

Humberto Muñoz García

Mercado, Estado y autonomía universitaria



Universidad
Nacional
Autónoma de
México

del seminario
de educación
superior
de la UNAM

9

MAPorrúa
librero-editor • México

**Mercado,
Estado y
autonomía
universitaria**

COMITÉ EDITORIAL



HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA • *Director*

VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE

EDUARDO IBARRA

ADRIÁN ACOSTA

WIETSE DE VRIES

MARCELA MOLLIS

ESTELA BENSIMON

JUDIT BOKSER

Humberto Muñoz García

Mercado, Estado y autonomía universitaria



Universidad
Nacional
Autónoma de
México

MAPorrúa
librero-editor • México

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

378.050972

M9719

Muñoz García, Humberto

Mercado, Estado y autonomía universitaria / por Humberto Muñoz García -- 1ª ed. -- México :
UNAM, Seminario de Educación Superior : Miguel Ángel Porrúa, 2018.

41 p. : 17 × 23 cm. -- (Cuadernos del Seminario de Educación Superior ; 9)

ISBN 978-607-30-0383-4 UNAM

ISBN 978-607-524-201-9 MAP

1. Educación superior y Estado -- México. 2. Autonomía universitaria -- México.

Primera edición, mayo del año 2018

© 2018

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
SEMINARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
ISBN 978-607-30-0383-4

© 2018

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

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-201-9

Cuidado de la edición: Alejandra Recillas

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

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS
www.maporrúa.com.mx
Amargura 4. San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, CDMX

Introducción

La universidad pública mantiene relaciones con el mercado y el Estado en el ámbito educativo. El análisis de sus vínculos se ha abordado desde diversos enfoques conceptuales, que sirven de referencia (Clark, 1986; Brunner, 2007; Marginson, 1997; Pusser, 2014). En este escrito se analiza de qué forma el mercado cobró presencia en la educación superior, con el auxilio del Estado-gobierno, y cómo las relaciones de ambos con la universidad pública provocaron limitaciones a la autonomía universitaria. A partir de aquí, se discute qué le espera a la universidad en los próximos tiempos y cómo recobrar la plenitud de su autonomía, indispensable para que pueda jugar un papel positivo en una sociedad que está corriendo tantos riesgos por su ubicación geopolítica, urgida por crecer económicamente, distribuir mejor la riqueza y consolidar un modo de vida democrático. El examen es exploratorio e interpretativo, con una perspectiva que resalta las cuestiones macroestructurales.

*Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, coordinador del Seminario de Educación Superior.

Acotamos el análisis a la universidad pública, porque es la que goza de un régimen autónomo en México. Ella y el Estado se han relacionado mediante lo establecido en la Constitución y otras leyes, y a través de las políticas educativas formuladas y ejecutadas por el gobierno federal (Muñoz, 2006). Una de sus relaciones principales ocurre en la asignación y entrega del subsidio federal mediante el cual se provee de recursos financieros anualmente a las instituciones para que realicen su trabajo.¹

La universidad pública, nacida al amparo del Estado, adquirió su autonomía para operar por separado del propio Estado, y del gobierno que lo representa, de tal forma que la universidad se autogobierne y lleve a cabo sus tareas con libertad académica. La noción de autonomía universitaria que sigo en este texto, es la que dio el abogado general de la UNAM, en el 2009.² La autonomía fija las condiciones básicas para el adecuado funcionamiento de la universidad pública: libre elección de la forma del rectorado y de sus autoridades, libre determinación para establecer sus planes y programas de estudio, las líneas de investigación y las políticas culturales, libertad sobre el destino de sus recursos económicos, libertad para administrar la institución, sus ingresos y su patrimonio. Finalmente, libertad para diseñar el orden jurídico institucional.

El ejercicio de la autonomía universitaria ha variado a lo largo del tiempo según la forma como se han relacionado la universidad y el Estado.³ Levy (1980), por ejemplo, señaló que en México la autonomía permitió que el Estado y la universidad mantuvieran relaciones de mutua conveniencia, a pesar de la querrela entre el gobierno y algunas fuerzas políticas interesadas en modificar la orientación y fines de la educación superior. Los años de desarrollo estabilizador en el país, el siglo pasado, fueron, a no dudar, de

¹En uno de sus libros sobre el financiamiento a la educación superior en México, J. Mendoza (2007) indica que el asunto de los presupuestos ha sido un tema central de las universidades públicas en sus relaciones con el gobierno. Resalta, en sus conclusiones, la carencia existente de un modelo y la discrecionalidad para determinar la asignación del monto a cada institución de este nivel educativo, así como la insuficiencia de recursos económicos. Estos dos puntos han sido de los temas más debatidos entre universidades y autoridades educativas, así como entre los académicos.

²Véase con detalle el libro de L.R. González Pérez y E. Guadarrama López (2009) en el que se discute que es la autonomía, por qué la autonomía y para qué. Trata, igualmente, de los beneficios y responsabilidades institucionales que se derivan de la autonomía en cuanto a las funciones universitarias.

³Monsiváis, en un texto memorable, ilustró los cambios de la autonomía universitaria en México. La autonomía se transformó y se amplió, primero, dando la posibilidad de elegir autoridades (1929), después enfatizando la libertad de cátedra (1933), en un tercer momento cubriendo toda una mística universitaria para el desarrollo de la difusión cultural y, finalmente, como resistencia frente al autoritarismo en 1968. Véase de Varios autores (2010) el número especial de la revista *Perfiles Educativos* dedicado a los 80 años de la autonomía de la UNAM.

acercamiento entre ambos actores, el cual se interrumpió temporalmente por el conflicto estudiantil de 1968.

A partir de la crisis de la deuda externa en la década de 1980 y la energía con la que se expandió la globalización, las relaciones universidad-Estado comenzaron a trastocarse, a medida que el Estado comenzó a mudar su fisonomía y el gobierno contrajo el presupuesto universitario,⁴ y a medida que la presencia del mercado en la educación superior fue ganando terreno. Esto nos indica que la matriz de relaciones entre el Estado, el mercado y la universidad pública es variable en el transcurso histórico de una sociedad. La forma y la intensidad de tales relaciones se modifican en el tiempo, y de su dinámica depende, en parte, cómo operan las universidades públicas y cómo ejercen su autonomía.

El mercado tiene relación con la universidad y con el Estado. Pero las relaciones que se establecen entre los tres no necesariamente han sido a partir de actores independientes, esto es, cada uno localizado en el vértice de un triángulo relacionado libremente con los otros dos. En el caso mexicano, desde la posguerra, a mediados del siglo pasado, el desarrollo económico se planteó por una alianza profunda entre el Estado y los intereses privados, aun cuando dicha alianza no fuera proclamada (Levy, 1995).

Este hecho, sin embargo, me parece teóricamente interesante porque me lleva a postular que hay una relación entre las alianzas que controlan el Estado-gobierno y las políticas públicas que se ejecutan en el campo de la educación, así como los efectos de tales políticas sobre las características y el rumbo del sistema educativo y de los valores en que se sostiene. Asimismo, las políticas de educación contienen el diseño del sistema educativo que funciona en la sociedad y reflejan las ideologías y los valores predominantes, que son fundamentales para legitimar y reproducir el orden social y político.⁵ De ahí la querrela por el control de la educación.

Con el agotamiento de la sustitución de importaciones y el cambio del modelo de desarrollo, el papel fuerte del Estado en el campo del bienestar social, proclamado por la ideología de la Revolución mexicana, fue desafiado

⁴El subsecretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología declaró, en diciembre de 1981, que el financiamiento de la educación superior era un problema serio. Exhortó a las universidades públicas a vincularse con organismos del sector privado y de otros sectores para obtener los fondos necesarios para su mantenimiento. Véase Villaseñor (1988).

