

Las universidades públicas: política, diferenciación y desigualdad institucional

*Humberto Muñoz García**

Introducción

En la actualidad, el sistema de universidades públicas en México es un conjunto institucional estratificado. Ha devenido a esta condición a lo largo de un proceso en el que se modificaron las relaciones entre el Estado y la universidad, en el que los recursos públicos dejaron de utilizarse como patrocinio a la educación pública y pasaron a otorgarse sobre la base de resultados captados mediante procesos de evaluación.

Las universidades públicas dependen del subsidio ordinario para su operación, distribuido según las orientaciones de las políticas educativas. Para impulsar sus programas académicos, las universidades concursan por fondos extraordinarios cuya renovación está sujeta a rendimientos. Los recursos económicos que se entregan a las universidades producen diferencias entre ellas y un ordenamiento jerárquico dividido en estratos en los que se agrupan. La idea que guía este trabajo es que la distribución desigual de los recursos económicos que el Estado otorga a las universidades públicas está detrás de la estratificación.

En un contexto de escasez de los fondos públicos para la educación, sería deseable que se contara con algunos criterios explícitos para distribuir el subsidio. Por ejemplo, que el monto del subsidio guardara relación con el tamaño de la matrícula. Que las universidades con un subsidio más grande tuvieran más condiciones de atención a la demanda educativa que las universidades a las que se les otorga una menor cantidad de recursos económicos. Podría pensarse, además, que la capacidad económica de las universidades se asocia con la calidad de su personal académico.

*El autor agradece las críticas, comentarios y sugerencias de María Herlinda Suárez Zozaya. También, los de Javier Mendoza, Susana García Salord, Alejandro Canales y Roberto Rodríguez. La elaboración de las gráficas estuvo a cargo de Gustavo Carreón.

Sin embargo, estas relaciones no necesariamente se manifiestan empíricamente de este modo. El gobierno federal distribuye el subsidio de tal forma que al final hay universidades que cuentan, en términos relativos, con más posibilidades y ventajas que otras para su desarrollo académico institucional.

Cuando no hay criterios mínimos de distribución de los recursos económicos, o cuando interfieren elementos de política no explícitos en la distribución del subsidio, el monto de éste que reciben las universidades puede o no estar asociado al tamaño de la matrícula o a la calidad de sus académicos. La política financiera a la educación superior pública más que disminuir las diferencias en las capacidades económicas de las instituciones, mantiene una serie de características de las universidades que se asocian a la jerarquía institucional y a desigualdades en el sistema de universidades públicas. Desigualdades que se reflejan en las capacidades para competir por más recursos, y en otras desigualdades que tienen que ver con el logro de cosas menos tangibles, pero también importantes, como la legitimidad académica, la legitimación social, la satisfacción de las necesidades del entorno social y el poder político que cada universidad adquiere. Todo este conjunto de elementos se traduce en mayores o menores capacidades para negociar políticamente, ante las autoridades del ramo educativo, el financiamiento de las tareas universitarias.¹

Las universidades públicas disputan sus recursos con el gobierno y son puestas en pugna por la competencia de recursos financieros extraordinarios, depositados en una bolsa limitada, para cumplir con sus objetivos de crecimiento y desarrollo académico. Así, el sistema de educación superior gravita en torno a desigualdades. Donde las universidades con menos recursos económicos y más dificultades para hacer una educación de calidad, son también las instituciones que tienen más dificultades para conectarse a la dinámica de la producción de conocimiento nacional e internacional² y cumplir a plenitud sus funciones. Más todavía, las distancias económicas y académicas entre las universidades públicas dificultan su integración en

acciones académicas colectivas, la coordinación del sistema. Y no permiten que todas gocen por igual de la posibilidad de elegir entre las opciones de desarrollo institucional que ofrecen las propias políticas federales, porque hay universidades que no pueden satisfacer todos los requerimientos que se les exigen para otorgarles financiamientos a través de los programas especiales del gobierno.

El ordenamiento institucional que ha resultado, en buena medida, de la aplicación de las políticas educativas seguidas por los últimos gobiernos, conforma un sistema educativo altamente diferenciado en estratos. La estratificación institucional habla de diferencias jerárquicas en posiciones que se ocupan a partir de los recursos económicos que reciben y manejan las instituciones. Son las diferencias en los recursos económicos y el lugar que tienen las universidades en la jerarquía institucional desde donde se abren posibilidades y se establecen límites al desarrollo académico institucional y, por tanto, un poder, prestigio y reconocimiento desigual entre sus pares y en la sociedad.³

El ordenamiento jerárquico de las instituciones y las desigualdades que conlleva tienen mucho que ver con la ambigüedad, la falta de claridad y de criterios de la política económica dirigida a la educación superior, lo que ha permitido que la distribución de los recursos económicos del subsidio ordinario tienda a ser inercial. Inercia que en ocasiones se rompe por la discrecionalidad en la asignación de subsidios adicionales establecidos en la Cámara de Diputados o por recortes al gasto de parte del Ejecutivo federal.

Así, el sistema de universidades públicas funciona sobre la base de diferencias y desigualdades institucionales propiciadas por la política educativa. Ésta última, por ejemplo, permite que se distribuyan recursos extraordinarios mediante la aplicación de instrumentos que incentivan la

¹La estratificación de las instituciones educativas se aprecia en varias dimensiones. Por ejemplo, con el tipo y las finalidades de las instituciones. Las universidades públicas estatales tienen una organización, un régimen jurídico y una demanda social distinta a las universidades politécnicas y tecnológicas. Las primeras gozan de un mayor rango social que las segundas. Hay instituciones de educación superior públicas consideradas de "elite", como los Centros Públicos de Investigación. Los "ranking" anuales basados en áreas de estudio e informantes señalan lo que a su juicio son las 100 mejores universidades del país.

²Véase el texto de García Canclini (2006).

³En la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRES), celebrada en Colombia en Junio de 2008, Jorge Landinelli (2008) presentó un trabajo sobre la diferenciación de las instituciones universitarias, que ha sido de sumo interés para el enfoque del presente texto. En su multicitado libro, Clark (1983) sostiene que los sistemas académicos están divididos en grados diversos, refiriendo la idea de diversidad a los tipos de instituciones. La diferenciación, desde el punto de vista del autor, se aprecia por sectores, público, privado, según su peso en el conjunto del sistema. Pero también, la diferenciación se utiliza para significar las distinciones institucionales producidas por la agregación de actividades que sirven como atributos para diferenciar a las instituciones. Las instituciones y los sectores se dividen, asimismo, en jerarquías, en "una diferenciación vertical basada en la escala educacional" de tal suerte que no hay "una paridad de status" entre las instituciones y entre los sectores. En la jerarquía institucional cada universidad, según su estrato, tiene una capacidad de competencia y de desarrollo académico desigual. También, de prestigio y reconocimiento social.

competencia y el desempeño. Instrumentos que suponen que todas las universidades tienen las mismas condiciones para satisfacer los indicadores que se usan para evaluar el desempeño, lo cual no es el caso. Por la vía de una competencia desigual termina por justificarse la política educativa que auspicia una distribución desigual de los recursos económicos.

Este texto contiene dos partes. En la primera vamos a analizar la jerarquía institucional y el conjunto de diferencias que emergen de la estratificación y que se ligan a la desigualdad institucional. Mostraremos un extenso mosaico universitario y discutiremos cómo, tal mosaico, es una repercusión de la política educativa. La idea es presentar argumentos para comprender mejor de qué tratan las diferencias y la desigualdad que acarrear. Abordamos, asimismo, algunas repercusiones de la desigualdad en cuanto a la presencia de la universidad en la esfera de lo público y en cuanto a sus avatares económico-administrativos, para discutir cómo están ocurriendo relaciones políticas de subordinación entre las universidades y el gobierno federal, ante la debilidad de las primeras. En la segunda parte presentamos cuáles son las grandes orientaciones que guían la visión de la política pública en materia financiera, que se relaciona con la estratificación institucional.⁴ También, acentuamos la importancia que tiene la universidad pública por sus vínculos con el Estado y la sociedad, porque nos parece fundamental tenerlos en cuenta para repensar las estrategias financieras de las políticas educativas. El escrito finaliza con algunas consideraciones sobre los problemas tratados.

Esperamos que de los argumentos y del análisis puedan apreciarse otras formas de establecer la política pública, de tal manera que se vuelva la mirada, y se apoye financieramente, a las universidades con menores capacidades académicas. En la certeza de que se volverán una instancia fundamental para estimular la modernización y el desarrollo social de su entorno. Uno de los objetivos de este trabajo, entonces, es aportar elementos para construir una política tendiente a eliminar las grandes diferencias y desigualdades existentes para que todo el sistema de educación superior pública avance académicamente. Para contribuir a resolver iniquidades geográficas vinculadas a procesos históricos de alta concentración de la educación y de la ciencia.

⁴La política educativa ha venido acompañada, desde hace varios lustros, de un sostén ideológico que propicia un proceso de desigualdad en el que asoman unas pocas universidades de prestigio y una masa indeterminada de instituciones de más bajo nivel académico. Véase lo que esgrime Addicchi (2008) en su tesis doctoral, p. 91.

