO (GPE) Y GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR (GFES) RESPECTO AL PIB



entidad. Las necesidades de mano de obra profesional y la operación de los mercados laborales también son diferentes en cada estado de la República.²³ Esto es, el contexto social en el que está inmersa cada universidad pública es variable, lo mismo que el escenario político local al que tiene que enfrentarse. Por tanto, es razonable sostener que la cobertura, las demandas externas y las necesidades de cada institución también son distintas entre las entidades federativas. De ahí que no sea extraño que el subsidio público ordinario que se destina a cada una de las universidades públicas sea por un monto diferente.

Es sabido que el subsidio se divide en dos conjuntos: uno que son las universidades públicas federales y otro que corresponde a las universidades públicas estatales. En el cuadro 1 se presenta el porcentaje del subsidio que recibe cada universidad en dos fechas: 1998 y 2003. A las universidades públicas estatales las ordenamos de más a menos según la cantidad total de los

²³ Véase, por ejemplo, el libro de Suárez (1996).

recursos que se le otorgó a cada una en el año 2003. La observación de estos datos permite apreciar varias cosas. Se descubre que hay cuatro estratos entre las instituciones. Uno formado por las federales que recibe casi el 40 por ciento del subsidio en ambas fechas.

Le sigue un estrato formado por universidades públicas estatales cuyos recursos son superiores a los 1,000 millones de pesos del subsidio. Es un conjunto de seis instituciones entre las que se encuentran universidades de las más grandes que hay en la República y que, junto con las universidades federales, tienen un fuerte peso político. Este estrato recibe algo más del 28 por ciento del subsidio ordinario en los dos momentos que registra la información.

Un tercer conjunto está formado por 13 instituciones cuyo subsidio en el 2003 varió entre los 500 y los 999 millones de pesos. Es un estrato que contiene 12 universidades estatales que podría decirse que son de rango medio con un subsidio que cubre el 21 por ciento del total en el periodo bajo análisis.

Y, finalmente, el estrato de menor rango es el que agrupa a las universidades que tienen menos de 500 millones de pesos de subsidio. Son 15 instituciones que alcanzan un total de 10.7 por ciento del subsidio en 1998 y un 11.3 por ciento en el año 2003.²⁴ Se trata de universidades que están, en su mayor parte, en entidades pequeñas y de escaso desarrollo económico. Muchas de ellas suponemos que carecen de fuerza política para negociar sus recursos. Desde este punto de vista son instituciones débiles.

Esta división de las universidades públicas estatales refleja en efecto que hay fuertes diferencias en los montos del subsidio que reciben. Algunas tuvieron condiciones de elevar su participación en el subsidio ordinario, otras no y algunas perdieron algo proporcionalmente en el periodo. Sin embargo, lo que se nota en esta información es que, al menos en los dos momentos que se comparan, la lógica prevaleciente para distribuir los recursos públicos ha sido inercial y mantiene la estratificación insti-

²⁴ La suma de los tres conjuntos no es igual al total del subsidio destinado a las universidades públicas estatales debido a que algunas cifras se redondearon.

Cuadro 1

PORCENTAJE DEL SUBSIDIO ORDINARIO A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, 1998-2003

Instituciones	1998	2003
Universidades públicas federales	39.9	39.4
Universidades públicas estatales	60.2	60.9
Universidad de Guadalajara	7.3	8.1
U. de Nuevo León	6.4	6.3
U. Veracruzana	4.5	4.5
U. de Puebla	3.5	3.5
U. de Sinaloa	3.6	3.4
U. de Tamaulipas	3.2	2.8
U. de Baja California	2.1	2.2
U. Michoacana	2.0	2.1
U. de Coahuila	2.1	2.0
U. de San Luis Potosí	1.7	1.8
U. de Sonora	1.6	1.7
U. Yucatán	1.5	1.6
U. de Guanajuato	1.5	1.6
U. de Guerrero	1.5	1.6
U. de Colima	1.3	1.4
U. de Zacatecas	1.3	1.3
U. de Querétaro	1.0	1.3
U. de Chihuahua	1.1	1.2
U. del Estado de México	2.3	1.2
U. de Hidalgo	0.9	1.1
U. de Cd. Juárez	0.9	1.0
U. de Nayarit	0.9	1.0
U. Estado de Morelos	0.8	1.0
U. de Tabasco	1.3	1.1
U. de Chiapas	0.9	0.9
U. de Durango	0.8	0.8
U. de Aguascalientes	0.8	0.8
U. de Oaxaca	0.7	0.7
Instituto Tecnológico de Sonora	0.6	0.6
U. de Campeche	0.6	0.6
U. de Tlaxcala	0.5	0.6
U. de Baja California Sur	0.4	0.4
U. del Carmen	0.3	0.4
U. de Quintana Roo	0.3	0.3

Fuente: ANUIES y SEP/SESIC.