⁵Nef Novella (2000) hizo un análisis de la educación superior en Chile bajo estos mismos supuestos. Sus conclusiones revelan las dificultades que tuvieron los primeros regímenes democráticos para revertir la crisis a la que llevó el predominio del mercado marcado en las políticas del gobierno.

y restringido por el predominio del mercado. Este último adquirió suficiente fuerza con la instauración de un modelo volcado al comercio externo, en el que la injerencia del Estado en la economía y en la vida social se considera que debe ser restringida. Estado y mercado, entonces, se coaligaron para conducir la educación superior, y a la universidad pública, por medio de programas y criterios inspirados en la competencia por mejores desempeños institucionales y recursos. La coalición permitió que el mercado ganara presencia en la educación superior. El manejo del gasto público, por ejemplo, su caída y posterior estancamiento durante el sexenio de 1994-2000 y en los primeros años de este siglo, brindó más posibilidades para el crecimiento de la inversión privada en el sector (Rodríguez, 2004).⁶

Tengo el propósito de mostrar que la presencia del mercado en la educación superior y en la universidad pública fue facilitada por el cambio en la fisonomía del Estado, de educador a supervisor, con la cual se redujo su intervención en el cambio social y en materia educativa. En el caso de las universidades públicas, el Estado-gobierno instauró un modo de control de la vida universitaria por el manejo y división del presupuesto destinado a estas instituciones. Estableció programas y auspició un tipo de administración para que la competencia y el mercado hicieran presencia, lo que volvió necesario limitar la autonomía y modificar de forma y fondo el modo en que se lleva a cabo la actividad académica.⁷

Este texto está dividido en cuatro secciones. Expondré, primero, la presencia de las lógicas de mercado y las diversas maneras como alteraron a las universidades públicas. Después, señalaré el papel jugado por el Estado-gobierno como facilitador del mercado, marcando las principales orientaciones de las políticas educativas, y cómo la universidad tuvo que relacionarse, no con dos actores políticos, sino con una fuerza resultado de los nexos entre el Estado-gobierno y el mercado. Después, haré hincapié en los límites marcados a la autonomía y, finalmente, mencionaré lo que sigue para la universidad y la autonomía a partir de esta etapa por la que atraviesa el país.

⁶Durante los gobiernos de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, el gobierno federal privilegió el crecimiento de los institutos y escuelas tecnológicas como una opción a la educación universitaria de carácter público. Véase Rodríguez (2004).

⁷Esta idea está basada en un cúmulo de trabajos hechos en México. Imposible mencionarlos a todos. Entre los textos que tengo como referencia obligada se trata de Ibarra (2002), Acosta, (2009) y Ordorika (2010).

La idea la he trabajado anteriormente y la he ilustrado con información cuantitativa. Véase Muñoz (2009 y 2010).

Sobre la presencia del mercado en las universidades públicas de México

La globalización trajo la preponderancia y el reconocimiento del mercado como elemento central en el ordenamiento de lo social y como factor que influye decididamente en los patrones de desarrollo de los países. Por cierto, fueron algunas de las universidades de investigación localizadas en los países ricos las que impulsaron la globalización.⁸

Este proceso se ha construido en un escenario internacional de intercambios y tratados de libre comercio, con vínculos de los países y organizaciones que funcionan en el plano global, y la creación de bloques económicos entre las naciones.

En el ámbito educativo, la globalización creó un mercado académico mundial, en el cual las universidades compiten por recursos económicos y humanos, y también por prestigio. Compiten para producir conocimientos que

⁸Simon Marginson (2012), en el capítulo de un libro sobre la construcción de universidades de clase mundial, sostiene que las universidades están implicadas en los cambios ocurridos con la globalización. La educación superior y la investigación universitaria han sido elementos claves en la formación del mundo global que se funda en el conocimiento, las tecnologías y en las conexiones internacionales en las que se sostienen comunidades complejas de académicos.

se apliquen en la economía para agregar valor. Una parte sustancial del trabajo académico ha estado asociado a la creación y desarrollo de la economía y la sociedad del conocimiento.

Así, la educación superior y la investigación científica se convirtieron en factores claves de la competitividad de las naciones, en su aspiración por volverse sociedades del conocimiento. Quede claro, entonces, que el mercado no sobresalió espontáneamente a fines del siglo xx. Fue catapultado por fuerzas políticas que han impuesto su hegemonía y dominación en el mundo.⁹

En el caso mexicano, además del impacto de la dinámica universitaria a nivel global, la entrada del mercado por la vía de la expansión de instituciones de educación superior particulares sirvió como oportunidad para crear una alternativa escolar, social e ideológica al modelo de la universidad pública, como una posibilidad de amortiguar la demanda educativa y recargar una parte del costo educativo en otros sectores sociales y para implantar políticas de evaluación al desempeño.

EL DESAJUSTE DEL MERCADO LABORAL Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Una de las características más distintivas del libre comercio, en países como México, es el desajuste ocurrido entre el mercado laboral y la educación superior.¹⁰ Se manifiesta en un considerable desempleo profesional, en el pago de bajos salarios a este grupo (véanse cuadros 1 y 2),¹¹ en un aumento de las credenciales y requisitos para emplearse y en una queja del sector empresarial por no encontrar los profesionistas que requiere la expansión de sus negocios. A lo largo de los últimos tiempos, la falta de puestos calificados,

⁹La hegemonía del mercado ha tenido resistencias y ha dado lugar a movilizaciones en su contra en países como Italia, Grecia, Inglaterra, Estados Unidos, Chile, Colombia, entre otros. Una mayor discusión sobre la disputa por la educación superior en estos tiempos se encuentra en Ordorika y Lloyd (2014).

¹⁰Hay trabajos que plantean esta tesis, para el caso de México, entre los cuales recomendaría ver el de Ibarra Muñoz (2012) y el de Suárez (2005). En otro texto (Muñoz, 2013) formulé este punto en mayor extensión. Sennet (2004) escribió un libro sobre este tema que es indispensable consultar. Este problema del desajuste entre el mercado laboral y la educación superior se ha presentado en un sinnúmero de países de Europa y América Latina (en la bibliografía de la CEPAL está analizado) y es como un telón de fondo de los movimientos y protestas estudiantiles y juveniles.

¹¹El desempleo en México afecta en mayor proporción a las personas que han cursado el bachillerato o terminado estudios universitarios. En el 2016, 48 de cada 100 desocupados tenían bachillerato o profesional. Se trata del máximo nivel registrado desde 2005, cuando comenzó a registrarse ese dato. INEGI (ENOE, 2015). En el caso de las mujeres, la cifra sube a 55 de cada 100.

CUADRO 1
 INGRESO MENSUAL PROMEDIO DE LOS PROFESIONISTAS EN MÉXICO.
 OBSERVATORIO LABORAL (ENOE, PRIMER TRIMESTRE DEL 2016)
 (EN PESOS)

Arquitectura y urbanismo	14,937	<i>Humanidades</i>	8,717
<i>Artes</i>		Filosofía y ética	14,183
Bellas artes	8,152	Historia y arqueología	14,183
Diseño	9,497	Lenguas extranjeras	7,500
Música y artes escénicas	11,172	Literatura	8,870
Técnicas audiovisuales y producción de medios	10,262	Teología	10,409
		<i>Ingenierías</i>	
<i>Ciencias biológicas</i>		Ciencias de la computación	10,551
Biología y bioquímica	10,227	Construcción e ingeniería	13,484
Ciencias ambientales	10,721	Electricidad y generación de energía	12,448
Química	21,846	Electrónica y automatización	13,099
		Industria de la alimentación	9,502
<i>Ciencias de la salud</i>		Ingeniería de vehículos de motor, barcos y aeronaves	15,609
Diagnóstico médico y tecnología del tratamiento	9,186	Ingeniería industrial	11,606
Enfermería y cuidados	9,064	Ingeniería mecánica y metalúrgica	12,359
Estomatología y odontología	8,924	Ingeniería química	12,359
Farmacia	13,234	Manufacturas y procesos, programas multidisciplinarios o generales	13,165
Medicina	14,302	Minería y extracción	12,103
Psicología	8,582	Producción y explotación agrícola y ganadera	18,094
Terapia y rehabilitación	8,695	Servicio de transporte	10,607
Veterinaria	9,048	Silvicultura	18,673
		Tecnología y protección del medio-ambiente	8,274
<i>Ciencias físico-matemático</i>		Tecnologías de la información de la comunicación	9,891
Ciencias de la tierra y de la atmósfera	13,261		11,230
Estadística	22,253	<i>Ciencias Sociales</i>	
Física	9,990	Ciencias políticas	9,957
Matemáticas	10,927	Comunicación y periodismo	10,777
		Criminología	8,478
<i>Educación</i>		Derecho	10,724
Ciencias de la educación, programas multidisciplinarios o generales	11,203	Sociología y antropología	9,299
Didáctica, pedagogía y currículo	8,282	Trabajo y atención social	7,660
Formación docente para educación básica, nivel preescolar	8,141		
Formación docente para educación básica, nivel primaria	8,648		

CUADRO 1 (Continuación)

Formación docente para educación básica nivel secundaria	9,148	<i>Ecónomico administrativas</i>	
Formación docente para educación de nivel medio superior	9,585	Administración y gestión de empresas	10,641
Formación docente para educación física, artística o tecnología	9,372	Contabilidad y fiscalización	10,959
Formación docente para la enseñanza de asignaturas específicas	9,372	Economía	10,678
Formación docente para otros servicios educativos	8,488	Finanzas, banca y seguros	23,414
Formación docente, programas multidisciplinares o generales	10,191	Mercadotecnia y publicidad	11,385
Orientación y asesoría educativa	7,560	Negocios y administración, programas multidisciplinares o generales	12,726
		Negocios y comercio	11,372

CUADRO 2
TASA DE DESEMPLEO PARA MUJERES Y HOMBRES DE 25 A 64 AÑOS
DE EDAD POR NIVEL EDUCATIVO, 2008-2011

	2008	2011
Secundaria	2.4	4.0
Educación media superior	2.9	4.4
Educación superior	3.3	4.8

Según un estudio de ANUIES, la tasa de desempleo de profesionistas pasó de 1.9 a 4.3 por ciento entre el 2000 y el 2009.
Fuente: OCDE Panorama Educativo, México. 2013.

por el tan escaso dinamismo de la economía, fue causada por la contracción del mercado laboral, al tiempo que creció la matrícula universitaria y aumentó la oferta de profesionistas.