Primera parte

Política y estratificación institucional

La política educativa ha estado detrás de los cambios del sistema de educación superior en México. Tres cambios básicos podrían anotarse: el crecimiento de la matrícula, su feminización y el proceso de diversificación (Muñoz y Rodríguez, 2004). Este último ha significado que el sistema agrupe instituciones en tres grandes segmentos. Dos de ellos de carácter público: *a*) el formado por las universidades públicas federales y estatales y; *b*) el que integran otras universidades (politécnicas, interculturales e institutos tecnológicos). En el tercero se ubican instituciones de educación superior privadas o particulares.⁵

En este estudio, el interés analítico se centra en las universidades públicas estatales. Cada una de ellas se distingue por su trayectoria histórica, tradiciones, cultura académica, normas, por las relaciones con el entorno, el mercado y los demandantes de educación superior. Asimismo, en el conjunto, las universidades públicas estatales mantienen diferencias por su oferta de carreras, por el grado de desarrollo del postgrado, la investigación y los campos disciplinarios, el volumen de su matrícula y de su profesorado de carrera y la forma como se organizan, entre otras características. También, las universidades se distinguen por la manera como se han articulado históricamente los actores universitarios para construir el poder institucional y sus relaciones con los poderes públicos. Cada universidad pública estatal es un proyecto cultural dentro de su entidad federativa.

Las políticas de educación superior del gobierno federal han sido uno de los factores más importantes en los cambios, características y diferencias actuales de las universidades estatales (Mendoza, 2002).⁶ Tales políticas han tenido como propósitos generales elevar la cobertura y la calidad, diver-

⁵La Secretaría de Educación Pública (SEP) usa la siguiente clasificación para dividir el sistema de educación superior público. I Sistema Universitario: universidades federales, universidades públicas de los estados (UPES), universidades públicas con apoyo solidario [que se subdividen en universidades politécnicas y universidades interculturales], universidades tecnológicas y otras IES públicas. II Sistema Tecnológico que incluye al IPN, Institutos Tecnológicos Federales y los Institutos Tecnológicos Descentralizados. III Sistema de Escuelas Normales. En los estudios sobre diversificación se incluye al postgrado.

⁶Las políticas de educación superior del gobierno federal atienden no sólo a las universidades públicas. Hay algunas que están dirigidas a otros ámbitos institucionales de la educación superior [que han estimulado el crecimiento de los institutos y universidades tecnológicas y la concurrencia del sector privado, p.e.] que también afectan a las universidades públicas.

sificar el sistema y descentralizarlo. Pretenden lograr una mayor equidad, social y territorial, de las oportunidades de estudio y utilizar la planeación, la evaluación y la coordinación para controlar y regular el devenir de las universidades públicas. La política de financiamiento a la educación superior es, sin duda, un elemento central de los cambios. Los instrumentos con los cuales se ejecuta esta última han operado y se han perfeccionado durante varios lustros (Rubio, 2006).

Las políticas públicas han dado contenido al cambio institucional. Para promover las políticas que estimulan el cambio, se ha usado el financiamiento para orientar y regular la ruta por la que marchan las universidades. Se ha tratado de lograr una mayor eficiencia en el gasto aplicando los recursos a los objetivos y metas de los programas de gobierno contenidos en los planes de educación. Por este medio se ha apoyado a las instituciones, según su desempeño, en una serie de indicadores que se desprenden del plan y los programas oficiales.

Las universidades funcionan a partir del subsidio ordinario, aquel que es irreducible y toma como base el presupuesto del ejercicio del año anterior, que cubre, *grosso modo*, el gasto corriente y de operación de las instituciones. Este subsidio es otorgado por el gobierno federal y estatal, al igual que el subsidio para la ampliación y diversificación anual de la oferta educativa. En este rubro se concentra alrededor del 90 por ciento del subsidio total a la educación superior.

Al ordinario se añade el subsidio extraordinario, que es una bolsa que abre el gobierno federal para que las universidades concursen por fondos adicionales a su presupuesto, por la vía del desempeño, que sirven para apoyar sus funciones sustantivas y desarrollarse institucionalmente.

La política financiera del gobierno mexicano en materia de educación superior, sobre la que se asientan las demás políticas educativas,⁷ parte del discurso de la equidad. Sin embargo, sus efectos prácticos han sido mantener y reproducir una estructura institucional jerárquica, de diferencias objetivas que se reflejan en capacidades económicas, académicas y políticas desiguales entre las universidades públicas estatales. En la política financiera priva el argumento de que dar a unas instituciones es quitar a las otras. Con lo cual se mantienen las jerarquías. Desde un contexto de restricción económica, donde el subsidio ordinario no alcanza más que para mantener

⁷De mejoramiento del profesorado, de becas a los estudiantes, de infraestructura y modernización administrativa, para citar algunas.

la operación institucional, el volumen de recursos que reciben las universidades, su manejo eficaz y eficiente, es importante para conseguir capacidades que permitan competir por fondos adicionales, ubicados en una bolsa limitada de recursos. En la búsqueda de más recursos para cumplir sus cometidos es que el gobierno filtra a las instituciones el conjunto de políticas públicas que orientan el sistema de educación público.

En el marco de esta política de financiamiento a la educación superior se encuentran una serie de repercusiones para las universidades públicas. La primera es que la división en el subsidio, entre ordinario y extraordinario, ha trastocado la noción de lo público. Si bien hasta los años ochenta del siglo pasado la diferenciación público/privado⁸ en este nivel educativo había sido muy marcada (Levy 1986), se han gestado cambios que hoy hablan de la privatización de la universidad pública.⁹ A la competencia por fondos extraordinarios se le ha asociado con la introducción de criterios de mercado.

Debido a consideraciones que ha hecho el propio gobierno acerca de que la universidad pública es sinónimo de ineficiencia e ineficacia, la competencia por fondos adicionales se ha vuelto el mecanismo adecuado para superar tal situación. El combate a ambas se ha dado por medio del financiamiento, el cual permite al gobierno federal ejercer un control a distancia sobre las instituciones que, supuestamente, coadyuva al logro de objetivos y metas nacionales.

La universidad pública es sostenida, principalmente, con subsidios otorgados por el gobierno y no tiene fines de lucro.¹⁰ El carácter público de las universidades estatales es reconocido jurídicamente por el Estado, en el cual quedan subsumidas. El Estado, a través de sus órganos de gobierno,

⁸La dicotomía público-privado ingresó al mundo de las ciencias sociales para delimitar el campo de la investigación. Un término se determina con relación al otro: "aumentando la esfera de lo público disminuye la privada" y viceversa (Bobbio, 2005), aunque no es así del todo. Porque en lo privado se pueden producir bienes públicos y en lo público bienes privados. Resalta, asimismo, la idea de Habermas (2002) de que lo público es un principio organizativo del orden político. El dominio de lo público es aceptado y respetado por todos; en el se establecen o no los acuerdos sociales. Su existencia es vital para la democracia.

⁹La noción de lo público y la polémica entre lo público y lo privado es un asunto conceptual complejo y de trascendencia en el campo educativo. Sobre la noción de lo público es fundamental revisar las obras de Habermas (2002), Arendt (1974) y Bobbio (2005). El tema de la universidad pública en México fue abordado por Casillas y De Garay (1993).

¹⁰Desde luego, el carácter público de las universidades no se agota en esta definición. Pero, ciertamente, su dependencia financiera del gobierno resalta aquí para los fines de este estudio. Hay diversos enfoques teóricos para analizar las interrelaciones entre las universidades y los gobiernos cuando las primeras dependen financieramente de los segundos (Kulikova, 2007).

funda y financia a sus universidades.¹¹ Se da por supuesto que las universidades públicas producen bienes públicos.¹²

Una segunda repercusión de la política educativa en materia de financiamiento es que a través de la distribución de los recursos se producen diferencias entre las universidades, que impiden que las más retrasadas progresen para acercarse a las más avanzadas académicamente. La distribución de los recursos sigue una lógica inercial, es carente de criterios para asignar el subsidio a las universidades. Esta lógica inercial ha creado una división que cristaliza en la existencia de varios estratos institucionales que, con algunas variantes, se mantienen a través del tiempo.

Lo anterior representa varias cosas. La política de distribución del subsidio ordinario hace que las universidades que reciben menos recursos tengan menos condiciones y capacidades académicas para obtener más financiamiento. Por tanto, con menos condiciones para competir, en comparación con las universidades que reciben porciones más sustanciales del subsidio. También, quedan con menos capacidades para negociar con el gobierno. Reciben un menor prestigio en el mundo educativo.¹³

Una tercera repercusión de la política de financiamiento es que para fijar el monto del subsidio y su distribución entre las universidades públicas interviene una multiplicidad de actores en el escenario político. Entre ellos, el gobierno federal es el actor protagónico, juez y parte en la evaluación, pues diseña y ejecuta todo el conjunto de políticas educativas que se aplican a la educación superior, a partir del presupuesto presentado por la Secretaría de Educación Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de su aprobación por el Congreso de la Unión. En la negociación juegan un papel relevante la Asociación de universidades e Instituciones

de Educación Superior, las autoridades, y en alguna medida el sindicato de cada universidad. De esta suerte, los recursos que se otorgan y se reciben, y por tanto la posición que se ocupa en la jerarquía institucional, obedecen a un juego político que se ha vuelto bastante complejo en el contexto de la democratización del país.

Así, la política financiera y la estratificación institucional que conlleva están ligadas a la desigualdad de las universidades públicas. La estratificación y la desigualdad también se asocian al juego político entre los actores y los poderes públicos. La desigualdad institucional es un rasgo del sistema educativo que permanece, que tiene aristas económicas, académicas y políticas. La competencia desigual está vinculada a la expectativa de obtener más. Como ya se dijo, consigue que se filtren las políticas a cada universidad, el control gubernamental a distancia y un cierto equilibrio, en medio de múltiples tensiones, entre los actores. El equilibrio permite que se pueda reproducir el sistema. El equilibrio político de la desigualdad hace que se altere lo menos posible la ubicación de cada universidad en la jerarquía del sistema. Desde la posición que guarda cada universidad en la jerarquía, se juegan los límites y posibilidades para educar a los jóvenes y producir conocimiento pertinente al desarrollo de la sociedad local.