*Cuadro 3*PORCENTAJE DEL SUBSIDIO FEDERAL Y ESTATAL A LAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS, 2003

<i>Instituciones</i>	<i>Subsidio federal autorizado</i>	<i>Subsidio estatal autorizado</i>	<i>Total %</i>	<i>Total absoluto</i>
U. A. de Aguascalientes	75.5	24.5	100.0	348,800.8
U. A. de Baja California	54.8	45.2	100.0	955,587.2
U. A. de Baja California Sur	83.7	16.3	100.0	170,713.0
U. A. de Campeche	69.2	30.8	100.0	255,723.3
U. A. del Carmen	63.7	36.3	100.0	160,168.2
U. A. de Coahuila	50.0	50.0	100.0	862,344.5
U. de Colima	84.2	15.8	100.0	608,618.4
U. A. de Chiapas	74.2	26.8	101.0	403,461.8
U. A. de Chihuahua	59.5	40.5	100.0	504,786.5
U. A. de Cd. Juárez	70.7	29.3	100.0	449,517.4
U. del Edo. de Durango	86.9	13.1	100.0	360,307.1
U. de Guanajuato	65.3	34.7	100.0	647,567.9
U. A. de Guerrero	87.4	12.6	100.0	688,948.6
U. A. de Hidalgo	76.0	24.0	100.0	478,419.9
U. A. de Guadalajara	43.2	56.8	100.0	3'496,442.0
U. A. del Edo. de México	50.0	50.0	100.0	994,893.4
U. Mich. de San Nicolás de Hidalgo	69.2	30.8	100.0	903,137.7
U. A. del Edo. de Morelos	77.1	22.9	100.0	432,975.5
U. A. de Nayarit	85.6	14.4	100.0	433,149.5
U. A. de Nuevo León	62.2	37.8	100.0	2'696,883.9
U. A. Benito Juárez de Oaxaca	88.1	11.9	100.0	318,287.3
U. A. de Puebla	79.3	20.7	100.0	1'507,321.2
U. A. de Querétaro	67.4	32.6	100.0	542,613.2
U. A. de San Luis Potosí	88.3	11.7	100.0	767,556.0
U. A. de Sinaloa	86.3	13.7	100.0	1'470,098.7
U. de Sonora	50.0	50.0	100.0	719,837.6
I T. de Sonora	50.0	50.0	100.0	261,964.6
UJA de Tabasco	59.6	40.4	100.0	470,014.6
U. A. de Tamaulipas	67.4	42.6	110.0	1'194,524.9
U. A. de Tlaxcala	80.0	20.0	100.0	239,327.9
U. Veracruz	46.1	53.9	100.0	1'920,332.3
U. A. de Yucatán	89.2	10.8	100.0	688,274.2
U. A. de Zacatecas	86.6	15.4	102.0	553,048.7
U. Quintana Roo	50.0	50.0	100.0	134,575.8

Fuente: Agenda estadística de la educación superior SEP/SESIC y ANUIES.

lipas y Sonora seguramente rebasa sustancialmente a la de aquellos que dirigen universidades como las de Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero o Hidalgo. El apoyo, reconocimiento y una presencia notable de los gobiernos locales en torno a sus universidades estatales probablemente brindan mayores grados de libertad a los respectivos rectorados para negociar su presupuesto, pero también para desarrollar intercambios con las decisiones y políticas del gobierno federal.

A la inversa, cuando los recursos provienen mayormente del gobierno federal, es probable que los rectorados tengan una capacidad de gestión reducida ante el gobierno local posiblemente por la falta de recursos económicos, desinterés o indiferencia de este último, pero también por la ausencia de identidad con el rector y el cuerpo directivo. Como argumentamos atrás, las afinidades políticas entre autoridades gubernamentales y universitarias en las entidades federativas cuentan, tal vez más de lo que pensamos, en la capacidad de negociación de los rectores y sus equipos con el gobierno central. Evidentemente, se trata de una hipótesis que debería ponerse a prueba toda vez que cada universidad va respondiendo en lo particular a las demandas y exigencias que recibe de ambos niveles de gobierno.