Las consecuencias de este desajuste se han manifestado de muchas maneras. Por ejemplo, en la disminución del valor de la educación superior en el mercado laboral. Asimismo, el desajuste se ha utilizado para desprestigiar a la universidad pública, para señalar lo negativo de la concentración de la matrícula en unas cuantas carreras, a lo que el propio mercado da lugar, y para criticar al gobierno por el gasto en instituciones de escasa calidad, difíciles de cambiar porque se escudan en la autonomía.¹²

¹²En las últimas décadas del siglo pasado los gobiernos se empeñaron en sembrar en el imaginario colectivo la idea de que la educación privada es mejor que la pública. Pero los estudiantes de altos niveles de ingreso en ambos tipos de

Más todavía, las disfunciones laborales le han sido favorables al mercado para influir en la conducción del sistema educativo, a partir de haber impuesto un criterio de calidad sustentado en la buena colocación laboral de los egresados de las universidades privadas.¹³ Las fuerzas que impulsan al mercado han tratado de convencer que los egresados de las universidades privadas están bien formados en su profesión, y por eso consiguen mejores empleos, y más rápido, que los egresados de las universidades públicas. El lanzamiento de esta idea ha ido a parar al imaginario social y ha influido sobre la demanda educativa hecha a las universidades públicas y privadas más prestigiadas.

El mercado consiguió instalar el principio de la competencia y la noción de calidad en la educación superior y en la opinión pública. La mayor eficiencia terminal en el bachillerato, una creciente demanda de educación superior por los cambios demográficos, que significaron un mayor peso de los grupos de jóvenes, la ampliación de la cobertura y la escasez de dinero público, sirvieron para crear una cortina que cubriera la introducción de las ideas de calidad y competencia en la universidad pública y una mayor liberalización del nivel superior, mediante la presencia de más establecimientos privados de educación superior, además de algunos que habían aparecido en México mucho antes. La universidad pública tuvo que comenzar a competir por fondos con otras universidades públicas y con universidades privadas. La competencia se reflejó en el mercado laboral a medida que la institución en la que se estudió se volvió un criterio de selección para los empleadores.

LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA

En los últimos tiempos, la educación superior en el país se ha desarrollado en medio de una creciente diversificación institucional, que ha sido una de las claves para constituir un entorno de mercado (Verger, 2013). En la esfera

instituciones tienen desempeños y logros de mercado similares. Lo cierto es que en las públicas hay una proporción mayor de estudiantes de bajo nivel socioeconómico (34 por ciento) que en las privadas (9 por ciento) Suárez (2013).

¹³El pasado gobierno federal (2006-2012) hizo una evaluación de las instituciones particulares con una batería de 133 indicadores. Sólo el 18.4 por ciento de las instituciones particulares presentaron resultados satisfactorios con algunas áreas de oportunidad (cumple entre 81 y 107 criterios); y sólo 1.7 por ciento registra un resultado sobresaliente (cumple entre 107 y 133).

pública han crecido los establecimientos tecnológicos para formar recursos que sirvan a las empresas. En el sector particular han crecido y extendido por el territorio, las instituciones llamadas de elite, junto con otras de absorción de la demanda, que cubren a quienes no pudieron incorporarse a otros segmentos.¹⁴

La diferenciación institucional en el sector privado es notablemente grande y se refleja en la calidad de los estudios, en la infraestructura escolar, en el origen social de los estudiantes (Suárez, 2013) y en la flexibilización del trabajo académico, acentuada en los establecimientos más pequeños (Gil, 2004). Enseguida anotaré algunos rasgos del sector privado, que en conjunto aumentó y dinamizó el mercado educativo.

La presencia de las universidades privadas de elite ha intensificado la competencia con las universidades públicas por ubicación y visibilidad en el espacio social y político, por la captación de alumnos de alto origen social o de alto rendimiento académico y por prestigio.

Las privadas compiten con ventajas para la colocación de sus alumnos en grandes empresas, que son las que terminan imponiendo requisitos para la absorción de profesionistas, que van más allá de la dimensión académica. Ofrecen carreras con futuro, enseñanza práctica, éxito laboral para sus egresados, aprendizaje para usar tecnologías informáticas. Hacen propaganda en los medios sobre las ventajas en tiempo y costo de sus planes de estudios, presentan una buena imagen de sus instalaciones, con un ambiente hospitalario, etcétera. Juegan con las percepciones y crean consumidores para su mercado educativo. La difusión de estas nociones educativas influye para que la sociedad le demande a la universidad pública características y contenidos semejantes a éstos en su enseñanza.

Como vimos, el número de establecimientos privados ha crecido continuamente.¹⁵ De éstas, una veintena a lo más tiene presencia nacional. En conjunto, la educación superior privada absorbe a un tercio de la matrícula de licenciatura, desde hace años. Se ha permitido el crecimiento de las universidades privadas porque de otra forma, el gobierno hubiera tenido

¹⁴Véase R. Tuirán, *La educación Superior en México, 2006-2012. Un balance inicial*, Campus Milenio, 27/09/2012. El número de escuelas privadas en la educación superior, según datos de la SEP, creció de 1986 establecimientos a 3,519 en el periodo que va entre el 2000 y el 2016. En esta última fecha, las escuelas privadas representaban el 64 por ciento de todos los establecimientos. En la licenciatura las privadas representaban el 43 por ciento de las escuelas y absorbían al 27 por ciento de la matrícula, de acuerdo a la misma fuente.

¹⁵Las instituciones de educación superior privadas se multiplicaron por tres en el periodo de 1999 a 2012. Cálculo hecho con base en datos de la SEP.

enormes dificultades para ofrecer educación superior a los jóvenes que integran el grupo etario de 18 a 23 años que aumentó por el bono demográfico. En el posgrado su matrícula representa el 48 por ciento, pero está bastante concentrada en maestrías profesionalizantes que, frecuentemente, estudian personas que ya trabajan para obtener credenciales y mejorar sus condiciones laborales.

En breve, el mercado no es una enteleguía. Está representado, también, por jugadores que se organizan, intervienen y negocian con las autoridades educativas. A los dueños de universidades en el país se suman ahora corporaciones internacionales, que compran universidades, universidades del extranjero que se instalan en el país y otras que dan cursos "on line" pagados. Es la transnacionalización de la educación superior como realidad de mercado, que influye en la dinámica del sistema educativo al tiempo que inyecta contenidos culturales para la aceptación de las reglas del mercado. La educación superior privada se constituyó en un buen nicho para la expansión del capital y la obtención de lucro.

LA COMPETENCIA POR LOS PUESTOS EN LOS *RANKINGS* INTERNACIONALES

Con la globalización del mercado académico y la competencia entre las universidades de los países centrales en la lucha por recursos, se establecieron los *rankings* internacionales, que también han proliferado. Abro sólo una nota pequeña porque el tema y la crítica a los *rankings* ocuparían mucho espacio.

Los *rankings* se utilizan para establecer jerarquías entre las universidades y estimular la competencia entre ellas bajo la premisa de que existen "mejores" y "peores" respecto de un modelo único delineado en múltiples indicadores. Su práctica supone que los públicos son homogéneos y los contextos no diferenciados, como si el mercado académico no fuera un mercado segmentado y como si todas las universidades debieran orientarse hacia un único y predeterminado horizonte de futuro, el que Ridings (1996) llamó la americanización de la universidad.