Actualmente, es importante analizar cómo se configura la desigualdad entre las universidades públicas estatales a partir de la política que sigue el gobierno para distribuir el subsidio. Fijarnos en cuál ha sido la racionalidad de la gestión educativa y qué resultados se han logrado en términos de diferenciación y desigualdad para que se desarrollen las universidades públicas estatales del país. Presentaremos, primero, el marco en el que se mueven y se ubican las universidades públicas.

El contexto de la educación superior

Para analizar la situación que rodea a las universidades públicas en México, y el papel que juegan en la educación superior del país, es bueno tener en mente dos ideas. Una es acerca de la importancia socialmente atribuida a la universidad pública, a partir de la cual no cabe duda que es necesario fortalecerla. La otra es que el cambio educativo requiere un enfoque de conjunto, porque, como veremos, existe una estratificación institucional que se reproduce e impide un progreso en el que todas las instituciones avancen y disminuyan sus distancias académicas. Veamos algunas caracte-

¹¹En su ensayo sobre las transformaciones de la universidad pública en América Latina, Brunner (s/f) señala que con la declaración de nacional, la universidad cayó en el mecenazgo del Estado, ya que "pasó a ser sostenida exclusiva o principalmente por los recursos provenientes de la hacienda pública" (p. 5).

¹²La noción de bien público hace referencia a aquello que abre igualdad de oportunidades. Un bien público es inclusivo y puede compartirse por todos. El Estado tiene la función de tutelar que todos tengan acceso a los bienes públicos. Para Marginson (2005), el carácter de la propiedad en la educación superior, público o privado, no es tan relevante como sus resultados (bienes públicos/privados). A su consideración ambos tipos de universidad producen ambos tipos de bienes. Este autor sostiene que los atributos de público y privado son variables en el tiempo y en el espacio, como de hecho ha ocurrido en México donde a lo público, en los últimos lustros, se le han aplicado medidas que vienen del campo de lo privado.

¹³Hay diversos enfoques teóricos en la literatura a través de los cuales se analiza cómo responden las universidades ante un medio social y educativo complejo. Véase, entre otros, el ya citado texto de Kulikova (2007).

rísticas generales de la situación y algunos aspectos de cómo aparece, en un inicio, la diferenciación institucional.

En México, la demanda creciente de educación superior ha implicado el crecimiento del sistema educativo y su diversificación. En el 2005 se había llegado a 2,107 instituciones en este nivel. De ellas, 33.2 por ciento eran públicas y absorbían 67.3 por ciento de la matrícula, de un total de 2'613,466 miles (cuadro 1 del anexo). La matrícula de las instituciones públicas había experimentado una tendencia a disminuir su proporción respecto a la privada. Pero desde el año 2001 se ha mantenido en torno a los dos tercios.¹⁴ En este lapso, creció el volumen de estudiantes en el sector público, que de 1'467,023 en el 2000 pasó a 1'647,111 en el ciclo escolar 2005-2006. Las universidades públicas en el país atienden al 43.1 por ciento de los estudiantes (1'093,700 en el ciclo escolar 2004-2005) en 37 instituciones de las cuales 34 son estatales y las otras tres federales.

Ha habido oportunidades de educación en este nivel escolar, pero no las suficientes, toda vez que no se alcanzaron las metas propuestas en el pasado Plan Nacional de Educación (2001-2006). En él se estableció atender a un total de 2'800,000 entre la población de 19 a 23 años. Según los datos de la ANUIES (2006: 56) la tasa bruta de cobertura¹⁵ para este mismo grupo etario en el ciclo 2004-2005 fue de 24.7 por ciento, sin contar el postgrado. Sólo en 14 de las 32 entidades federativas del país se rebasa el promedio nacional. Las diferencias son muy grandes, pues en el Distrito Federal la tasa bruta de cobertura va más allá del 46 por ciento, mientras que en Chiapas alcanza sólo 13.9 por ciento. Agregaríase que cuatro entidades del norte, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas tienen tasas por encima del 30 por ciento. En contraste, Chiapas y Oaxaca tienen tasas menores al 15 por ciento y Quintana Roo menor a 20. Es importante recalcar que el nivel de cobertura estatal es un indicador del contexto educativo, de atención a la demanda, en el que opera cada una de las universidades públicas estatales, y un factor de diferenciación.

Para cubrir el aumento de la matrícula, elevar las capacidades académicas de las instituciones y romper las diferencias y desigualdades que existen

¹⁴Se puede formular la hipótesis de que la matrícula del sector privado encuentra su límite de crecimiento en la distribución del ingreso nacional. Lo cual tiene implicaciones para que el gobierno abra nuevas instituciones para sortear el crecimiento de la demanda.

¹⁵La tasa bruta de cobertura es un indicador impreciso ya que no considera una serie de situaciones demográficas que lo hacen variar sustancialmente. Sin embargo, es el que se utiliza oficialmente para fines de las políticas educativas.

en el territorio en materia de cobertura es fundamental que se cuente con recursos económicos más grandes. Desde hace tiempo existe la idea de que a la educación superior hay que dedicarle el 1 por ciento del producto interno bruto. Pues bien, la evolución del gasto federal en educación superior de 2000 al 2005 nunca alcanzó una cifra mayor al 0.65 por ciento del producto interno bruto (PIB), siendo que para el año 2006 disminuyó por abajo del 0.60 del PIB.¹⁶ Además, el subsidio federal extraordinario ha tenido una variación negativa, del 2001 al 2006, en cuatro de los programas que le permiten a las universidades tener recursos para sus tareas sustantivas.¹⁷ Las finanzas dedicadas a las universidades públicas no presentan un panorama halagüeño.

El gasto que los gobiernos federal y estatal dedican a las universidades públicas ha cambiado con el tiempo. Se ha dado una tendencia a que el primero disminuya su contribución proporcional, que pasó de 70.2 por ciento en 1991 a 64.6 en el 2003 y a 66.5 en el 2005.¹⁸ En Veracruz, el gobierno local aporta más de la mitad al gasto de su universidad. En Coahuila, Sonora y Quintana Roo la participación del gobierno local es paritaria con el federal. En otras seis entidades, el gobierno local cubre más de dos quintas partes del subsidio ordinario. Se aprecia, por el contrario, que hay cinco universidades que dependen en más del 85 por ciento de fondos de la federación para su subsistencia. Ellas son las universidades de Durango, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Yucatán (cuadro 2 del anexo).¹⁹ Desde nuestro punto de vista, el grado de dependencia del subsidio federal, en combinación con el estatal, condiciona en buena medida las posibilidades de desarrollo institucional y el juego político para que las autoridades institucionales puedan promoverlo.

La diferenciación y la desigualdad institucional

En nuestro país un primer elemento de diferenciación de las universidades públicas es el monto del subsidio que reciben. Como se sabe, el subsidio

¹⁶Véase ANUIES 2006, p. 167.

¹⁷*Ibidem*, p. 165. Los programas son: Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, Fondo para la Modernización de la Educación Superior, Programa para el Mejoramiento del Profesorado y el Fondo de Inversión para las universidades Públicas Estatales.

¹⁸Los datos provienen de Muñoz (2006: 90) y de Rubio (2006: 200).

¹⁹En el cuadro no se consideran entre las universidades federales a la universidad Autónoma de Chapingo, a la universidad del Ejército y la Fuerza Aérea y la universidad Agraria Antonio Narro porque no forman parte del sistema de la SEP. Tampoco está considerada la universidad Autónoma de la Ciudad de México entre las estatales.

ordinario se divide entre las universidades públicas federales y las estatales, además de otras instituciones públicas. Del subsidio total que se dedica a las primeras dos, las universidades federales absorben aproximadamente dos quintas partes del total. En el cuadro 3 del anexo, se presenta el porcentaje del subsidio que recibió cada universidad pública estatal para los años de 1998, 2003 y 2005. Las federales aparecen agrupadas. A las universidades públicas estatales las ordenamos de más a menos según la cantidad del subsidio que recibieron en el 2003. El primer grupo está compuesto por aquellas universidades que recibieron 1,000 millones de pesos o más, que son seis. El segundo grupo, que son 13, representa a aquellas cuyo subsidio varió entre 500 y 999 millones de pesos. Y el tercer conjunto, compuesto por 15, cuyo subsidio fue hasta los 499 millones.

Lo primero que se nota en el cuadro es que las universidades federales absorben alrededor de dos quintas partes del subsidio. Entre 2003 y 2005 tuvieron un ligero incremento del 2 por ciento. Enseguida, se puede apreciar cómo se agrupan las universidades por el monto del subsidio. Se confirma que los porcentajes que recibe cada universidad pública estatal presentan muy pocas variaciones a través del tiempo. Hay una inercia en la distribución. Por tanto, los tres grupos se mantienen en el tiempo, tal como los hemos dividido, con excepción de la de Chihuahua y la de Querétaro, cuya ligera reducción en el subsidio las ubicaría en el estrato más bajo en el 2005.

Si el análisis lo enfocamos sólo a las universidades estatales (cuadro 4 del anexo) y prestamos atención a algunos de sus indicadores se puede ver que en el conjunto de universidades hay disparidades entre el monto del subsidio, el tamaño de la matrícula y las características académicas. El volumen de la matrícula no guarda necesariamente relación con los recursos económicos que reciben las universidades. Hay universidades que reciben un porcentaje del subsidio inferior al porcentaje de la matrícula que atienden y viceversa. Pero sobresale que en el estrato donde el subsidio es más bajo, las 15 universidades atienden a casi un tercio de la matrícula de los Estados y reciben menos de una quinta parte del subsidio. Este es uno de los sentidos que muestran la desigualdad en la distribución de los recursos económicos.