El gobierno federal, además de aportar la mayor cantidad del subsidio a las universidades públicas, distribuye apoyos económicos adicionales a través de varios dispositivos, entre otros el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Los recursos que proporciona este instrumento son fundamentales para las tareas sustantivas de las universidades, toda vez que la casi totalidad del subsidio ordinario se va en gasto corriente, mantenimiento de instalaciones y pago de servicios. El PIFI apoya los planes de desarrollo institucional de cada universidad y busca elevar la calidad de los programas educativos, entre otros objetivos.

Si se observa la distribución del PIFI²⁶ entre las universidades estatales (véase cuadro 4) se llega a dos conclusiones: una es que nueve instituciones, entre ellas cinco de las que reciben el subsidio más alto, absorben individualmente una proporción de los

²⁶ Los datos se refieren a la versión 2.0 del programa.

*Cuadro 4*DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL
DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PIFI)
A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES
%

<i>Instituciones</i>	<i>PIFI 2.0</i>	<i>PIFI 2.0/Subsidio ordinario</i>
U. de Guadalajara	4.6	1.8
U. de Nuevo León	4.3	2.1
U. Veracruzana	4.3	3.1
U. Puebla	4.4	4.0
U. Sinaloa	4.1	3.7
U. Tamaulipas	1.9	1.9
U. Baja California	4.3	6.1
U. Michoacana	2.5	3.8
U. Coahuila	3.4	5.2
U. San Luis Potosí	5	8.8
U. Sonora	4.4	8.4
U. Yucatán	4.5	9.0
U. Guanajuato	2.5	5.2
U. Guerrero	1.8	3.5
U. Colima	3.6	8.1
U. Zacatecas	1.7	4.3
U. Querétaro	3.7	11.4
U. Chihuahua	3.1	9.9
U. Edo. de México	3.4	4.6
U. de Hidalgo	3.7	10.8
U. Cd. Juárez	3.3	9.9
U. Nayarit	2.4	7.7
U. Edo. Morelos	3.6	11.5
U. Tabasco	2.5	7.4
U. Chiapas	2.1	7.7
U. Durango	3.3	12.5
U. Aguascalientes	2.6	10.3
U. de Oaxaca	0.8	3.4
I.T. Sonora	1.1	5.6
U. Campeche	1.2	6.5
U. Tlaxcala	1.5	9.0
U. Baja California Sur	1.8	15.0
U. del Carmen	0.5	4.6
U. Quintana Roo	1.3	13.7

Fuente: SEP/SESIC.

fondos del programa por arriba del 4 por ciento. En total, las nueve universidades reciben el 39.9 por ciento. La otra es que si se divide el monto recibido por el PIFI sobre el total del subsidio ordinario las mayores proporciones se alcanzan en aquellas universidades que reciben de los dos gobiernos cantidades menores de recursos. Por ejemplo, los apoyos adicionales a la Universidad de Guadalajara representan el 4.6 por ciento de la cantidad total asignada por el programa y apenas el 1.8 por ciento de su subsidio ordinario. La Universidad de Baja California Sur recibe el 1.8 por ciento del PIFI que representa el 15 por ciento de los ingresos por subsidio. Así, para las universidades que tienen menos recursos el PIFI les resulta fundamental para su sobrevivencia. Cuando, además, hay una contribución reducida del gobierno local, entonces, la dependencia del federal entre subsidio ordinario y el programa de fortalecimiento le dan al gobierno central un peso político sobre la institución que resulta determinante para su desarrollo.

Toda esta telaraña de pesos y contrapesos, de capacidades políticas diferentes de las universidades, enmarca las circunstancias variables de las relaciones entre la universidad y el gobierno, donde este último actúa en dos niveles que se complementan o contraponen según el caso. Tales acciones forman parte del contexto en el que se producen sus relaciones con las universidades, a cada una de las cuales se le da un trato particular en las negociaciones financieras respondiendo cada una de ellas a las demandas que le dirigen también de manera particular. En el fondo, son relaciones eminentemente políticas las que abren más o menos la puerta a los dineros públicos.

COMENTARIOS FINALES

De lo expuesto hay varios puntos que merecen comentarse porque abren hipótesis y preguntas para establecer líneas de investigación futura. Cabe resaltar que a raíz de los cambios internacionales, en varios países se modificaron las relaciones entre las

universidades y el gobierno. La transformación se hizo notar a través del financiamiento, no sólo por el monto dedicado a la educación superior sino también por su forma de distribución. La política financiera del gobierno orientada a las universidades se ha utilizado desde entonces para provocar cambios en las instituciones dirigidos a los fines y propósitos oficiales.