En suma, los *rankings* introducen una visión economicista a la educación superior y tienen repercusiones políticas. Marginson y Ordorika (2010) han

señalado que existe un conjunto de universidades de investigación y universidades de países ricos que dominan el espectro internacional. Muestran que en el mercado académico internacional este pequeño grupo de universidades ha construido un campo de poder en el que ejercen su hegemonía sobre el resto de las universidades en el mundo, hegemonía que influye para que su comportamiento se oriente a construir universidades del mismo tipo que ellas.

Observen el siguiente dato. El Academic Ranking of World Universities establece cuáles son las mejores 500 universidades del mundo. Considerado el mejor *ranking*, se encuentra que de las 10 más altas en el 2003 se conservan nueve en el 2014. Ocho son norteamericanas y dos son inglesas. De México aparece la UNAM en ambos años, pero seguro que nunca, ni ella ni ninguna otra de Iberoamérica, se va a ubicar en el “top ten”.

La existencia de los *rankings* tiene un pasado, pero cobraron impulso en el mundo por el 2003. En México no faltó la presencia de uno. En la *Guía de universidades en México*, que hace Selecciones del Reader's Digest, se establece un *ranking* nacional que sirve para que los jóvenes se fijen bien a qué institución quieren o pueden ir. En el 2008 aparecían en los 10 primeros lugares cinco públicas y cinco privadas. En la de 2014 son seis las privadas y cuatro las públicas. Entre las mejores universidades del país ya son más las privadas que las públicas.

Los *rankings* son la expresión más importante de cómo se presenta el mercado y tienen repercusiones sobre la vida académica. Cuando estar incluido en los *rankings* se convierte en un objetivo prioritario, cuando la organización académica y las políticas que la encauzan están dirigidas a satisfacer los indicadores para mejorar la posición en los *rankings*, se corre el riesgo de establecer comportamientos que dejan de lado fines y medios institucionales pertinentes al entorno social y cultural. Se comienza a orientar la conducción de la universidad pública por criterios que no necesariamente obedecen a los principios históricos de nuestras casas de estudios.

Los *rankings* funcionan para orientar los recursos económicos en el mercado, pero también sirven como campos de poder simbólico. Los *rankings* crean una simbología para legitimar una competencia desigual entre las universidades. Han construido una cultura que refuerza las ideas del mercado como realidad de la educación superior e idealizan lo privado frente a lo público. Los *rankings* usan los medios de comunicación masiva para difundir

sus resultados en todo el mundo. Lo publicado en los medios tiene efectos políticos porque cuestiona o respalda determinadas acciones universitarias cuyo impacto puede reflejarse en el monto presupuestal que el gobierno asigna.¹⁶

También, influyen en las preferencias de quienes demandan educación superior y en las políticas educativas de los gobiernos. Son una de las formas de las que se ha valido el mercado para entrar al mundo de la educación superior. Hoy, existen universidades públicas en México e Iberoamérica que disputan por tener un mejor lugar en las clasificaciones internacionales. También, en el país, hay universidades privadas que anuncian el estar en un mejor puesto que las públicas en un determinado *ranking* internacional.¹⁷ El asunto de los *rankings* ha servido para el manejo del prestigio institucional en los medios de comunicación.

EL MERCADO A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN

La ideología del libre mercado conlleva el que se reduzca la obesidad del Estado, que se vuelva un Estado modesto. Lo cual supone que controle su gasto social. En los países centrales, frente a las restricciones financieras, las universidades y sus académicos tuvieron que dirigirse a una variedad de fuentes, en la esfera pública y en el sector privado, para obtener apoyos económicos para sus proyectos.

Así, la investigación es la cuarta vertiente que ha seguido el mercado para influir sobre la vida académica de las universidades. Las investigaciones se orientaron, cada vez más, por intereses de los donadores, y ligadas al nuevo patrón económico fincado en el conocimiento. La presentación de proyectos por fondos se dio al tiempo que en las universidades se creaban redes y circuitos de conocimiento que, al conectarse con la economía, se volvieron una especie de puente entre la educación pública y el sector privado.

¹⁶La Dirección General de Evaluación Institucional de la UNAM tiene un cuaderno de trabajo en su página web en el que discute este punto con referencia al Academic Ranking of World Universities. Se localiza en www.dgei.unam.mx

¹⁷Es conocida la disputa de una de las instituciones líderes del sector privado (ITESM) por ubicarse mejor que la UNAM en alguno de los *rankings* internacionales. Los *rankings* internacionales han acentuado la competencia entre las instituciones al interior del país. Como señala Rodríguez (2004), la confrontación entre estas dos instituciones refleja la complejidad política de las relaciones entre el Estado y las universidades.

Lo ocurrido en los países centrales dio lugar a la creación de la teoría del capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1999); Slaughter y Rhoades, 2010). El ingreso de recursos por la investigación hizo que esta función se volviera la predominante de la universidad, hasta sobreponerse a las otras dos, entre otras cosas porque la evaluación se recargó en el desempeño a partir del conteo de publicaciones.

El capitalismo académico en las universidades trajo nuevos modelos de gestión y organización para producir y vender conocimiento, manejar e incrementar los flujos de dinero. Igualmente, dio lugar a cambios en el trabajo, en los valores y en las lealtades de los académicos con sus instituciones, por cuanto una parte de sus ingresos dejó de depender directamente de la propia universidad. La multiplicación de fuentes para financiar proyectos introdujo la competencia en la academia, por méritos y prestigio, para ganar remuneraciones adicionales. Los mecanismos de evaluación modificaron las pautas de la actividad garantizadas por la libertad académica.

Eduardo Ibarra (2005) examinó las transformaciones en las universidades mexicanas, encontrando una presencia creciente del capitalismo académico, en algunas zonas del sistema de educación superior, vinculadas a la investigación. El capitalismo académico en las universidades trajo nuevos modelos de gestión y organización institucional y nuevos comportamientos de los académicos volcados al interés individual por sobresalir.

Conseguir financiamiento, elevar los bajos ingresos que se pagan en la academia, publicar, acumular méritos y prestigio, competir en varias escalas de estratificación de los puestos académicos, modificaron la esencia del trabajo en las universidades públicas.

La presencia de criterios de mercado ha significado la existencia de cuerpos normativos paralelos a los estatutos universitarios, lo cual ha producido la desinstitucionalización de la universidad (Suárez y Muñoz, 2004), a medida que los académicos orientan su desempeño por las exigencias externas o paralelas normadas para la obtención de becas. Actualmente, los académicos recibimos una cantidad sustancial de nuestro ingreso por becas.

La becarización (Suárez, 2011) es un modo de organización del trabajo, una extensión de los mecanismos de mercado. Además, han aparecido formas de flexibilización del trabajo en las universidades particulares (Gil, 2004) y entre los académicos jóvenes en las universidades públicas. Cada vez es más común que los investigadores de prestigio contraten, por periodos cortos y

para realizar tareas específicas en proyectos, a doctorantes y posdoctorantes, integrados a una población excedente a la oferta de plazas académicas. Más recientemente, en algunas disciplinas, los investigadores se han vuelto emprendedores; están creando empresas propias con los resultados de su trabajo en las universidades públicas.

En breve, he expuesto cómo las lógicas de mercado llegaron, se instalaron y modificaron la manera en que se conducen las universidades públicas y sus académicos. Cambió la importancia de las funciones, los propósitos del trabajo académico, los modos de gestión y la conducta de los actores universitarios.

La normatividad institucional original ha perdido efecto o ha tenido que acomodarse al margen de otras reglas que han sido impuestas desde fuera. Los valores de la competencia por dinero, y el prestigio que de él se deriva, mueven a la academia. Perdió viabilidad el contrato social y el nosotros de universitarios para resistir a las fuerzas externas contra la libertad académica, contra la autonomía, y en ello el gobierno federal ha tenido bastante que ver.