Por otro lado, se aprecia que en el primer estrato, las universidades de Guadalajara, Nuevo León y Puebla, tienen las cifras más altas de investigadores nacionales en todo el conjunto y representan el 30.2 por ciento.²⁰ En

el estrato intermedio, siete de las 13 universidades tienen cada una más de 100 investigadores nacionales, mientras que en el último estrato 13 de las 15 universidades incluyen apenas al 9.2 por ciento de todos los investigadores nacionales que hay en los estados de la República.²¹

La existencia de investigadores nacionales de alguna manera refleja las potencialidades de investigación de las instituciones y su fuerza académica. Si ello es así, entonces el problema es que las más débiles no pueden fortalecerse porque les faltan recursos. Y no se les brindan porque no tienen condiciones de desarrollar sus fortalezas académicas. De hecho, uno de los problemas más importantes con la investigación científica en las universidades públicas es su alto grado de concentración. Trece universidades, de las 34, tienen el 73 por ciento de los investigadores nacionales que están en los estados de la República.

En suma, con estos datos tan sencillos se aprecia que las universidades en el estrato más bajo reciben una proporción del subsidio menor a la proporción de alumnos que tienen. Y los atienden con muy pocos recursos académicos de alto nivel. A esto nos referimos al decir que a un tipo de desigualdad le siguen otras formas de desigualdad. Si bien la diferenciación en un sistema educativo no es mala *per se*, ocurre, en este caso, que la política que la estimula también provoca desigualdades que terminan por cerrarles posibilidades de avance a las universidades con más desventajas, en un contexto de escasez económica y de competencia por recursos extraordinarios.

Es de señalar, entonces, que cada universidad opera en un entorno social y educativo que le abre o le cierra posibilidades de desarrollo, un entorno al que contribuye según sus capacidades. Estas últimas se aprecian, en alguna medida, por los recursos con los que cuentan, dado el volumen de la matrícula. En el cuadro 5 hemos clasificado a las universidades según el nivel de la tasa bruta de cobertura estatal y según el nivel de la relación del subsidio sobre la matrícula. En cada una de las celdas se inscriben las universidades, la proporción de la matrícula, del subsidio y de investigadores nacionales.

El cuadro establece un mosaico de diferenciación. Se señalarán algunas diferencias que nos parecen relevantes. La proporción del subsidio que reciben las universidades varía casi a la par con la tasa bruta de cobertura

cruzana también caen en los rangos más altos, pero Tamaulipas y Sinaloa forman parte de los rangos medio y bajo respectivamente.

²¹Las universidades de Oaxaca y Quintana Roo, que están en este estrato, no aparecen en el ranking de las 100 mejores universidades del país. Se agrega a ellas Guerrero. Las tres sumadas apenas alcanzan la cifra de 52 investigadores nacionales.

²⁰La universidad de Guadalajara y la de Nuevo León están entre las cinco universidades estatales mejor evaluadas en el "Gran Ranking" de 2008 realizado por Selecciones. Puebla y la Vera-

estatal. A nivel agregado, esta última parece ser un criterio de distribución que tal vez haya guiado a la política educativa. Sin embargo, hay que desagregar el dato para que emerjan las diferencias y sus consecuentes desigualdades.

Son tres las universidades, Colima, Nayarit y Campeche,²² que se encuentran en entidades demográficamente pequeñas con una alta tasa de cobertura, las que reciben un subsidio por alumno más alto. En contraste, las universidades de Guerrero, Estado de México, Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala, se ubican en entidades donde la tasa de cobertura es muy baja lo mismo que la relación de subsidio por alumno.

Las 11 universidades que caen en el rango medio de subsidio por matrícula agrupan casi a la mitad de los investigadores nacionales (48.3 por ciento). La proporción del subsidio que reciben (51.6 por ciento) es ligeramente superior a la matrícula que atienden (48.3 por ciento). Las de Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas, que recibían subsidios por arriba de los 1,000 millones de pesos en el 2003 (cuadro 2), se encuentran en entidades federativas con una alta cobertura y en un nivel medio de la relación del subsidio por alumno.

Finalmente, están las universidades que tienen un bajo nivel en la relación subsidio/matrícula. Este conjunto, que agrupa a 14 universidades públicas estatales, es en el que hay una mayor diferencia entre la matrícula que se atiende y el subsidio que se recibe. En este grupo de instituciones se cubre más de un tercio de la matrícula de los estados (36.6 por ciento) pero se recibe un subsidio apenas por encima de un cuarto del total (26.6 por ciento) dedicado a las universidades públicas estatales.

Las universidades se distinguen, además, en que las que tienen una alta relación subsidio/matrícula, con la excepción de la Veracruzana, son instituciones relativamente pequeñas (8,000 alumnos en promedio). Se diferencian de aquellas universidades ubicadas en las entidades con baja tasa de cobertura y bajo nivel subsidio/matrícula que, con la excepción de Tlaxcala, atienden a más de 20,000 estudiantes en promedio.

Los datos y el análisis muestran varias cosas. Una, que se trata de un conjunto institucional altamente diferenciado por las oportunidades de escolaridad superior que hay en las entidades federativas y por la relación del subsidio sobre el volumen de la matrícula. También por lo que respecta

²²Que no sobresalen por tener una buena imagen de su calidad en el contexto del sistema educativo, según el ranking de Selecciones, que es el único que se hace público en el país.

a su calidad, vista por los investigadores nacionales que agrupan y, consecuentemente, por sus potencialidades para producir conocimiento.²³

Los resultados, hasta aquí, enfatizan que la diferenciación de las universidades está ligada al monto del subsidio federal que reciben, al apoyo económico de los gobiernos estatales, al tamaño de las instituciones, al contexto demográfico y educativo en el que operan y a sus potencialidades para hacer investigación. Por la manera como aparecen las diferencias, creemos que éstas están igualmente ligadas a criterios de corte político que no necesariamente aparecen en datos como los que manejamos.

La combinación de todo este conjunto de factores, que en el caso de cada Universidad es específica, suponemos que tiene relación con la desigualdad en las capacidades académicas y con la capacidad de gestionar y la fuerza política que pueden llegar a tener los rectorados para negociar las condiciones y posibilidades de desarrollo institucional. Asimismo, con la fuerza política que cada rectorado tiene en su institución derivada, entre otras cosas, de sus capacidades para gestionar recursos.

La información, asimismo, permite precisar a qué universidades y entidades federativas hay que apoyar con recursos para aumentar la cobertura y la equidad de oportunidades. La información que aquí se ofrece es pertinente a los propósitos del Programa Sectorial de Educación (2007-2012) en el que se propone elevar la cobertura del 24.3 al 30 por ciento, así como equilibrarla entre las entidades federativas apoyando a aquellas en que es inferior al 25 por ciento.

La jerarquía institucional, las diferencias y las desigualdades entre las universidades vistas a la luz de la política pública es un asunto que tiene que insertarse en un marco discursivo más amplio, en el que se encuentra cómo se piensa la universidad pública en el México de hoy. Por lo pronto, recuperamos el enfoque que sostiene la hipótesis de que los intercambios entre las universidades públicas y los gobiernos federal y estatal se llevan a cabo en un marco de control y de relaciones de subordinación, en virtud

²³En el país, el Consorcio de universidades Mexicanas (Cumex) es una asociación por la calidad de la educación superior. Esta asociación agrupa a 17 instituciones, de las cuales 14 son universidades públicas estatales. Se dice que esta organización es un espacio común de calidad, flexible y socialmente pertinente a los grandes problemas nacionales y frente a los retos de la globalización y la sociedad del conocimiento. Se entiende que 50 por ciento de las universidades públicas estatales que no están afiliadas, o no quieren pertenecer a la asociación o no cumplen los requisitos para ser miembros de ella. Pero lo cierto, y lo que importa para los fines de este estudio, es que entre las propias instituciones se establece una diferenciación por criterios de calidad. Las 14 universidades agrupan a casi dos tercios de los investigadores nacionales que están en las entidades de la República, pero en realidad son nueve las que los concentran (55 por ciento).

de la dependencia que tienen las primeras del subsidio público. Que por la vía de este modo de relaciones se gestan cambios en las formas de conducir a las instituciones, para que éstas se alineen a las políticas del gobierno, lo cual ha puesto límites a la autonomía.

Una problemática política compleja

La política educativa, en medio de la escasez de recursos financieros para manejar el sistema educativo, insiste en la necesidad de ampliar la cobertura y equilibrarla territorialmente. A las universidades se les exige, además de la ampliación de la matrícula, elevar la calidad de sus resultados. Pero se les escatima el subsidio. Y el problema no para ahí. Los recursos que existen se retrasan frecuentemente en su entrega. Las universidades, en mayor o menor grado, tienen pasivos y plazas no reconocidas, cuya carga no les ha permitido sanear sus finanzas para un desarrollo institucional estable y sostenido. Frente a la escasez se les pide que desarrollen fuentes alternativas de financiamiento, lo cual es difícil porque el entorno social en el que operan no siempre es propicio para tal efecto. Obstáculos, casi todos de origen económico, que han tenido repercusiones para modificar la gestión administrativa, la forma que han adoptado los rectorados y la gobernabilidad institucional.

La dependencia de los recursos públicos y de las decisiones centrales del gobierno federal ha permitido que se impongan criterios homogéneos de operación a las universidades estatales para su desarrollo institucional. Una de sus repercusiones ha sido que los rectorados necesiten ejercer un claro control político sobre sus comunidades y mantener relaciones de sumisión frente los dictados del gobierno federal. La administración universitaria busca generar condiciones para que la comunidad se vuelva proclive a concursar por fondos extraordinarios y cumplir con las exigencias de los programas del gobierno para el fortalecimiento institucional. La dependencia de las universidades públicas estatales del subsidio federal, el manejo político que se hace del subsidio, las diferencias entre los gobiernos federal y estatal sobre la conducción de las universidades, y una mayor diversidad de actores con intereses sobre la educación superior, han implicado que los rectorados sean los que se fortalezcan para negociar los recursos, replicando la centralización de las decisiones y acciones sobre el plano institucional.²⁴

²⁴Sobre el poder universitario véase, entre otros textos de Acosta, el publicado en 2006. Sobre el contexto social y político en el que se inserta la gobernabilidad universitaria puede verse el ensayo de Ibarra (2006).