Se aprecia, por otra parte, que cuando se desea enfocar el análisis de las relaciones entre la universidad pública y el gobierno en casos concretos, las herramientas conceptuales que se tienen no alcanzan a dar cuenta de la multiplicidad de nexos políticos que se establecen entre ambos y con la diversidad de actores políticos que intervienen con visiones e intereses propios, sobre todo en las circunstancias que ocurren cuando se dan procesos de transición a la democracia, como es el caso de México.

Aquí, el contexto político en el que se desenvuelven las universidades públicas estatales tiene en el gobierno federal su principal fuente de sustento, al menos en la gran mayoría de los casos. No obstante, los gobiernos estatales han venido aportando una proporción de los recursos económicos que se sitúa al alza. Así, cada universidad, en lo concreto, tiene al menos dos grandes interlocutores políticos para conseguir los medios económicos que le permitan avanzar en sus planes de desarrollo institucional, y para orientar sus cambios en la dirección de los requisitos y lineamientos de las políticas educativas emanadas principalmente del gobierno federal, a las que presumimos se ajustan más cuando la presencia del gobierno local en su presupuesto es mínima.

Los gobiernos de las entidades federativas hacen aportes a sus universidades públicas que tienen un peso muy diferente en cuanto a lo que representan del subsidio ordinario. Las variaciones que ilustran los datos del 2003 van del 10.8 al 56.8 por ciento. Esta información sugiere la hipótesis de que los intercambios de las universidades públicas con el gobierno federal son variables dependiendo del soporte financiero y político que reciben de los gobiernos locales. Así, hay instituciones que tienen más condiciones de desarrollo académico y más amplias capaci-

dades de negociación con ambos niveles de gobierno que otras que no consiguen solucionar sus problemas, entre otras razones por falta de recursos financieros. Que también mantienen un peso político relativamente escaso con el gobierno federal porque dependen económicamente de él y con el gobierno local porque no consiguen obtener de su parte una mayor cantidad de fondos en apoyo a sus actividades.

El problema, entonces, es como llevar a cabo un pacto para que las relaciones de estos tres actores adquieran un equilibrio que favorezca el mejoramiento académico de las universidades y les abra posibilidades de cumplir con sus programas, para lo cual es necesario elevar los montos del subsidio y tener una forma de distribución que haga disminuir las desigualdades educativas en el territorio y brinde nuevos ánimos a las universidades que han permanecido en una posición de debilidad económica y política.

Para que la universidad pública cumpla su cometido requiere manejarse con certeza frente a sus interlocutores políticos y en un clima de confianzas mutuas. En este sentido, es necesario conocer cuáles son las visiones que tienen los responsables del gobierno local acerca de la universidad pública en su entidad y hasta qué punto están dispuestos a auspiciar su desarrollo y en capacidad de apoyarla financiera y políticamente. Asimismo, cuál es la óptica con la que las autoridades universitarias enfocan sus relaciones con los dos niveles de gobierno y cómo deberían establecerse a futuro.

Otro problema a despejar es que las relaciones de cada universidad estatal con los gobiernos federal y local son variadas y dependen de una serie de factores, como son los antecedentes históricos y tradiciones institucionales, los contextos políticos locales, el grado de vinculación y la presencia de la institución en la sociedad, su peso político en el entorno local y nacional, la forma y legitimidad del gobierno universitario, y las relaciones que ambos niveles de gobierno guarden entre sí, para citar algunos. Habría que discutir de qué forma las relaciones entre la universidad pública y el gobierno se han vuelto complejas, porque en el contexto de los cambios políticos en el país las institu-

ciones de educación superior han tenido que multiplicar sus vínculos con los poderes públicos tanto federales como estatales para allegarse recursos y abrirse posibilidades de cambio.

Asimismo, conocer las tensiones que se desatan entre la capacidad de autodeterminación académica y de organización de las universidades a sus propios fines y el acceso a los recursos que provienen de los programas oficiales, entre las decisiones para satisfacer las demandas de la comunidad académica y las que buscan adaptar a las universidades para responder a las políticas gubernamentales, además de aquellas que se derivan de la diversidad de actores políticos con los que ahora tienen que negociar los funcionarios universitarios.