El Estado-gobierno y las políticas que han impulsado el mercado en las universidades públicas

El cambio de la educación superior en México, como en otros países latinoamericanos (Corengia, 2006; Brunner, 2011), ha ocurrido con un desplazamiento de las universidades públicas hacia el mercado. Lo anterior se relaciona con el paso del Estado educador al Estado evaluador, que ha ejecutado políticas educativas para sembrar las lógicas de mercado en las universidades públicas.¹⁸

Durante bastante tiempo las universidades públicas recibieron la gran mayoría de su presupuesto del subsidio público. Cuando el Estado disminuyó sus capacidades y esfuerzos para financiar a la educación pública, instauró un modelo de financiamiento que estimuló la competencia en y entre las universidades públicas. La política financiera fue seguida por varias más, que por la vía del manejo presupuestal, tenían como objetivo el control de la actividad académica, rediseñar los sistemas de gobierno universitario dándole más fuerza a la administración frente a la

¹⁸ Este fenómeno ha ocurrido en muchos países. Para el caso de Estados Unidos, las lógicas de mercado en la universidad pública tuvieron que ver con la disminución del financiamiento gubernamental y la llegada de dólares privados a las instituciones, que entre otras cosas ha significado una intensa competencia entre las universidades. Morphew y Eckel (2009) escribieron un libro sobre la privatización de la universidad pública.

academia, e imponer la evaluación de casi todo: instituciones, programas, personas, revistas. Se comenzó a exigir, con todo rigor, la rendición de cuentas justificada como un rasgo consustancial de la democracia.¹⁹

EL ÉNFASIS EN LA CALIDAD

Los criterios de mercado en la universidad pública se establecieron encubiertos por la “calidad” de la educación, sancionada mediante programas y medida por un conjunto de indicadores en cada uno de ellos.²⁰ Por la vía monetaria consiguieron arraigar los valores de la competencia en las comunidades académicas. Dicho arraigo se produjo mediante la evaluación de las instituciones públicas y autónomas por un conjunto de programas derivados de la política gubernamental. Durante los dos últimos decenios se aplicaron dichos programas en los cuales la calidad se ligó a la eficacia, eficiencia y pertinencia de los objetivos institucionales según indicadores.²¹ Una primera conclusión, de quien aplicó y analizó los resultados de todos estos programas, es que hubo avances, pero insuficientes para tener un sistema de educación superior de buena calidad y con competitividad internacional (Rubio, 2006: 261).

LA POLÍTICA DE CONTROL FINANCIERO

Las políticas públicas de educación superior definieron que la calidad estuviera conciliada con la cantidad de recursos económicos asignados por la Federación. Y que la correspondencia entre los recursos y los resultados sería

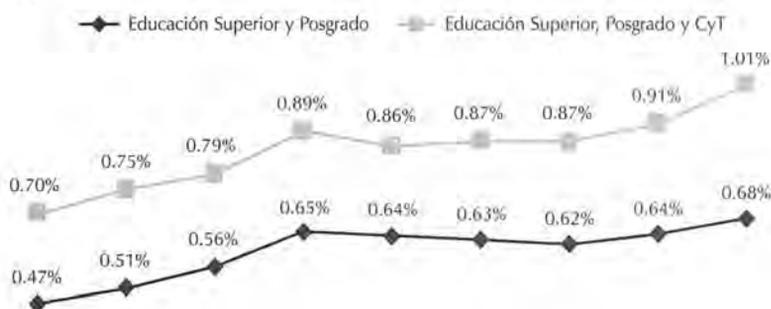
¹⁹La economía política de la educación superior y la operación de las políticas de educación superior en varias entidades de la República son puntos tratados en el libro de Kent (2009).

²⁰La noción de calidad es polisémica. Se puede definir desde múltiples dimensiones, visiones e interpretaciones. En el caso que nos ocupa, la calidad se considera en el discurso de la política educativa con referencia a la evaluación y acreditación, a partir de estándares definidos en indicadores cuantitativos.

²¹El gobierno federal señaló explícitamente que se usaría el subsidio extraordinario para mejorar y asegurar la calidad de la educación superior. El dinero se entregaría de acuerdo al apego a las políticas oficiales. Los principales programas contenidos en dichas políticas son el de la mejora del perfil del profesorado y el desarrollo de cuerpos académicos (PROMEP), el de apoyo a las universidades para acciones concretas para la colaboración nacional e internacional (PROADU), otro más para apoyar la viabilidad financiera tendiente a resolver problemas estructurales (FAEUP), el PIFI (fortalecimiento institucional en el ámbito académico y de la gestión) mediante el cual se otorgan recursos a las prioridades de la planeación estratégica. En total se manejaron unos ocho programas de evaluación para asignar el subsidio extraordinario. Una explicación detallada de todo esto se puede ver en Rubio (2006).

evaluada. Debiera anotarse que el financiamiento a la educación superior no ha rebasado en sus tendencias el 1 por ciento del PIB. Las variaciones son muy pocas como se muestra en la gráfica 1.²² El gobierno dividió el subsidio federal en dos partes: el regular, dedicado al pago de nómina y gastos de operación, y el extraordinario. Este último, como ya se indicó, se ha utilizado para que las universidades públicas estatales presenten proyectos a concurso para allegarse fondos, como una de las pocas vías para cumplir con su trabajo. La renovación de los recursos está sujeta a rendimiento.

GRÁFICA 1
GASTO FEDERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2006 a 2013; Anexo "Gasto nacional en educación" del Primer Informe de Gobierno, 2013, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Mediante programas de desarrollo institucional, para asignar el subsidio extraordinario, el gobierno ha hecho presente al mercado mediante la competencia y la "productividad" e intervenido en la direccionalidad de las agendas académicas de las universidades. En otra ocasión, mostramos, empíricamente, que estos programas (Muñoz, 2006 y 2009) han permitido constituir y consolidar una jerarquía de instituciones universitarias marcada por la desigualdad de recursos y capacidades intelectuales y académicas.

²² Tomada de una exposición de Javier Mendoza Rojas en el octavo Curso Interinstitucional del SES (2014).

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y LA EVALUACIÓN

El manejo político y económico de las universidades públicas favoreció la puesta en práctica de la planeación estratégica, fundada en lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública (Casanova, 2009) auspiciada, entre otros, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta forma de gestión permite que los rectorados negocien con el gobierno los recursos institucionales, y los obliga para que en la formulación de los planes de desarrollo institucional se sigan los indicadores de desempeño marcados por el gobierno federal. Los recursos se aplican de manera etiquetada.

A la administración universitaria le corresponde conseguir y distribuir el presupuesto conforme a planes establecidos coincidentes con las políticas oficiales. El gasto se controla trimestralmente mediante informes que, en buena parte, proporcionan los académicos. También, a la administración le corresponde rendir cuentas, para que se haga la auditoría del gasto y la evaluación del desempeño académico.

El método de gestión ha multiplicado la burocracia, a la cual se le ha concedido poder y privilegios institucionales.²³ La lógica política que subyace a esta forma de gestión centralizó el poder universitario, puso a los rectorados en una relación de dependencia con los funcionarios del gobierno federal, modificó la correlación de fuerzas políticas al interior de la universidad a favor de los rectorados, erosionó el concepto de autoridad en las universidades públicas (Aguilar, 2009), y a la academia, por la vía de la evaluación de su trabajo, la ha dejado subsumida al arbitrio de la administración.

Las políticas educativas con el sello del mercado para manejar la academia han desatado preocupaciones acerca del ser de la universidad, sojuzgado por el espíritu mercantil con el que se conduce a la academia, y acerca de la subordinación de los académicos frente a la fisonomía y el poder de administradores. La preocupación existe porque lo mercantil tiene ángulos que se oponen a los principios sobre los que se ha fundado la universidad,

²³La dinámica de un campus universitario es llena de tensiones y confrontaciones por la distribución del poder, lo cual se ha reconocido en la literatura sociopolítica, desde tiempo atrás (e.g. Becker, 1970). Lo ocurrido en la universidad pública en México ha minimizado el desacuerdo político, sea por conformismo o temor de los actores o porque las expresiones se han quedado al margen.

incluido su carácter público, ligado al interés común, la libertad de cátedra, el derecho de los ciudadanos a educarse, y la rectoría del Estado en la educación. Habrá que revisar lo hecho para tratar que la autonomía salga de sus limitaciones.

El mercado, las políticas y las limitaciones de la autonomía

El mercado supone alinear e incorporar al conjunto de la educación superior para hacerse hegemónico en la conducción del sistema educativo. En el caso de las universidades públicas supone, igualmente, un ejercicio limitado de la autonomía, a fin de que los intereses de las fuerzas sociales favorables al mercado puedan imponer visiones y criterios que orienten sus perspectivas de funcionamiento y desarrollo. Los gobiernos de los últimos decenios se han encargado de integrar los principios y criterios del mercado a las políticas públicas, y juntos, mercado y gobierno, de instalarlos en las universidades y en el imaginario social para que puedan reproducirse.

Las fuerzas del mercado han usado todo lo que han tenido al alcance para modificar la operación y los valores académicos. Desprestigiaron a la universidad pública usando los medios de comunicación y criticaron que el gobierno destinara recursos en demasía para mantener una educación superior pública que, desde su punto de vista, ni estimula la movilidad social ni sirve para producir profesionistas con empleabilidad para el sistema productivo.