Para satisfacer las demandas que acarrearán las políticas educativas, las universidades han tenido que implantar sistemas burocráticos más rígidos, en términos de la disciplina a las normas que les son dictadas por la federación. La planeación estratégica y la evaluación de resultados de individuos, programas e instituciones han ampliado el peso político de la administración central de las universidades. Al interior de las casas de estudios se han transformado, ampliado y profundizado las maneras de controlar el trabajo y el desempeño de los académicos y de las instituciones por medio de una mayor supervisión.

Los rectorados tienen que hacer gestiones con los dos niveles de gobierno en un medio político en el que se ha diversificado el número y la calidad de los actores que tienen intereses y participan en la educación superior. Actualmente, los rectores de las universidades buscan alianzas con las fracciones parlamentarias de los congresos federal y estatal, hacen cabildeo para ampliar los recursos de su institución. Y es frecuente que cuando el dinero no alcanza, o la federación no lo entrega oportunamente, se tenga que recurrir a los buenos oficios del gobernante en turno para resolver el problema. La dimensión económica de la vida universitaria y las capacidades de gestión de recursos de los rectores son cuestiones políticamente cruciales que se ligan a las oportunidades de desarrollo académico y consecuentemente a la desigualdad.²⁵

Durante los últimos lustros se ha venido dando un cambio en las relaciones del gobierno con las universidades, que ha significado que el Estado vaya modificando la visión de la universidad que quiere construir. Conforme al cambio de visión se ha pasado de un modelo de relaciones de patronazgo financiero a un modelo de financiamiento volcado al desempeño, supervisado a distancia. De ahí que las políticas que se han establecido busquen inducir cambios en la organización de las universidades y en su vida académica por la vía del financiamiento extraordinario, con lo cual se ha alterado la noción de lo público a favor de lógicas de mercado, los grados de libertad en el ejercicio de la autonomía y los valores de la academia.

²⁵La tramitación de recursos por parte de cada universidad se ha vuelto un asunto delicado, y hasta indigno a los ojos de los analistas y observadores de la política financiera a la educación superior. J. Medina Viedas (Campus, 289) asienta en su columna que "los rectores (de las universidades públicas estatales, el paréntesis es mío) hacen antesala, piden, ruegan, solicitan, cabildan; van, vienen, solos o acompañados de sus gobernadores o de sus consejos universitarios, hasta conseguir al menos en parte lo que necesitan. Esto parece un proceso sencillo. No lo es. Molesta a todos. A los funcionarios federales, a los gobiernos locales, a los legisladores, pero sobre todo a los rectores que se ven envueltos en la situación esquizofrénica de actuar en representación de una institución pública autónoma y acudir en ese plan de peticionario gestor ante las áreas del poder político".

En suma, la problemática de las universidades públicas está relacionada con aspectos de su economía y de su vida política que resultan fundamentales para cumplir con sus objetivos académicos. Pensamos que hay una serie de aspectos políticos que, por su lado, tienen que ver con la diferenciación y la desigualdad institucional, lo que es tema para nuevas investigaciones.

Segunda parte

En esta sección presentamos dos puntos que acompañan la discusión de las políticas educativas y la existencia de diferencias y desigualdades entre las universidades. Veremos, en primer término, que hay una querrela por la universidad pública alimentada por dos visiones institucionales que se reflejan en las políticas educativas. Son visiones de lo educativo enmarcadas en paradigmas que están en pugna y que influyen en el diseño y aplicación de las políticas que orientan a las universidades públicas. Sobre una de estas visiones, después, partimos a repasar y a enfatizar el carácter público de la universidad, con base en el cual debería orientarse su conducción.

Una cuestión de fondo

Las universidades públicas han sido un pilar para la modernización de México (Loaeza, 1999). Pero recientemente se han desenvuelto en un clima de crítica constante contra su eficiencia y con demandas crecientes de la sociedad. Todo ello ocurre en medio de una problemática económica y política bastante compleja. Forma parte central de esta problemática la reducción de la esfera de lo público. Que ha sido acompañada por el debilitamiento de las instituciones²⁶ que, como la universidad, juegan un papel trascendente justo en mantener y recrear la esfera pública. Lo cual resulta paradójico por la importancia que tiene la academia, la información sistemática y la producción de conocimiento en las universidades públicas para la construcción de una vida democrática en la sociedad (Giroux, 2004). Claramente dicho, una esfera pública vital y dinámica es esencial para que opere la universidad pública, y esta última es crucial para que exista la primera de una manera sana. Aquí, como en otros países, la imposición de

las visiones de mercado ha corrido de la mano de la reducción de la esfera de lo público.

La universidad pública se encuentra en el centro de la disputa por la educación. Tal disputa se nutre de las distintas visiones que tienen los actores sobre lo que es y sobre lo que se quiere que sean las universidades públicas en el país, lo cual tiene influencia sobre la estratificación y la desigualdad institucionales, desde nuestro punto de vista. La pugna es entre autonomía y control, entre la educación como un bien público o como un servicio subordinado a leyes de mercado. Entre una visión que busca equidad en las oportunidades para que las universidades progresen académicamente y una visión en la que se establecen rangos institucionales en función de criterios y condiciones de mercado con los cuales se juzga a la academia.

La visión igualitarista de la universidad se sustenta mayormente en las comunidades académicas y entre algunos directivos universitarios. Considera que la buena marcha de la vida académica de las universidades se asocia a su libertad creadora. La universidad pública se concibe como una institución políticamente independiente, con una composición heterogénea de su alumnado. Se le entiende como un espacio que tiene condiciones de regirse por sus propias leyes y establecer sus planes de crecimiento y consolidación institucional. Un lugar donde se junta la investigación con la docencia, con posibilidades de cultivar todos los campos del saber, y donde se forman investigadores y profesionistas con instrumental científico. Es un ámbito de reproducción de la cultura. La universidad está ligada a proyectos de desarrollo, impulsados sobre todo por el sector público, y busca que el desarrollo de la sociedad sea integral.

En esta visión se piensa que el Estado debe otorgar un apoyo suficiente y oportuno a las casas de estudio para que puedan progresar académicamente según intereses y necesidades de las instituciones y de su entorno social. En el sistema educativo se aceptan las diferencias entre las universidades públicas, en agrupaciones o estratos institucionales, pero no necesariamente debidas a criterios de política económica, toda vez que se considera que la distribución del subsidio debe estar orientada racionalmente con arreglo a fines de superación estrictamente educativos y académicos.

El otro paradigma, para presentarlo en breve, se sostiene en diversos círculos de poder. Aprecia a la universidad pública como una institución sujeta a la planeación estratégica, haciéndola un ente reactivo a los programas y al control del subsidio. Acepta que el Gobierno tenga injerencia en su vida académica. Se trata de una institución cuyos recursos están sujetos a sus

²⁶La política gubernamental de evaluación y control a distancia ha tenido el efecto de desinstitucionalizar a las universidades. La idea de desinstitucionalización se recoge de Suárez y Muñoz (2004).

logros mediante la evaluación. Una institución que tiene que ser eficaz, eficiente, preparada para la competencia por recursos, inserta en el capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1997), con procesos de gestión gerenciales relacionados con lógicas de mercado aplicadas para forzar la competencia. Esta visión ha orientado, en parte, las políticas públicas en educación superior ligadas a la estratificación institucional durante los últimos lustros.

Los paradigmas mencionados no son los únicos y en la práctica el curso educativo, en ocasiones, hace una mezcla de los mismos para sustentar las políticas de educación superior. Sin embargo, en el debate aparecen como paradigmas en competencia. El debate gira, también, en torno a sus repercusiones para desarrollar el conjunto del sistema. Desde el ángulo de la esfera pública, el debate argumenta a favor de realizar la aspiración de las instituciones públicas de volverse universidades de investigación, con proliferación de todos los campos de conocimiento, en un sistema de educación superior integrado. Lo cual ameritaría una política financiera distinta a la que se ha venido ejecutando, con ampliación de la cobertura y disminución de las desigualdades regionales e institucionales.

La perspectiva economicista argumenta a favor del vínculo directo de la universidad con el mercado laboral y el sistema productivo. En esta perspectiva se sostiene que las universidades deben dedicarse fundamentalmente a preparar cuadros de alto nivel para apoyar a la empresa y a la gestión pública de un gobierno de un Estado modesto, en aquellos campos de conocimiento que sean específicos a los intereses de los usuarios. La política financiera a las universidades públicas quedaría orientada por cuestiones pragmáticas como los resultados de los egresados en el mercado laboral y el cumplimiento de indicadores de avance académico, juzgado por la vía de instrumentos de evaluación hechos por las propias autoridades educativas.

Estas dos grandes visiones son el sustrato que nutre las políticas de educación superior que han impulsado la actual situación del sistema educativo. La perspectiva que favorece las lógicas de mercado es la que ha cobrado influencia recientemente en la visión y en la práctica política que tienen las autoridades gubernamentales con relación a las universidades públicas. A pesar de ello, no se ha llegado a perder, hasta ahora, el carácter público de la universidad pública. El prisma sobre el cual se cubre el discurso, y algunas medidas que forman parte de la política de educación superior, la entiende como una institución valiosa, necesaria y apropiada para dar respuesta a los problemas de la sociedad. Del carácter público de la universidad y de su valía social nos ocuparemos enseguida.