En el universo de más de 30 universidades públicas estatales, como en otras investigaciones antecedentes, es necesario escoger algunas unidades que se distingan, ahora, por la mayor o menor participación de los gobiernos federal y local en el subsidio y que puedan ilustrar, por comparación, las relaciones y prácticas que instrumentan con las instancias gubernamentales, así como con la multiplicidad de actores que han surgido en el escenario político local y nacional, parte de los cuales también definen sus posibilidades de obtener recursos y sus condiciones para desarrollarse académicamente. Las similitudes y diferencias que se encuentren pueden servir para especificar, en el caso de nuestro país, cuáles son los obstáculos concretos que dificultan crear una nueva institucionalidad para las casas de estudio, eliminar las tensiones recientes que han marcado sus relaciones con el gobierno y entre ellas mismas por tratar de adquirir una mayor parte de los recursos económicos escasos que les brindan las fuentes oficiales. Visualizar una trayectoria de largo plazo.

Cuadro 5

MÉXICO GASTO NETO TOTAL, GASTO FEDERAL
EN EDUCACIÓN, EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA, 1990-2004
% PIB

Años	Gasto neto total	Gasto federal en educación*	Gasto federal en educación superior	Gasto federal en ciencia y tecnología
1990	28.50	2.47	0.42	0.28
1991	24.00	2.72	0.46	0.33
1992	23.00	3.14	0.49	0.32
1993	22.80	3.76	0.55	0.37
1995	23.10	4.09	0.61	0.41
1995	23.40	3.79	0.58	0.35
1996	23.30	3.74	0.53	0.35
1997	23.80	3.59	0.49	0.42
1998	21.60	3.86	0.60	0.46
1999	22.30	3.82	0.59	0.41
2000	22.80	3.77	0.58	0.42
2001	22.80	4.03	0.62	0.41
2002	24.10	4.22	0.62	0.41
2003	23.60	3.83	0.61	0.41
2004	23.30	4.01	0.62	0.38

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2003.

Cuadro 6

GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN, 1990-2004
% PIB

Años	Gasto federal en educación	Gasto federal en educación superior
1990	2.47	0.42
1991	2.72	0.46
1992	3.14	0.49
1993	3.76	0.55
1995	4.09	0.61
1995	3.79	0.58
1996	3.74	0.53
1997	3.59	0.49
1998	3.86	0.60
1999	3.82	0.59
2000	3.77	0.58
2001	4.03	0.62
2002	4.22	0.62
2003	3.83	0.61
2004	4.01	0.62

Cuadro 7
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO EN EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR Y CYT
% PIB

Año	Gasto educativo				Indicadores		
	PIB	GPE	GFES	GFCYT	GPE/PIB	GFES/PIB	GFCYT/PIB
1994	1'420,159	73,293	10,881	2,035	5.16	0.77	0.14
1995	1'837,019	86,292	13,902	6,484	4.70	0.76	0.14
1996	2'525,575	121,020	17,754	8,840	4.79	0.70	0.35
1997	3'174,275	151,257	20,869	13,380	4.77	0.66	0.42
1998	3'846,350	186,313	29,247	17,789	4.84	0.76	0.46
1999	4'583,762	255,826	33,935	18,788	5.58	0.74	0.41
2000	5'432,355	266,177	40,339	22,923	4.90	0.74	0.42
2001	5'752,700	271,100	41,665	25,441	4.71	0.72	0.44
2002	6'183,700	273,753	48,284	26,589	4.43	0.78	0.43

GPE Gasto Público en Educación.

GFES Gasto Federal en Educación Superior.

GFCYT Gasto Federal en Ciencia y Tecnología.

Fuente: Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno del Presidente Fox. Para 2002.
Ley General de Egresos de la Federación 2002.

- ACOSTA, A. (1997), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México, 1982-1984*, Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica.
- ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo-XXI*, México, ANUIES.
- ARTEAGA, E. y R. Delgado (2002), "Balance y perspectivas del proceso de reforma en la Universidad Autónoma de Zacatecas", en A. Didricksson y A. Herrera (coords.), *La transformación de la universidad mexicana*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- BARNETT, R. (2002), *Claves para entender la universidad*, México, Ediciones Pomares.
- BAUMAN, Z. (2003), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, España, Gedisa.
- CAMP, A.R. (1996), *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI Editores.
- CORAGGIO, J.L. (2001), "Construir universidad en la adversidad", Punta del Este, Uruguay, Organización de los Estados Americanos.
- DAHRENDORF, R. (2003), *Después de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DERRIDA, J. (2002), *Universidad sin condición*, Madrid, España, Editorial Trotta.
- DILL, D. y Sport (1995), *Emerging Patterns of Social Demands and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon Press.
- FIGUEROA, Y. (2004), "La educación superior pública en México y los organismos internacionales. Un análisis de sus recomendaciones en las políticas públicas educativas entre 1990 y el 2002", tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- KENT, R. (1998), *Institutional Reform in Mexican Higher Education. Conflict and Renewal in Three Public Universities*, Washington, U.S.A., Banco Interamericano de Desarrollo.