Dadas las críticas, los problemas de la deuda externa, los recortes al gasto federal, y la presión de poderes fácticos, el gobierno decidió intervenir a distancia en la conducción de las universidades públicas. Desde las últimas décadas del siglo pasado, el gobierno modificó sus relaciones de convivencia con la universidad. Instauró un clima distinto para ejercer su papel de evaluador y se ubicó en una plataforma de políticas basadas en criterios de mercado que colocaron a las universidades públicas en una posición subordinada, que ha sido condición para controlar su desarrollo institucional.

Independientemente de sus posibilidades y necesidades, las universidades públicas han tenido que mostrar que mejoran en sus estándares académicos según los indicadores que usa el gobierno en la planeación. Desde hace tiempo, los propósitos institucionales en la docencia consisten en acreditar los programas de licenciatura y aumentar la proporción de los alumnos matriculados que estudian en ellos.

Hasta donde se conoce, los efectos negativos no previstos de la evaluación han sido varios. Entre ellos, se encuentra que las universidades han simulado para obtener buenos resultados en la evaluación, ya que de otra forma se limita su acceso a recursos presupuestales y pierden prestigio. La simulación da buenos resultados porque los organismos evaluadores han establecido “relaciones de mercado” con las instituciones que afectan la evaluación por circunstancias no académicas (Buendía, 2014).²⁴

Asimismo, como parte de la evaluación docente, las universidades públicas estatales deben estimular la oferta de licenciaturas adecuadas a las necesidades del entorno social, y que los programas de posgrado estén en el padrón del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). El egreso de los programas de posgrado debe cumplirse en tiempo y forma para que el programa no salga del padrón y para que los estudiantes, por tanto, tengan como estudiar becados. Ello obliga a los profesores a cumplir cuotas de egreso y a los estudiantes a terminar sus tesis y obtener el grado de prisa.

Por otra parte, aumentar el personal académico de tiempo completo se considera un logro, a pesar de que las plazas las surte el propio gobierno. También, es un avance elevar la proporción de profesores que cumplen con el perfil del programa de mejoramiento de la planta académica, así como el

²⁴A. Buendía (2014) hizo un estudio muy interesante sobre los efectos de la evaluación y la acreditación en cinco universidades públicas en México que sirven para documentar los efectos negativos de los programas de evaluación y acreditación de la calidad docente.

porcentaje de académicos con un posgrado. Se da el caso de profesores que han tenido que obtener su doctorado, después de un tiempo largo de ejercer el oficio, porque el mercado de académicos también se credenció. Las nuevas contrataciones son preferentemente de doctores.

Otro de los criterios para sancionar la calidad es la proporción de investigadores nacionales en la planta de tiempo completo, cuya investigación debe ser pertinente al desarrollo económico. La productividad de estos últimos obedece a un criterio cuantitativo que resalta la investigación sobre la docencia por el peso que se asigna a las publicaciones en revistas indexadas, mexicanas o extranjeras. El número de los cuerpos académicos consolidados representa un indicador más para una buena calificación. Finalmente, a la administración universitaria que emplea la planeación estratégica, la evaluación y la rendición de cuentas, a algún órgano del gobierno federal, se le otorga un valor positivo.

En suma, las políticas de evaluación contienen un modelo de universidad pública que implica que las autoridades universitarias se comprometan con las instancias de gobierno a obtener logros para mejorar los indicadores oficiales y conseguir fondos extraordinarios para sus proyectos. En este sentido, la debilidad institucional de las universidades, en virtud de tener su vida académica en permanente escrutinio, les ha impedido reivindicar su autonomía y sus principios fundacionales. El Estado-gobierno dejó de seguir lo dispuesto en la ley en el sentido de que deberá respetar estrictamente a la autonomía y mantener lazos sin condicionamientos con las universidades autónomas, sin restricciones a la práctica académica.

La presencia de lógicas de mercado en la universidad provocó, además, un cambio de valores en los académicos. Su lealtad dejó de ser exclusiva a la universidad en la que trabajan. Entre otras razones, porque el ingreso que les paga la universidad dejó de ser suficiente para sostenerse y tuvo que complementarse con becas que se ganan, sobre todo, por la cantidad de publicaciones en revistas indexadas, nacionales o extranjeras. Otros han comercializado los resultados de su trabajo en la institución, incluso en empresas creadas por ellos mismos. Las lealtades de los académicos se dividieron y se comparten con quienes financian sus proyectos desde el exterior. La cantidad de recursos que se traen a las universidades por proyectos de investigación, y los ingresos extraordinarios que proveen a las instituciones, han comenzado a formar parte de los criterios de estratificación académica.

El cambio de valores académicos en las universidades ha sido un elemento eficaz para que se conjuguen los intereses económicos y políticos con los fines y valores de la academia. Con dicho cambio, se han estrechado los grados de libertad para definir las agendas de investigación, la objetividad del método y los tipos de análisis. Ha disminuido el reconocimiento de la sabiduría ganada con la experiencia y se ha perdido el interés en el proyecto intelectual dirigido hacia el bien público. El mercado, la monetarización y el cambio de valores de la academia han frenado la libertad de propósitos para conocer y con ello han limitado la autonomía.²⁵

Finalmente, el mercado se ha impuesto sobre el proyecto educativo para orientarlo a los fines del propio mercado. Hasta ahora, el Estado-gobierno ha jugado un papel de intermediación para que la universidad pública opere con las lógicas de mercado, con la ética económica de la competencia. La matriz de relaciones entre la universidad pública, el Estado-gobierno y el mercado, en estos últimos tiempos muestra una historia de poder,²⁶ pero también de talento universitario para avanzar por senderos estrechos gracias a que se mantuvieron varios grados de autonomía.

La universidad pública, desde una situación subordinada, tendrá que hacer frente a las exigencias del entorno social: formar cuadros de alto nivel para la actividad económica, generar conocimientos para la innovación, atender una creciente demanda de acceso a la educación superior para cumplir con los objetivos políticos de cobertura, y renovar la planta académica con la incorporación de nuevos profesores e investigadores. Y todo ello lo tendrá que hacer, probablemente, en un escenario de financiamiento insuficiente, si no crece la economía y mejora la recaudación fiscal.

La configuración de relaciones establecida entre la universidad pública, el Estado y el mercado nos ha dejado el reto de recuperar el sentido de la autonomía con responsabilidad y compromiso social, para lo cual habrá que trabajar con las comunidades académicas para que adquieran identidad

²⁵Slaughter (2001) ha escrito un texto en el que analiza los cambios de valores en la universidad, entre autoridades, académicos y estudiantes, una vez que el mercado toma cuenta de la universidad.

²⁶Un libro que presenta una crítica amplia de la política de evaluación aplicada en México es el de H. Aboites (2012). Es un aporte valioso por lo que aclara, particularmente sobre las visiones en las que se ha sustentado la evaluación, y cómo se hicieron presentes en el país bajo el auspicio de las fuerzas del mercado y organismos internacionales. En el espacio educativo se pudo instalar la lógica del mercado gracias a la debilidad del propio Estado, adquirida a raíz de la deuda externa; El Estado, entonces, conduciría el sistema educativo teniendo en cuenta las necesidades de fuerza de trabajo calificada por parte del sistema productivo.

proyecto²⁷ y sentido de pertenencia a la universidad y al grupo social que la encarna, de tal manera que las nuevas generaciones nutran a la universidad pública para que decida y realice sus cambios en ejercicio de su autonomía.

²⁷ La identidad proyecto es aquella que se construye en la práctica cuando un colectivo se moviliza en torno a un proyecto institucional compartido.

Un comentario final. Recuperar la autonomía plena

La historia de México en los próximos años va a depender en mucho de lo que se haga con la universidad pública. Sin instituciones universitarias, públicas y autónomas fortalecidas, y con relaciones sociales tensas entre los actores universitarios, va a ser muy difícil construir opciones de desarrollo que amplíen los márgenes de acción de la sociedad y del Estado para disminuir los niveles de desocupación, pobreza y desigualdad que caracterizan a la sociedad de hoy.

En este texto hemos argumentado a favor de la hipótesis que la interacción derivada de las relaciones del mercado con el Estado es la que ha tenido influencia sobre el devenir de la universidad pública y de la autonomía como su rasgo esencial. Un mercado ineficiente junto con un Estado fallido que invade a la academia con un control evaluativo, termina por ponerle límites a la autonomía para que sus políticas sean seguidas sin cuestionamiento debido al manejo de los recursos vía subsidios extraordinarios.