La universidad: su carácter público y sus vínculos con el Estado y la sociedad

Más allá de estas dos visiones, aquí se reconoce que el “ideal” de universidad pública está dado por su carácter imperecedero y necesario para educar, producir conocimiento y distribuirlo a la sociedad. Las funciones de la universidad son claves para el desarrollo de esta última. Por ser una institución ligada al Estado que sirve al conjunto de la sociedad, la universidad pública requiere de una política de apoyo financiero que le permita irse ajustando a las demandas emergentes que hoy tenemos los mexicanos ligadas a la producción, uso y distribución de profesionales, postgraduados y de conocimiento. Argumentaré, enseguida, por qué las políticas educativas deben tener en alto aprecio a la universidad pública en estos tiempos de riesgos y desafíos, en que se insiste en hablar de la marcha hacia la sociedad del conocimiento en el mundo de la globalidad.

La universidad pública es una institución cuyo funcionamiento es referenciado históricamente en un tiempo y un lugar determinados. Es una institución muy dinámica que no puede entenderse fuera del contexto histórico estructural en el que opera. Está dedicada a educar, a formar al ser humano, su personalidad, a darle una ética y una cultura para que los conocimientos adquiridos sean pertinentes y cobren sentido en su aplicación en la sociedad. Educar a seres humanos que sean libres, creativos y comprometidos con la realidad social en la que están inmersos.

La educación la lleva a cabo por la transmisión, producción y difusión del conocimiento. El conocimiento es su materia de trabajo. También, se dedica a preservar y enriquecer la cultura en la sociedad. La universidad funciona en la esfera de lo público,²⁷ bajo el principio de ser una institución justa, mediante el compromiso con la sociedad y el Estado de otorgar educación a los ciudadanos.

En estos tiempos que se viven en el país es la institución que tiene más y mejores capacidades para producir información y conocimientos con fines propios de desarrollo nacional y local. Cuenta con investigadores reconocidos. Ellos son una pieza clave porque construyen redes académicas locales, nacionales, e internacionales mediante las cuales se accede, para

²⁷La noción de “esfera de lo público” fue introducida en la literatura por Habermas (2002). Es aquel espacio de la existencia social que conecta a la sociedad con el Estado. En su operación real la esfera de lo público es dinámica y no tiene límites precisos; en determinadas circunstancias históricas es fortalecida, en otras es debilitada (Smith, 2003). Sobre la universidad como esfera pública véase el texto de Androz (1998).

que fluyan, la información y el conocimiento producidos en distintas latitudes. Por el desarrollo de la investigación en ella, la universidad pública en México tiene condiciones para identificar los flujos transfronterizos de conocimiento que circulan a nivel mundial para traerlos, transmitirlos y adaptarlos a nivel nacional y local. En el mundo globalizado puede enlazarse para construir espacios universitarios comunes.

La universidad pública en México es la institución que en este momento tiene las condiciones para convertirse en el sitio donde concurren múltiples posibilidades cognitivas (Barnett, 2002). Por tanto, la que tiene la capacidad de crear estructuras con base en el conocimiento para producir modelos culturales que dan sentido al desarrollo de la sociedad y al cambio de las instituciones, lo cual es fundamental para la reforma del Estado. Por haber sido creada para recoger el pasado, interpretar el presente y proyectar el futuro, la universidad pública tiene que ser preservada por políticas públicas que la mantengan en las mejores condiciones de funcionamiento.

Por otra parte, la universidad pública, reiteramos, forma parte del Estado. En el caso mexicano ha sido identificada con el Estado nación que surgió del movimiento revolucionario de inicios del siglo xx. Desde entonces, la universidad pública ha sido uno de los soportes fundamentales del poder político. Ha cumplido con las expectativas de movilidad y bienestar y desempeñado funciones simbólicas que no realizan otras instituciones. La universidad pública está vinculada estrechamente a la actividad estatal. Lo público y lo estatal en ocasiones se confunden. Porque el Estado asume a la universidad como parte del mismo. Es el Estado quien le ha concedido la autonomía. Es mediante la autonomía que la universidad puede ejercer la libertad de cátedra y de investigación, y la crítica. La autonomía es el medio por el cual puede relacionarse con el Estado y mantener compromisos compartidos. En la historia, el Estado la ha hecho parte del proyecto nacional. En el presente y en el futuro inmediato, la universidad pública podrá seguir dando contribuciones al desarrollo. Pero ello supone que en la disputa por la universidad pública, en materia de política educativa, se rebasen los cauces del pragmatismo del enfoque economicista para entenderla como una institución de cultura y ciencia.

Las políticas educativas que funcionan bajo el influjo del mercado, han hecho perder el vínculo estrecho que debe existir entre la educación superior y la esfera de lo público. Esta última ha venido disminuyendo, y para reconstituirla es de suyo importante la universidad pública, que hoy por hoy es el lugar donde se discute todo aquello que es del interés común.

Porque la universidad es el espacio para el debate organizado de la realidad social, el sitio de resistencia intelectual al poder y de generación de pensamiento crítico, cuya fuerza es uno de los principales instrumentos de cambio social.

El carácter público de la universidad deviene de su vocación por atender los problemas nacionales y del entorno social que comparte; tiene una composición social pluriclasista y admite en su interior que sus miembros tengan concepciones comprehensivas distintas del mundo. Acepta la pluralidad. Los resultados de su actividad son públicos:²⁸ se puede acceder a ellos, y están dirigidos a toda la sociedad que le formula demandas, cuya satisfacción sirve al interés y al bienestar común. En este sentido, la universidad pública es una institución abierta.

La universidad pública se liga de múltiples formas con el acontecer en la sociedad. A la universidad le es crucial que el conocimiento pueda traducirse a un lenguaje comprensible por todo público, para vincularse con la sociedad. La conversación interna se debe convertir siempre en una discusión externa. La discusión pública de las ideas es un medio para que la sociedad se apropie de ellas. La universidad pública, además, trasmite sentimientos democráticos para el ejercicio de una ciudadanía responsable, y las personas educadas en ella, animan el intercambio de ideas necesario para la conducción de la vida social y política. Permanentemente, a través del conocimiento y de imbuir nuevos valores, crea los soportes humanos indispensables para la transformación productiva.

Esta concepción de una universidad de carácter público, como institución descentralizada del Estado, vinculada de una manera abierta con la sociedad y favorecida con los fondos públicos, es la que está en disputa entre los actores políticos de la educación. Como vimos en la primera parte, viene funcionando en medio de un clima en el que la política financiera ha diferenciado y jerarquizado a las universidades públicas, creando desigualdades que son perjudiciales para el avance de la docencia, la investigación y la cultura.

Si bien la universidad pública en México tiene en su concepción componentes como los arriba mencionados, con todas las diferencias que aparecen en el territorio, las políticas oficiales del gobierno federal las distinguen de las universidades tecnológicas y las politécnicas. La diferenciación también se viene realizando entre aquellas instituciones que se dedican

²⁸En sus resultados encuentra su "razón de ser social" (Marginson, 2005).

fundamentalmente a producir profesionistas y las universidades de investigación, tal como se les conoce en el sentido humboldtiano. Entre las que cultivan sólo algunas disciplinas de las que tienen una agenda muy amplia en las ciencias y las humanidades. Si bien hay que observar todas estas diferencias, lo que aquí se ha podido ilustrar es que el rasgo principal del sistema de universidades públicas estatales consiste en sus diferencias de acceso a los recursos económicos y las desigualdades que de ahí se derivan para el desarrollo académico institucional. Hay un buen número de universidades estatales débiles académicamente que operan en lugares de la república donde hay una mayor marginación social, siendo su superación uno de los principales desafíos en los años por venir.

Consideraciones finales

De lo expuesto, hay que retomar dos puntos. Primero. El gobierno federal financia la mayor parte de la educación superior pública. El subsidio ordinario ha seguido una distribución guiada por la inercia, en la mayoría de los casos. Esto es, una distribución de los recursos que se fija en función de lo que se asigna en los años previos y no en función de las necesidades y programas de las instituciones. Esta forma de operar estratifica a las universidades y tiende a reanimar el círculo perverso entre mala calidad y escasos recursos financieros.

En este estudio se ha podido apreciar que la diferenciación va más allá de indicadores estrictamente económicos. Se expresa en función del contexto educativo (vía la cobertura), de la relación entre el subsidio y la matrícula y de los soportes intelectuales para hacer investigación. Mediante este ejercicio aparecen criterios que pueden orientar la política del gasto para fortalecer a las universidades más débiles y, en consecuencia, para que se ajusten las condiciones de competencia entre las instituciones.

Por ahora, los resultados de este estudio ilustran consistentemente que hay un puñado de unas 10 a 15 universidades que requieren ser atendidas de manera especial por las políticas educativas, para que puedan avanzar hacia el promedio de las capacidades académicas del conjunto. Una política donde la equidad esté enfocada al plano institucional.

La política financiera a la educación superior y otras políticas educativas han incentivado las diferencias institucionales entre las universidades y la desigualdad. Lo que es más, implican que las universidades públicas

estatales menos favorecidas continúen retrazándose académicamente. Las circunstancias por las que atraviesa el país exigen nuevas líneas de política educativa, y que las universidades sean proclives al cambio institucional.

Las políticas educativas podrían considerar a las universidades públicas estatales como agentes principales de socialización e integración a la vida ciudadana y, correlativamente, el lugar donde subsiste el pensamiento humanista. Esta dimensión de la política es de esencia porque lleva a considerar que sin sus universidades públicas México sería otro. Sin sus universidades públicas y sin el desarrollo de todos los campos disciplinarios en ellas, México no tendrá condiciones de insertarse en la era del conocimiento, a la globalización.