- y R. Ramírez (2002), "La educación superior privada en México: crecimiento y diferenciación", en P. Altbach (coord.), *Educación superior privada*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- LEVY, D.C. (1987), *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994), "Mexico: Towards a State Supervision? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education", en G. Neave y A. van Vught, *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*, Oxford, Inglaterra, Pergamon Press.
- (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*, México, Colección "Problemas Educativos de México", CESU, UNAM, Flacso y Miguel Ángel Porrúa.
- LICHA, I. (1996), *La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: Los desafíos de la globalización*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL).
- LÓPEZ, R. (2001), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional*, tesis doctoral, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- LYOTARD, J.F. (1984), *The Postmodern condition*, Minneapolis, USA, University of Minnesota Press.
- MALDONADO, A. (2002), *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, en Francisco López Segreda y Alma Maldonado (eds.), Cali, Colombia, Universidad de San Buenaventura, Colección SAPIENTIA, núm. 2.
- MARGINSON, S. (1997), *Markets and Education*, Australia, Allen y Unwin.
- MARTÍNEZ, S. (1986), *Estado y universidad en México (1920-1968)*, México, Joan Boldo i Clementi (eds.).
- MENDOZA, J. (2002a), "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en H. Muñoz, *Universidad: política y cambio institucional*, México, Seminario de Educación Superior, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- (2002b), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, Colección "Problemas Educativos de México", CESU, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- (2001), *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, México, CESU y Plaza y Valdés Editores.
- MILLIBAND, R. (1969), *The State in Capitalist Society*, Nueva York, Basic Books.
- MILLS, C.W. (1963), *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MUÑOZ, H. (2002), "La política en la Universidad y el cambio institucional", en H. Muñoz, *Universidad: política y cambio institucional*, México, Seminario de Educación Superior, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- y R. Rodríguez (2004), "La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana", *Cuadernos del Seminario de Educación Superior*, México, UNAM, núm. 1, Miguel Ángel Porrúa.
- NEAVE, G. y A. van Vught (1994), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*, The Winds of Change, Oxford, England, Pergamon Press.
- (1995), "The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education. Policy, Reform, and Society", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Gran Bretaña, Pergamon.
- PETERSON, M. (1995), "Images of University Structure, Governance and Leadership: Adaptive Strategies for the New Environment", en D. Dill y B. Sporn, *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Gran Bretaña, IAU Press.
- READINGS, B. (1997), *The University in Ruins*, Cambridge, USA, Harvard University Press.
- RIVERA, A. (2004), *La SOSA nostra. Porrismo y gobierno coludidos en Hidalgo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- RIVERA TERRAZAS, L. (1983), *Documentos universitarios*, México, Universidad Autónoma de Puebla.
- ROTHBLATT, S. y B. Wittrock (1996), *La universidad europea y americana desde 1800*, México, Ediciones Pomares-Corredor.

- SCHUGURENSKY, D. (1998), "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo?", en Armando Alcántara, Ricardo Pozas y Carlos A. Torres (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, D.F., Siglo XXI Editores, pp. 118-149.
- SLAUGHTER, S. y L. Leslie (1997), *Academic Capitalism*, Baltimore, U.S.A., The John Hopkins University Press.
- SMITH, P. (1979), *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México.
- SUÁREZ, H. (1996), *Educación-empleo en México: Elementos para un juicio político*, México, Colección "Problemas Educativos", IISUNAM-CRIM-Miguel Ángel Porrúa.
- y H. Muñoz (2004), "Ruptura de la institucionalidad universitaria", en I. Ordorika, *La academia en jaque*, Seminario de Educación Superior y Miguel Ángel Porrúa (en prensa).
- VILLASEÑOR, G. (1988), *Estado y universidad. 1976-1982*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- WENCES, R.R. (1984), *La universidad en la historia de México*, México, Editorial Línea.