El desbalance en las relaciones de la universidad pública con el Estado y el mercado requiere modificarse

para que la universidad goce de mayores grados de libertad y para que el Estado conduzca todo el sistema educativo, y a las fuerzas en el escenario político, a los fines de construir otro modelo de desarrollo. El rumbo futuro de la nación debe contar con un nuevo pacto social entre el Estado, la universidad y la sociedad. La autonomía servirá para que las universidades públicas puedan desprenderse de los lastres que les ha impuesto el mercado y para que se transformen con miras a tener una mayor presencia en la sociedad y en la esfera pública.

La universidad pública en México, para transitar en el siglo actual, necesita ser apoyada por políticas educativas que contribuyan a elevar los estándares académicos de las universidades que tienen menor fortaleza en la investigación. Las universidades de toda la República tendrán cada vez mayores demandas de conocimiento de parte de su entorno social con propósitos de desarrollo local. Tendrán demandas de públicos cada vez más diversos y estarán en un sistema educativo que habrá de crecer para dar cabida a una mayor cobertura. Las universidades públicas tendrán que seleccionar qué demandas van satisfacer y cuáles no, por las razones académicas que esgriman. Para responder a su medio ambiente social, económico y político la autonomía universitaria, como está asentada en la Carta Magna, será indispensable.²⁸

Para que la universidad sea comprendida y apoyada por la sociedad que la rodea deberá declarar cuáles son sus propios criterios de mejoría académica y cómo puede darse la superación institucional. En esta dirección, producir conocimiento que le haga sentido al avance de la economía y la sociedad local es un objetivo de la mayor prioridad. Habrá que estar pendiente y capturar los avances científicos que se dan en la globalidad y entrar en conexión con universidades que investiguen problemas vinculados a realidades sociales próximas. La idea es que la universidad capte conocimiento externo lo combine con el propio para innovar, aplicar y generar valor en bienes y servicios producidos localmente. No se puede perder de

²⁸ Es necesario aclarar que, en concreto, los atributos de cada universidad, y las condiciones del medio social en las que se ubica, son variables. Sus prácticas de gobierno, el ejercicio de su autonomía, su prestigio, visibilidad y presencia en el sistema educativo y en el escenario político se modifican dependiendo de cómo reciben y aplican las políticas oficiales y de las influencias del medio local, incluyendo la demanda de servicios educativos y de investigación. Es central que, en conjunto, las universidades manejen por diferentes caminos sus propósitos compartidos para progresar académicamente, lo cual hace posible la autonomía. En la exposición de mis argumentos no tengo en cuenta las especificidades de cada universidad pública, pero cuento con que todas comparten su carácter público y autónomo, así como tradiciones de desarrollo y compromiso para servir a la sociedad.

vista que la mundialización de la ciencia y la tecnología, y sus vínculos con la economía y el bienestar social, es una de las principales tendencias que va a contribuir al cambio de las universidades.

La universidad que viene habrá de enfrentar la docencia con nuevas pedagogías, con métodos e instrumentos de comunicación avanzados y ampliar la oferta educativa con carreras nuevas adecuadas a las demandas sociales emergentes. Asimismo, habrá de prepararse para recibir varias veces a sus egresados para que actualicen sus conocimientos y participar en programas de internacionalización para el intercambio de alumnos y docentes. El profesorado tendrá un mayor rendimiento académico si goza de libertad para tomar iniciativas, buenas condiciones de trabajo con estabilidad, y si las instituciones renuevan y superan permanentemente a sus profesores.

En sus movimientos futuros, la universidad pública sentirá la necesidad de recuperar el ser una institución en uso de todas sus capacidades críticas, que produce conocimiento crítico y que puede liderar proyectos de desarrollo y formular políticas para el cambio con consenso social. La autonomía, además, está ligada indisolublemente con las humanidades y las ciencias sociales desde donde se ejerce la crítica y se debate la realidad social y las soluciones a sus problemas. Asimismo, para ligarse más a la sociedad será menester desarrollar un discurso académico que proyecte nuevos horizontes de aprendizaje y que elimine la sobreposición de lo económico con respecto a los objetivos sociales y las necesidades del cambio universitario. En el futuro se van a correr bastantes riesgos para construir una sociedad con mayor igualdad. Y, en este proceso, a las universidades hay que concederles libertad académica, para que puedan responder con agilidad a demandas cambiantes de educación superior.

Con estos propósitos, la autonomía plena permitirá que la universidad cumpla con su responsabilidad social, que consiste en examinarse permanentemente para estar al día de los avances de la ciencia y de las demandas sociales, al mismo tiempo que mantiene su vocación de educar y formar personas con una visión humanista de la vida, preparadas para producir y aplicar conocimientos, así como para participar decididamente en la sociedad e impulsar la democracia, el respeto al medio ambiente y la equidad social.²⁹

²⁹La responsabilidad social no quiere decir que las universidades se limiten a satisfacer las demandas de la sociedad. Las universidades, en ejercicio de su autonomía, con responsabilidad y compromiso social, deben tomar

Es importante que la universidad mantenga viva la preocupación por la autonomía, para expresarse y actuar por voluntad propia, ya que va a estar inserta en un medio político donde la hegemonía ideológica que impulsa a las fuerzas del mercado corre a cargo de los medios televisivos, lo mismo que una buena parte de la educación y la cultura. Plantear opciones culturales a la sociedad será una de sus tareas principales.

La universidad pública en sí misma, a partir de su experiencia histórica, tiene que encargarse de ejercitar su autonomía, en contextos políticamente complejos y aún adversos, de analizar y tener claro los límites y posibilidades de tal noción, para realizar acciones colectivas con la sociedad por una educación superior pública que sirva para crear bienestar. La autonomía no existe, solamente, a partir de su definición jurídica; hay que gestarla en su ejecución y darle un sentido a las acciones que se llevan a cabo en su nombre. Esta tarea le toca encabezarla a las autoridades con el respaldo de la comunidad universitaria.

La autonomía es fundamental para reconstruir los valores con los que la universidad pública se representa ante la sociedad y con los que integra a su comunidad. Sobre la base de la autonomía es que la universidad puede cuestionar su institucionalidad y darse otra. Sobre la base de la autonomía es que organiza a la comunidad académica dándole a cada miembro su propia autonomía de acción y de participación en las decisiones que orientan el cambio institucional. La autonomía sirve para darle a los universitarios cohesión, identidad y sentido de pertenencia.

La autonomía, de aquí en adelante, debe dar a las universidades el derecho de participar en la elaboración de las políticas educativas del país y a los académicos el derecho de participar en las diversas actividades de gestión y gobierno de la universidad, así como la posibilidad de reflexionar a conciencia si realmente se está cumpliendo con el cometido que la sociedad espera de ella y corregir libremente su rumbo. Además, sería de esperar, como en otras partes en el mundo, que este gobierno y los que le sigan reconozcan que la autonomía definida en la Constitución es esencial, inevitable si se quiere, para que las universidades públicas consigan operar con mayor eficiencia y adecuación de sus funciones a los cambios que experimente la sociedad.

la iniciativa para encontrar maneras de prever las exigencias de la sociedad. La investigación auxilia en este propósito. Una discusión exhaustiva sobre este punto se localiza en Neave (1998).

Finalmente, las transformaciones que experimente la universidad pública en los próximos tiempos requerirán de sus miembros acciones académicas organizadas colectivamente en un espacio social donde la pluralidad académica, garantizada por la autonomía, coincida en torno a proyectos institucionales, ideales, intereses y perspectivas compartidas que reafirmen el ser de la universidad expresado en la autonomía. Cada universidad pública y autónoma tendrá que estar preparada para entrar al juego del mercado y el Estado, según las características del entorno social que la rodee y las relaciones particulares que tenga con la esfera económica y política de la sociedad.

La acción colectiva que hace la academia, y el “interés común que hace posible la existencia de la universidad pública” (García Salord, 2009) tienen plena manifestación en un régimen de confianza, entre autoridades y académicos. En la universidad pública habremos de retomar el ejercicio pleno y reconstruir el tejido simbólico de la autonomía para representarnos como universidad. Asimismo, “deberíamos redoblar la apuesta por aquellas partes de la educación que mantienen viva la democracia” —diría Marta Nussband (2012)— porque en ella florece la libertad académica y la discrepancia, las artes, las humanidades y las ciencias sociales que contribuyen más, que en otros tiempos, a la formación de buenos ciudadanos, tolerantes, para un mundo caracterizado por la diversidad, donde todos deben vivir mejor y los jóvenes sentir que hay posibilidades de vida con progreso en su país.