La política educativa haría bien en considerar que la Universidad pública estatal es la conexión local para acceder al conocimiento científico universal. Es un espacio fundamental para la circulación de las ideas en el país. En esta etapa requiere cambiar algunos contenidos de sus funciones para cumplir nuevos papeles. Siendo uno de los más importantes volverse un agente que influya efectivamente en el cambio social de su entorno. Como han señalado varios autores (Coraggio, 2002 y Suárez, 2006) la universidad puede cambiar y volverse un agente para constituir e integrar actores locales comprometidos con proyectos de desarrollo del entorno. La universidad funciona como gestora y mediadora de un conocimiento pertinente a la solución de los problemas locales.

En sus diferencias, cada universidad estatal opera en un territorio político. En él, la universidad estatal ha contribuido y contribuirá a la construcción del Estado local. A medida que la universidad defina agendas con las prioridades de desarrollo, tenga capacidad de convocar a los actores y defina estrategias para que las lleven a cabo, la esfera pública ganará fuerza. Y también en esa medida la universidad estatal se volverá un actor político principal y ganará poder y prestigio.

Por lo pronto, habrá que reconocer que las universidades públicas estatales han sido un estímulo al desarrollo económico local e impulsoras de la equidad social. La gran mayoría de las universidades públicas del país ha gozado de estabilidad política, en los últimos tiempos, lo cual ha sido una enorme contribución para la alternancia y la transición a la democracia en las entidades federativas.

En un medio institucional tan diferenciado, las políticas de educación superior podrían dar impulso a las universidades más fuertes, en el entendido de que contribuyan al desarrollo académico de las más débiles.

Estimular a los gobiernos locales para que se comprometan con más recursos y el logro de una mejor educación superior en su Estado. Se trata de reconocer la diferenciación y volverla un rasgo positivo. Para construir un sistema de educación superior basado en las diferencias, vasto, con vasos comunicantes entre las universidades y entre ellas y los actores locales. Un sistema en el que cada unidad pueda vincularse al movimiento de la educación superior nacional e internacional. Un sistema de universidades públicas que forme parte de un proyecto político conectado al desarrollo nacional y local.

Dos ideas más. Del análisis surge con fuerza que los recursos que se otorguen vía el subsidio, necesitan tener en cuenta las peculiaridades de cada universidad, de su entorno educativo y político, por aquello de que unos gobiernos estatales son más proclives que otros para auxiliar a la universidad. La otra idea es que las políticas educativas han puesto una camisa de fuerza al desarrollo institucional, con lo cual, las estructuras de gestión de los rectorados se han vuelto más y más orientadas al control que al avance, conforme a las necesidades sentidas por los académicos. En lo que viene, los gobiernos universitarios requieren ser competentes, para gestionar la academia y para encontrar los caminos que lleven a un desarrollo institucional propio en medio de las políticas federales, manteniendo en alto la autonomía.

Un segundo punto, que es ineludible, es aquel que se refiere a lo público frente a lo privado. En la educación superior mexicana, la ecuación ha venido modificándose por el incremento de la matrícula en las universidades privadas en los últimos decenios.²⁹ No obstante, como vimos, las universidades públicas atienden a un mayor número de alumnos.

La interpretación del hecho va más allá de las cifras de alumnos y más allá de la pura dimensión económica. En el sector privado la mayor parte de las instituciones son universidades "incompletas",³⁰ esto es, que tienen una reducida oferta de carreras y no tienen infraestructura de investigación. Se trata de pequeñas escuelas que alivian al sector público de la presión de la demanda creciente por educación superior, razón por la cual son tolera-

²⁹La matrícula de la universidad privada comenzó a crecer de una manera acelerada al inicio de los años ochenta, para frenarse al final de ese mismo decenio. Entrados los noventa del siglo pasado cobró de nuevo impulso, y en el inicio del siglo ha manifestado una tendencia al estancamiento, llegando a un tope que se relaciona con la pésima distribución del ingreso que hay en el país.

³⁰Coraggio [2002] usa el término de universidades "parciales" para referirse a aquellas que no cubren toda la gama de campos disciplinarios o bien que no llevan a cabo todas las funciones o las llevan a cabo sin estar integradas.

das por las políticas educativas. Estas escuelas atienden a alumnos que no pudieron acceder a la educación pública y cuyo origen social más frecuente es la clase media baja. Junto con las universidades particulares de elite, conforman el sector privado. Y dicho sector, que ha creado múltiples establecimientos para absorber la demanda, le permite al gobierno seguir con su política de recursos escasos.

Pero también, el sector privado y su dinámica tienen efectos culturales en la sociedad y de apreciación sobre el propio sistema educativo, que alteran el concepto de lo público asignándole a éste último una connotación negativa. Una visión que le es funcional a la política educativa oficial para definir los presupuestos de las universidades públicas.

Hay una perspectiva más. Las políticas educativas aplicadas al segmento de las universidades públicas estatales han impulsado la mercantilización y la competencia. En ello, la evaluación, de casi todo en la vida académica, ha jugado un papel clave. Son estas políticas una de las principales fuentes de tensión de las universidades públicas. Han impuesto directrices para el desarrollo institucional sin la participación de las comunidades. Han buscado que impere una ética académica en la que el descubrimiento y la formación de alumnos capaces se sustituyen por la consecución de puntos para que los académicos mejoren sus ingresos.

En la actualidad, habrá que admitir que las universidades públicas y las privadas pueden convivir en un mismo espacio, como viene ocurriendo en muchas entidades federativas, y, más aún, pueden ser complementarias y, en ocasiones, hasta unir esfuerzos. Lo que en las políticas públicas no se ha intentado promover. Mientras, el espacio de lo público y lo privado en la educación superior sigue siendo marcado pero en continua modificación.

Al cabo de varios lustros de aplicar una misma línea política (Rubio, 2006), comienzan a surgir efectos negativos, entre otras razones, por falta de credibilidad y confianza de las comunidades académicas hacia medidas que individualizan el trabajo en virtud de la competencia. Para que la universidad pública estatal mejore, de aquí en adelante, sería deseable que el gobierno ampliara la esfera de lo público en materia educativa y que la universidad contribuya a formar un espacio público que es donde mejor se desenvuelve.³¹

³¹El ex rector de la universidad Nacional Autónoma de México, doctor Juan Ramón de la Fuente, ha insistido en varias ocasiones en que el deterioro de la universidad pública significa una reducción de la esfera de lo público.

En el espacio de lo público la universidad pública adquiere sus rasgos más típicos, desarrolla y cumple mejor sus funciones. Con todas las diferencias que puedan establecerse entre las instituciones, tienen en común que los profesionistas que forman y el conocimiento que producen tienen efectos sobre el desarrollo social. Generan bienes públicos. Además, es importante reconocer que las universidades públicas son la sede principal de los programas doctorales y de la casi totalidad de la investigación científica y tecnológica que se hace en las entidades federativas. Y para cumplir con sus funciones les es esencial el régimen de autonomía y la facultad de gobernarse.

Anexo

Cuadro 1
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CICLO ESCOLAR 2005-2006^p

Nivel	Público	%	Privado	%	Total	No escolarizada	Total ed. superior
Licenciatura y técnico superior universitario	1'467,023	68.2	683,539	31.8	2'150,562	148,154	2,298,716
Educación normal	94,051	66.1	48,206	33.9	142,257		142,257
Posgrado	86,037	55.9	67,870	44.1	153,907	18,586	172,493
Total	1'647,111	67.3	799,615	32.7	2'446,726	166,740	2'613,466

^p Preliminar.

Fuente: Sexto Informe de Gobierno (2006) y Formato 911.

Cuadro 2
PARTICIPACIÓN FEDERAL Y ESTATAL EN EL SUBSIDIO ORDINARIO A UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN 2005

<i>Universidades públicas federales</i>		
<i>Institución</i>	<i>Federal %</i>	<i>Estatal %</i>
Universidad Nacional Autónoma de México	100.0	0.0
Universidad Autónoma Metropolitana	100.0	0.0
Universidad Pedagógica Nacional	100.0	0.0
Promedio	100.0	0.0
<i>Universidades públicas estatales</i>		
Universidad Autónoma de Aguascalientes	75.8	24.2
Universidad Autónoma de Baja California	54.6	45.4
Universidad Autónoma de Baja California Sur	83.4	16.6
Universidad Autónoma de Campeche	69.4	30.6
Universidad Autónoma del Carmen	63.7	36.3
Universidad Autónoma de Coahuila	50.0	50.0
Universidad de Colima	80.5	19.5
Universidad Autónoma de Chiapas	74.9	25.1
Universidad Autónoma de Chihuahua	59.7	40.3
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	71.0	29.0
Universidad Juárez del Estado de Durango	85.3	14.7
Universidad de Guanajuato	65.3	34.7
Universidad Autónoma de Guerrero	87.9	12.1
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	76.0	24.0
Universidad de Guadalajara	52.0	48.0
Universidad Autónoma del Estado de México	50.2	49.8
Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo	69.1	30.9
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	74.6	25.4
Universidad Autónoma de Nayarit	80.4	19.6
Universidad Autónoma de Nuevo León	62.2	37.8
Universidad Autónoma de Benito Juárez de Oaxaca	88.3	11.7
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	79.4	20.6
Universidad Autónoma de Querétaro	82.6	17.4
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	88.6	11.4
Universidad Autónoma de Sinaloa	85.9	14.1
Universidad de Sonora	51.5	48.5
Instituto Tecnológico de Sonora	50.0	50.0
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	60.0	40.0
Universidad Autónoma de Tamaulipas	60.2	39.8
Universidad Autónoma de Tlaxcala	80.3	19.7
Universidad Veracruzana	47.0	53.0
Universidad Autónoma de Yucatán	87.9	12.1
Universidad Autónoma de Zacatecas	78.8	21.2
Universidad de Quintana Roo	50.0	50.0
Promedio	66.5	33.5