Fuentes consultadas

- ACOSTA, A. (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.
- ABOITES, H. (2012), *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Editorial Itaca.
- BECKER, H. (1970), *Campus Power Struggle*, USA, Transaction Books.
- BUENDÍA, A. (2014), *Evaluación y Acreditación de Programas Académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos*, México, ANUIES.
- BRUNNER, J.J. y D. Uribe (2007), *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- (2011), *Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha*, Obtenido del Blog del autor.
- CASANOVA, H. (2009), "La universidad pública en México y la irrupción de lo privado", en H. Muñoz (coord.), *La universidad pública en México*, México, Seminario de Educación Superior, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- CLARK, B. (1986), *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-national Perspectives*, USA, University of California Press.

- CORENGIA, A. (2006), "Estado, mercado y universidad en la génesis de la política de evaluación y acreditación universitaria Argentina", Prepared for delivery at the Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, March 15-18.
- GIL, A.M. (2004), "Amor de ciudad grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México", en P. Altbach (coord.), *El ocaso del Gurú*, México, UAM.
- GONZÁLEZ PÉREZ, L.R. y E. Guadarrama (2009), *Autonomía universitaria y universidad pública*, México, UNAM.
- IBARRA, E. (2002), "Políticas de evaluación en México durante los noventa: hacia nuevas formas de regulación de instituciones y conducción de sujetos", en Sonia Comboni, José Manuel Juárez y Dolores París (coord.), *¿Hacia dónde va la universidad pública? La educación superior en el siglo XXI*, México, UAM-X.
- (2005), "Capitalismo académico" en los márgenes: notas sobre la naturaleza de las transformaciones recientes de las universidades mexicanas". Texto presentado en el Seminario Permanente "Internacionalización de la educación superior: el capitalismo académico, implicaciones para los países en desarrollo", CESU-UNAM, 21 y 22 de abril.
- IBARRA MUÑOZ, D. (2012), "Mercado de trabajo y protección social, con referencia especial a México", R. Cordera y L.M. Fuentes (coords.), *Cuarto Diálogo Nacional para un México Social*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.
- KENT, R. (coord.) (2009), *Las políticas de educación superior en México durante la modernización*, México, ANUIES.
- LEVY, D. (1980), *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, CESU-UNAM, FLACSO (sede México) y Miguel Ángel Porrúa.
- MARGINSON, S. (1997), *Markets in Education*, St Leonards, New South Wales, Allen & Unwin.
- e I. Ordorika (2010), *Hegemonía en la era del conocimiento. Competencia Global en la educación superior y la investigación científica*, México, UNAM, Seminario de Educación Superior.
- (2012), "Different Roads to a Shared Goal: Political and Cultural Variation in World-Class Universities", en Qi Wang, Ying Cheng y Nian Cai Liu (coords.), *Building World-Class Universities*, Rotterdam/Boston/Taipei, Sense Publishers.
- MENDOZA, J. (2007), *Cabildeo Legislativo para el presupuesto federal de educación superior*, México, IISUE-UNAM.
- MONSIVÁIS, C. (2004), "Cuatro versiones de autonomía universitaria", revista *Letras Libres*, año 6, núm. 71.

- MUÑOZ, H. (2006), *Relaciones universidad gobierno*, México, Seminario de Educación Superior, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- (2009), “Las universidades públicas: política, diferenciación y desigualdad institucional”, en H. Muñoz (coord.). *La universidad pública en México*, México, SES-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- (2010), “La autonomía universitaria. Una perspectiva política”, revista *Perfiles Educativos*, vol. XXXII, número especial, México, IISUE-UNAM.
- (2013), “Estado, educación y pacto social”, en R. Cordera y E. Sandoval, *Sexto diálogo nacional por un México social: regresar a lo fundamental*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.
- MORPHEW, Ch. y P. Eckel (2009), *Privatizing the public university*, Baltimore, USA, The Johns Hopkins University Press.
- NEAVE, G. (1998), “Autonomía, responsabilidad Social y Libertad Académica”. Asociación Internacional de Universidades (AIU). ED-98/CONF.202/7.12. París, Agosto.
- NEF NOVELLA, J. (2000), “El concepto de Estado subsidiario y la educación como bien de mercado: Un bosquejo de análisis político”, revista *Enfoques Educativos*, vol. 2, núm. 2, Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- NUSSBAUM, M. (2012), *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, Buenos Aires, Argentina, Katz Editores.
- ORDORICA, I. (2010), “La autonomía universitaria. Una perspectiva política”, revista *Perfiles Educativos*, vol. XXXII, número especial, México, IISUE-UNAM.
- y Lloyd, M. (2014), “Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización”, revista *Perfiles Educativos*, vol. XXXVI, núm. 145.
- PUSSER, B. (2014), “Fuerzas en tensión: el Estado, la sociedad civil y el mercado en el futuro de la universidad”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XLIII, núm. 170, abril-junio.
- RIDINGS, B. (1996), *The university in ruins*, USA. Harvard University Press.
- RODRÍGUEZ, R. (2004), “Entre lo público y lo privado. La polémica de las universidades ‘patito’ en 2003”, en G.T. Bertussi (ed.), *Anuario Educativo Mexicano. Visión retrospectiva*, México, Miguel Ángel Porrúa y UPN.
- RUBIO, J. (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.
- SENNETT, R. (2004), *La corrosión del carácter*, Barcelona, España, Anagrama.
- SLAUGHTER, S. (2001), *Professional Values and the Allure of the Market Academe*, september-october.
- (1999), *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, USA, University Johns Hopkins University Press.

- SALUGHTER, S. y G. Rhoades (2010), *Academic Capitalism and the New Economy*, Baltimore, The Johns Hopkins University.
- SUÁREZ, M.H. (2005), "Jóvenes mexicanos en la 'feria' del mercado de trabajo", *Cuaderno Digital 4*, Seminario de Educación Superior, México, UNAM.
- _____ (2011), "Becarización del mundo académico", publicado en el Suplemento *Campus Milenio*, núm. 404, 4 de febrero.
- _____ (2013), "Educación superior pública y privada en México. Desigualdades institucionales y opiniones de los estudiantes", *Cuaderno Digital 4*, Seminario de Educación Superior, México, UNAM.
- _____ y H. Muñoz (2004), "Ruptura de la institucionalidad universitaria", en I. Ordorika, *La academia en jaque*, México, SES-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Varios autores (2010), "Ochenta años de la autonomía de la UNAM", revista *Perfiles Educativos*, vol. XXXII, número especial.
- VERGER, A. (2013), "Políticas de Mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la educación superior", *Revista de la Educación*, núm. 360, enero-abril.
- VILLASEÑOR, G. (1988), *Estado y Universidad, 1976-1982*, México, UAM.

Índice

Introducción	5
Sobre la presencia del mercado en las universidades públicas de México	9
El Estado-gobierno y las políticas que han impulsado el mercado en las universidades públicas	21
El mercado, las políticas y las limitaciones de la autonomía	27
Un comentario final. Recuperar la autonomía plena	33
Fuentes consultadas	39

De la obra
Mercado, Estado y autonomía universitaria,
editado por la Universidad Nacional Autónoma de México
y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor,
el proceso se terminó en la Ciudad de México durante
el mes de mayo del año 2018. La edición impresa
sobre papel de fabricación ecológica con
bulk a 80 gramos, estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



La universidad pública mantiene relaciones con el mercado y el Estado en el ámbito educativo. El análisis de sus vínculos se ha abordado desde diferentes enfoques conceptuales, que sirven de referencia. En este texto se analiza de qué forma el mercado cobró presencia en la educación superior, con el auxilio del Estado-gobierno, y cómo las relaciones de ambos con la universidad pública provocaron limitaciones a la autonomía universitaria. A partir de aquí, se discute qué le espera a la universidad en los próximos tiempos y cómo recobrar la plenitud de su autonomía, indispensable para que pueda jugar un papel positivo en una sociedad que corre muchos riesgos por su ubicación geopolítica, urgida por crecer económicamente, distribuir mejor la riqueza y consolidar un modo de vida democrático. El examen es exploratorio e interpretativo, con una perspectiva que resalta las cuestiones macroestructurales.

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA es sociólogo, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Tiene una obra vasta sobre temas políticos y educativos referida a las universidades públicas en México. Es miembro del Seminario de Educación Superior de la propia UNAM.



UNAM



MAPorrúa



EDUCACIÓN