Cuadro 3
PORCENTAJE DEL SUBSIDIO ORDINARIO A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, 1998-2005

Instituciones	1998	2003	2005
Universidades Públicas Federales	39.8	39.1	41.1
Universidades Públicas Estatales	60.2	60.9	58.9
Universidad de Guadalajara	7.3	8.1	6.3
Universidad de Nuevo León	6.4	6.3	6.1
Universidad Veracruzana	4.5	4.5	4.4
Universidad de Puebla	3.5	3.5	3.5
Universidad de Sinaloa	3.6	3.4	3.2
Universidad de Tamaulipas	3.2	2.8	2.9
Universidad de Baja California	2.1	2.2	2.3
Universidad Michoacana	2.0	2.1	2.0
Universidad de Coahuila	2.1	2.0	2.0
Universidad de San Luis Potosí	1.7	1.8	1.7
Universidad de Sonora	1.6	1.7	1.6
Universidad Yucatán	1.5	1.6	1.6
Universidad de Guanajuato	1.5	1.6	1.5
Universidad de Guerrero	1.5	1.6	1.5
Universidad de Colima	1.3	1.4	1.4
Universidad de Zacatecas	1.3	1.3	1.4
Universidad de Querétaro	1.0	1.3	1.0
Universidad de Chihuahua	1.1	1.2	1.1
Universidad del Estado de México	2.3	1.2	2.2
Universidad de Hidalgo	0.9	1.1	1.1
Universidad de Ciudad Juárez	0.9	1.0	1.0
Universidad de Nayarit	0.9	1.0	1.1
Universidad Estado de Morelos	0.8	1.0	1.0
Universidad de Tabasco	1.3	1.1	1.1
Universidad de Chiapas	0.9	0.9	0.9
Universidad de Durango	0.8	0.8	0.8
Universidad de Aguascalientes	0.8	0.8	0.8
Universidad de Oaxaca	0.7	0.7	0.7
Instituto Tecnológico de Sonora	0.6	0.6	0.6
Universidad de Campeche	0.6	0.6	0.6
Universidad de Tlaxcala	0.5	0.6	0.5
Universidad de Baja California Sur	0.4	0.4	0.4
Universidad del Carmen	0.3	0.4	0.3
Universidad de Quintana Roo	0.3	0.3	0.3

Fuente: ANULES y SEP/SESIC.

Cuadro 4
INDICADORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

Universidad	SNI	Matrícula 2005 %	Subsidio ordinario UPES 2005 %
Universidad de Guadalajara	377	9.7	10.6
Universidad de Nuevo León	238	8.2	10.2
Universidad Veracruzana	144	5.4	7.4
Universidad de Puebla	279	5.5	5.9
Universidad de Sinaloa	76	5.7	5.4
Universidad de Tamaulipas	40	5.0	4.9
Universidad de Baja California	100	4.0	3.8
Universidad Michoacana	194	5.0	3.5
Universidad de Coahuila	34	3.1	3.5
Universidad de San Luis Potosí	155	2.6	2.9
Universidad de Sonora	116	3.1	2.7
Universidad Yucatán	102	1.3	2.1
Universidad de Guanajuato	145	1.5	2.7
Universidad de Guerrero	24	3.1	2.7
Universidad de Colima	76	1.4	2.4
Universidad de Zacatecas	73	1.8	2.4
Universidad de Querétaro	66	1.7	1.7
Universidad de Chihuahua	21	2.5	1.9
Universidad del Estado de México	116	4.5	3.7
Universidad de Hidalgo	133	2.6	1.9
Universidad de Ciudad Juárez	25	2.2	1.7
Universidad de Nayarit	4	1.3	1.9
Universidad Estado de Morelos	175	1.3	1.8
Universidad de Tabasco	41	3.7	1.9
Universidad de Chiapas	16	2.5	1.5
Universidad de Durango	21	1.3	1.4
Universidad de Aguascalientes	42	1.5	1.3
Universidad de Oaxaca	14	2.8	1.2
Instituto Tecnológico de Sonora	10	2.0	1.0
Universidad de Campeche	20	0.7	1.0
Universidad de Tlaxcala	29	1.5	0.9
Universidad de Baja California Sur	25	0.7	0.7
Universidad del Carmen	11	0.4	0.7
Universidad de Quintana Roo	14	0.3	0.4

Fuente: J. L. Rubio, *La educación superior en México*, 2006, pp. 120, 136 y 239. Matrícula y el subsidio provienen de la Subsecretaría de Educación Superior, SEP.

Cuadro 5
DIFERENCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

		Tasa bruta cobertura, 2005			Total
		%			
Nivel de subsidio/matricúla		Alta 24.8 +	Media 21.0 a 24.7	Baja - 21.0	
Alto (50,000+)	Universidades	Colima, Nayarit Campeche	Yucatán, Morelos	Veracruzana, Zacatecas, Quintana Roo, Guanajuato	
	Matricúla	3.4	2.6	9.0	15.0
	% Subsidio	5.3	3.9	12.9	22.1
	SNI	3.4	9.4	12.7	25.5
Medio (49,999 a 37,432)	Universidades	Nuevo León, Tamaulipas, Aguascalientes, Coahuila, Sinaloa, Puebla	Guadalajara, Querétaro, Baja California, Durango, San Luis Potosí		
	Matricúla	29.0	19.3		48.3
	% Subsidio	31.2	20.4		51.6
	SNI	24.0	24.3		48.3
Bajo (-37,431)	Universidades	Sonora, Chihuahua, I. Tec. de Sonora, Cd. Juárez, Baja California Sur, Carmen, Tabasco	Michoacán, Hidalgo	Guerrero, Oaxaca, Edo. de México, Tlaxcala, Chiapas	
	Matricúla	14.6	7.6	14.4	36.6
	% Subsidio	10.6	5.4	10.0	26.6
	SNI	8.4	11.1	6.7	26.2
Total	Matricúla	47.0	29.5	23.4	
	% Subsidio	47.1	29.7	22.9	
	SNI	35.8	44.8	19.4	

Tasa bruta de cobertura nacional: 24.7.
Subsidio/matricúla nacional: 37.432.
Promedio miembros SNI por institución: 87.

Bibliografía

- ACOSTA, A. (2006), *Poder, gobernabilidad y cambio Institucional*, México, Universidad de Guadalajara.
- ADDIECHI, F. (2008), *Una historia intelectual de la fundación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, México, UNAM, Tesis de doctorado, FCPYS-UNAM.
- ANDROZAS, D. (1998), "The university as a public sphere", *Canadian Journal of Communication*, vol. 23, núm. 1.
- ANUIES (2006), *Consolidación y avance de la educación superior en México*, México, ANUIES.
- ARENDET, H. (1993), *La condición humana*, España, Paidós.
- BARNETT, R. (2002), *Claves para entender la Universidad. En una era de supercomplejidad*, México, Ediciones Pomares.
- BOBBIO, N. (2005), *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BRUNNER, J.J. (s/f), "Transformaciones de la universidad pública", artículo preparado en el marco del Proyecto Fondecyt, núm. 105038.
- CASILLAS, M.A. y A. de Garay (1993), "Lo público y lo privado en la educación superior de México", *Revista Sociológica*, año 8, núm. 22, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- CLARK, B. (1983), *El Sistema de Educación Superior*, México, Nueva Imagen.
- CORAGGIO, J.L. (2002), "Universidad y desarrollo local", ponencia presentada en el Seminario Internacional la Educación Superior y las Nuevas Tendencias, Quito, Ecuador, UNESCO y CIESPAL.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2006), *Diferentes, desiguales y desconectados*, Barcelona, Gedisa.
- GIROUX, H. (2004), "Neoliberalism and the Vocationalization of Higher Education", <http://firgoa.usc.es/drupal/node/22831>
- HABERMAS, J. (2002), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Ediciones Gustavo Gili.
- IBARRA, E. (2006), "Democracia, regulación y gobernabilidad: desafíos de la universidad en tiempos neoliberales", en H. Muñoz (coord.), *Relaciones Universidad Gobierno*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- KULIKOVA, N. (2007), "An Institutional Perspective on Reform in Russian Higher Education: Enterpreneurialism and adaptation", ASHE, Annual Conference.
- LANDINELLI, J. (2008), *Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Colombia, CRES.
- LOAEZA, S. (1999), *Clases medias y política en México. La querrela escolar*, México, El Colegio de México.
- MARGINSON, S. (2005), *Educación superior: competencia nacional y mundial; volteretas binomio público/privado*, Cuadernos del Seminario de Educación Superior, UNAM, núm. 3, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- MENDOZA, Javier (2002), "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en H. Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-141.
- MUÑOZ, H. y R. Rodríguez (2004), *La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana*, Cuaderno 1, Seminario de Educación Superior de la UNAM, México, Miguel Ángel Porrúa, 34 pp.
- _____. (2006), "Universidad pública y gobierno: relaciones tensas y complejas", en H. Muñoz (coord.), *Relaciones Universidad Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 65-104.
- RUBIO, J. (2006), *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SLAUGHTER, S. y H. Leslie (1997), *Academic Capitalism*, EUA, Baltimore, The Johns Hopkins University.
- SMITH, W. (2003), "Higher Education, Democracy and the Public Sphere", *Thought and Action*, vol. XIX, núm. 1, Washington, DC, National Education Association.
- SUÁREZ, M.H. (2006), "Universidad y desarrollo local en América Latina", en C. Girardo *et al.* (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*, México, CINTERFOR/OIT.
- _____. y H. Muñoz (2004), "Ruptura de la institucionalidad universitaria", en I. Ordorika (coord.), *La academia en jaque*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 25-33.